

Naturforvaltning

- Analyse af det danske lovgrundlag til realisering af fugle- og habitatdirektivet



Landinspektør
Afgangprojekt

Martin Korgaard
Anna Sandmann Pedersen
Karina Thaarup Rasmussen

Naturforvaltning

- Analyse af dansk lovgrundlag til realisering af fugle- og habitatdirektivet



Naturforvaltning

– Analyse af lovgrundlag til realisering af fugle- og habitatdirektivet

Projektgruppe: Gruppe L10af-05

Projektgruppen:

Martin Korgaard
Anna Sandmann Pedersen
Karina Thaarup Rasmussen

Projektperiode: 3. feb. 2003 – 19. jun. 2003

Hovedvejleder: Orla Friis Jensen

Bivejleder: Lars Ramhøj

Censor: Ole Christiansen

Oplagstal: 9

Sidetotal: 192

Appendiks: 2

Bilag: 1

Forsideillustration: www.aaa.dk/nm/driftopgaver/grafik/naturgenopret.jpg

Alle kort er på licens fra KMS G24-98

Synopsis

Dansk lovgivning er blevet kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at have implementeret forpligtelserne i fugle- og habitatdirektivet. Sigtet med dette projekt er derfor at belyse, hvorvidt der er hold i denne kritik.

For at belyse, hvorvidt det danske regelsæt er i stand til at yde en tilstrækkelig beskyttelse af et internationalt beskyttelsesområde, tages udgangspunkt i en konkret naturgenopretningssag i Gråsten Nor på Ærø, der er udpeget som beskyttelsesområde i henhold til fugle- og habitatdirektiverne.

For at bestemme, hvilke forpligtelser de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver pålægger Danmark, foretages en analyse af fugle- og habitatdirektivernes restriktioner, herunder rækkevidden af disse i forhold til de nationale lovgivninger. Analysen afgrænses til at omhandle direktivernes områdebeskyttende bestemmelser.

På baggrund af de EU-retlige forpligtelser foretages en analyse af de områdebeskyttende bestemmelser i habitatbekendtgørelsen, naturbeskyttelsesloven, planloven, skovloven og jagtloven. Herudover belyses en række virkemidler, som de offentlige myndigheder kan benytte i forhold til gennemførelsen af naturforvaltningsprojekter i forbindelse med overholdelse af de EU-retlige forpligtelser.

Projektets konklusion sammenstiller de to analyser for herigennem at afklare, hvorvidt der rent faktisk er mangler i dansk lovgivning i forhold til de EU-retlige forpligtelser, samt det eventuelle omfang af disse. Disse konklusioner anvendes til at kaste lys over den konkrete sag på Ærø.

Abstract

The Danish legislation has been accused for not having sufficiently implemented the obligations in the Bird and Habitat Directives. The objective of this thesis is to elucidate whether these accusations are valid or not.

To elucidate, whether the Danish legislation is capable of protecting an international protection area, the analysis is conducted on the basis of a nature restoration project in Gråsten Nor on Ærø, which is an area that has been selected as a protected area in regard to the Bird and Habitat Directives.

To determine the obligations that the directives impose the Danish state, an analysis of the restrictions in the directives will be conducted. This includes the range of the provisions in relation to the national legislations. The analysis is demarcated to the area protecting provisions in the directives.

On the basis of the obligations in the directives an analysis of the area protecting provisions in the Habitat Act, the Nature Protection Act, the Planning Act, the Forest Act and the Hunting Act is conducted. In addition to this a number of legal instruments that the authorities can use in order to carry out nature administration projects is elucidated.

The conclusion of the thesis compares the analyses to determine whether the Danish legislation is insufficient in relation to the obligations in the directives. The conclusion is used to put light on the nature restoration project in Gråsten Nor on Ærø.

FORORD

Dette projekt er udarbejdet på landinspektøruddannelsens 10. semester med henblik på at opnå titlen landinspektør (cand. geom.), på engelsk M.Sc. in Surveying, Planning and Land Management.

Formålet med projektet er at dokumentere evnen til at arbejde problemorienteret på et videnskabeligt grundlag og derved dokumentere bredde og dybde i den landinspektørfaglige indsigt og viden.

Naturforvaltning er et centralt begreb i projektet. Dette begreb omfatter de fire hovedkategorier: Naturbevaring, naturgenopretning, statslig skovrejsning samt friluftsliv. Begrebet vil i projektet udelukkende referere til naturbevaring og naturforvaltning.

Projektet indeholder særskilte analyser af en række lovgivninger. Disse analyser vil hver især indeholde en oversigtsfigur med indholdet af lovgivningen. De hvide kasser angiver de kapitler, der vil blive behandlet i den pågældende analyse.

Det forudsættes, at projektet læses fortløbende, idet begreber og slutninger kun defineres og beskrives en enkelt gang, hvorefter de efterfølgende ligger til grund for resten af projektet. Kildeangivelserne er placeret i tilknytning til de afsnit, hvor kilden er benyttet. For uddybende oplysninger om kilden henvises til litteraturlisten.

I forbindelse med hjælp til udarbejdelsen af projektet ønsker vi at rette en speciel tak til Biolog Dorit Fruergaard, Fyns Amt og Journalist Claus Solhøj, Fyns Amts Avis.

Aalborg Universitet den 19. juni 2003

Projektgruppen

Karina Thaarup Rasmussen

Martin Korgaard

Anna Sandmann Pedersen



INDHOLDSFORTEGNELSE

1	Indledning	11
1.1	Gråsten Nor-sagen.....	12
1.2	Problemstillinger ved Gråsten Nor.....	16
2	Problemformulering	19
2.1	Operationalisering af hovedproblemstillingen	20
2.2	Disposition for projektets analyser	21
3	Metode	23
3.1	EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver	23
3.2	Dansk lovgivning på naturbeskyttelsesområdet	24
4	Grundlæggende teori.....	25
4.1	EU-ret.....	25
4.2	Forvaltningsret	36
5	Disposition for analyse af internationale bestemmelser	37
6	Fugledirektivet	39
6.1	Formål	39
6.2	Indhold	40
6.3	Restriktioner	41
6.4	Undtagelsesbestemmelser	48
6.5	Sammenfatning.....	48
7	Habitatdirektivet	51
7.1	Formål	51
7.2	Indhold	53
7.3	Restriktioner.....	54
7.4	Sammenfatning	64
8	Besvarelse af underproblemstillingen	67
8.1	Forpligtelser for medlemsstaterne	68
8.2	Undtagelse fra forpligtelserne	70
9	Disposition for analyse af dansk lovgivning på naturbeskyttelsesområdet.....	71
10	Habitatbekendtgørelsen.....	73
10.1	Formål	73
10.2	Indhold	73



10.3	Restriktioner.....	74
10.4	Sammenfatning	87
11	Naturbeskyttelsesloven	89
11.1	Formål.....	89
11.2	Indhold	90
11.3	Restriktioner.....	91
11.4	Undtagelse fra restriktionerne	98
11.5	Dispensation.....	101
11.6	Virkemidler til gennemførelse af naturbeskyttelseslovens formål.....	105
11.7	Sammenfatning	114
12	Planloven	117
12.1	Formål.....	117
12.2	Indhold	118
12.3	Restriktioner.....	118
12.4	Sammenfatning	128
13	Skovloven	131
13.1	Formål.....	131
13.2	Indhold	131
13.3	Restriktioner.....	132
13.4	Dispensation.....	138
13.5	Sammenfatning	139
14	Jagtloven	141
14.1	Formål	141
14.2	Indhold	141
14.3	Restriktioner.....	142
14.4	Sammenfatning	145
15	Øvrige virkemidler.....	147
15.1	Særskilt lovgivning	147
15.2	Frivillige aftaler.....	149
15.3	Sammenfatning	151
16	Besvarelse af underproblemstillingen.....	153
17	Konklusion.....	161
17.1	Sammenstilling af analyserne	161

INDHOLDSFORTEGNELSE



17.2	Hvorfor er dansk lovgivning mangelfuld	168
17.3	Konklusionens begrænsninger	170
17.4	Konklusionens betydning for Fyns Amt i Gråsten Nor.....	171
18	Perspektivering	175
18.1	Ændring af lovgivningen.....	175
18.2	Holdningsændring.....	177
	Litteraturliste	179
	Afgørelser og domme.....	189

Bilagsliste:

Bilag 1	Mail fra Claus Solhøj ved Fyns Amts Avis den 21.02.2003
	Mail fra Claus Solhøj ved Fyns Amts Avis den 23.03.2003
	Mail fra Dorit Fruergaard i Fyns Amt den 07.03.2003
	Mail fra Dorit Fruergaard i Fyns Amt den 07.03.2003

Appendiksfortegnelse:

Appendiks A	Juridisk metode
Appendiks B	Forvaltningsret





1 INDLEDNING

Danmark beskyldes af både Europa-Kommissionen og danske fagfolk inden for naturbeskyttelsesområdet for ikke at leve op til de EU-retlige krav på naturbeskyttelsesområdet. Disse fagfolk har fundet, at de EU-retlige bestemmelser ikke er tilstrækkeligt implementerede i dansk lovgivning, herunder findes det danske regelsæt ikke tilstrækkeligt i forhold til beskyttelse af en række lokaliteter af international betydning.

Den manglende implementering menes at betyde en fortsat forringelse af de omhandlede naturlokaliteter. Den kan skyldes flere forhold, herunder manglende lovgrundlag eller manglende vilje til at gennemføre de EU-retlige forpligtelser. Det påstås i henhold hertil, at den danske stat ikke har sat sig ordentlig ind i EU's regler indenfor naturbeskyttelse og som konsekvens heraf, at der ikke kan opnås en tilfredsstillende naturbeskyttelse, idet det danske regelsæt ikke kan regulere eksisterende råden. Beskyldningerne afliver den populære myte om Danmarks førerposition på miljøområdet i EU. [Information 08.01.2003] og [Hansen, K. 2003, s. 5-6]

Tidligere miljøminister Svend Auken samt nuværende miljøminister Hans Chr. Schmidt har angivet

ensartede fortolkninger af de danske forpligtelser i forhold til de EU-retlige naturbeskyttelsesbestemmelser. De mener således begge, at den eksisterende danske lovgivning er tilstrækkelig til at varetage de EU-retlige forpligtelser. [Hansen, K. 2003, s. 6]

Det fremgår af det foregående, at der findes forskellige holdninger til, hvorvidt dansk lovgivning lever op til forpligtelserne fra de EU-retlige naturbeskyttelsesbestemmelser. For at få et indblik i samspillet mellem EU-ret og dansk lovgivning indenfor naturbeskyttelsesområdet vil vi i det følgende tage udgangspunkt i et konkret naturforvaltningsprojekt i et internationalt naturbeskyttelsesområde på Ærø – Gråsten Nor. Vi forventer, at projektet kan kaste lys over, hvorvidt det danske regelsæt kan give en tilfredsstillende beskyttelse af et internationalt beskyttelsesområde, herunder hvilke problemer der kan forekomme i forhold til et naturforvaltningsprojekt, hvor det danske regelsæt tages i anvendelse. Det vil sige, om der opstår problemer i forhold til beskyttelse af en lokalitet af international betydning ved benyttelse af dansk lovgivning?



1.1 GRÅSTEN NOR-SAGEN

Vi vil i det følgende give et overordnet resumé af et naturgenopretningsprojekt i Gråsten Nor på Ærø, som Fyns Amt har arbejdet med i godt 10 år.

1.1.1 Naturprojektet

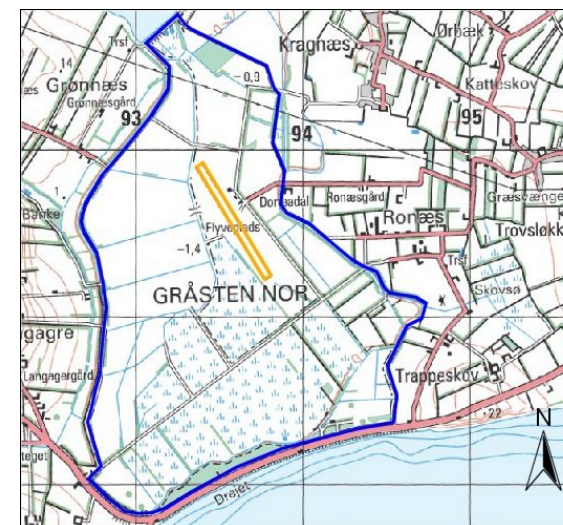
Gråsten Nor

Gråsten Nor på Ærø er Fyns Amts største sammenhængende engområde på i alt 400 ha. Gråsten Nor er, jf. figur 1-1 og 1-2 sammen med dele af Det Sydfynske Øhav udpeget til et beskyttelsesområde i relation til bl.a. de EU-retlige direktiver,



Figur 1-1: Kortudsnit af Ærø. Den blå markering viser Gråsten Nor.

habitatdirektivet og fugledirektivet, og det holdes kunstigt afvandet ved pumpning. Naturværdierne i noret er gået drastisk tilbage de sidste årtier, og flora og fauna i noret er truet af vandstandssænkning forårsaget af en intensiv landbrugsdrift. [Fyns Amt 10.05.2001] Området rummer arealer af stor botanisk værdi, herunder strandenge, ferske enge, vandløb og skov. I den sydlige og nordlige ende findes større, sammenhængende græsningsenge. Ærø flyveplads, der ejes og drives af Ærøskøbing og Marstal Kommuner, er placeret i den østlige del af noret. Umiddelbart øst for noret ligger Skovsøområdet, der holdes kunstigt afvandet af pumpen



Figur 1-2: Kortudsnit af Gråsten Nor. Den blå markering illustrerer afgrænsningen af Gråsten Nor, mens den gule markering illustrerer placeringen af flyvepladsen.



fra noret.

Da der er tale om et internationalt naturbeskyttelsesområde, er Danmark forpligtet til at iværksætte foranstaltninger, så norets værdier reddes og genoprettes i forhold til de internationale krav.

Genopretningsprojektet

Naturprojektet blev iværksat i 1992, hvor formålet var at sikre og genoprette truet flora og fauna gennem hævning af vandstanden i noret samt etablering af en ekstensiv landbrugsdrift uden brug af gødning og sprøjtemidler. Med hensyn til den konkrete udførelse af naturprojektet arbejdede amtet med en strategi, der omfattede en vandstandshævning i hele noret, således at der blev skabt en lavvandet sø på 40-50 ha og omkring 270 ha våde enge, hvilket ville skabe optimale levebetingelser for områdets bestand af vilde fugle. [Fyns Amt 10.05.2001]

Da Fyns Amt ønskede at gennemføre naturprojektet på frivillig basis, blev projektet, på grund af manglende lodsejeropbakning, sat i bero indtil 1997, hvor amtet med MVJ-ordningen, jf. afsnit 15.2.1, som redskab begyndte at indgå individuelle aftaler med lodsejerne til forbedring af norets naturværdier. [Fyns Amt 10.05.2001]

Aktører

Gennemførelsen af naturprojektet i Gråsten Nor kompliceres ved, at der indgår en bred vifte af aktører med modstridende interesser. Helt overordnet set er der EU-Kommissionen, der ønsker, at

Danmark skal overholde sine EU-retlige forpligtelser ved at medvirke til genopretning af norets naturværdier. På nationalt plan er det den danske stat og amterne, der iværksætter de fornødne foranstaltninger til at efterleve de EU-retlige naturbeskyttelsesregler. I forbindelse med den konkrete gennemførelse af projektet er det Fyns Amt, Dansk Naturfredningsforening (DN) og Dansk Ornitologisk Forening (DOF), der har en interesse i, at der skabes så meget naturforbedring som muligt. Deroverfor står områdets godt 100 lodsejere, der har en legitim interesse i at sikre så gode betingelser for deres landbrugsdrifter som muligt. Derudover har de to ærøske kommuner sammen med flyvepladsens bestyrelse en interesse i, at flyvepladsens fortsatte drift ikke vanskeliggøres i forbindelse med gennemførelsen af naturprojektet. At forene interesserne i projektet er overordnet set Fyns Amts ansvar, idet amtet er den administrative myndighed ved naturforvaltningen i Danmark.

1.1.2 Lodsejerne og naturprojektet

For at kunne tilbyde lodsejerne i noret erstatningsjord i forbindelse med indgåelse af MVJ-aftaler begyndte Fyns Amt i 1999 at erhverve ejendomme med jord rundt om noret. Formålet var at kunne bytte sig til nor-jord. Det er indtil videre blevet til tre ejendomme på i alt 94 ha i området. [Fyns Amt 10.05.2001]

I marts 2001 blev der rejst et ønske fra lodsejernes side om gennemførelse af en ordinær struktur-



jordfordeling i noret for at samle de enkelte ejendomme i større enheder, hvormed der gives lodsejerne en bedre arrondering. Fyns Amt var interesseret i at indgå i jordfordelingen med de erhvervede jordarealer for derigennem at kunne bytte sig til nor-jord, men amtet ønskede at ændre strukturjordfordelingen til en formålsjordfordeling med naturprojektet i fokus. Lodsejerne skulle derfor ikke længere alene tage stilling til indgåelse i en ordinær jordfordeling, men ligeledes om de ønskede iværksættelse af et naturprojekt i noret. [Fyns Amt 29.10.2001]

Lodsejernes holdning til naturgenopretningsprojektet, herunder den foreslåede formålsjordfordeling, skulle belyses gennem en ejendomsretlig forundersøgelse. Konklusion herpå blev, at områdets lodsejere ikke ønskede et naturprojekt i fuld skala, da dette ville have en væsentlig indvirkning på deres udvidelsesmuligheder i forhold til landbrugsdrifterne. Hovedproblemet var de ca. 50 ha jord, der vil forsvinde fra Ærø's landbrugsdrift ved etablering af en sø i noret. Dette vil forringe de fremtidige muligheder for udvidelse af de enkelte drifter, da de tilsvarende dyreenheder ligeledes vil forsvinde ud af den samlede landbrugsdrift på Ærø. [DfFE 2002]

Lodsejerudvalget har senere, på vegne af områdets lodsejere, overfor Fyns Amt tilkendegivet, at disse hverken ønsker at deltage i en formålsjordfordeling med naturprojektet i fokus eller en ordinær strukturjordfordeling. [Bilag 1] Et af argumenterne herfor er, at amtet, såfremt det kommer i besiddel-

se af nor-jord, vil pålægge gødningsrestriktioner, inden jorden bliver solgt tilbage til områdets lodsejere. Dette er lodsejerne ikke interesserede i.

1.1.3 Kommunerne og naturprojektet

Udover lodsejerne i noret indgår Ærøskøbing og Marstal Kommuner som interessenter i naturprojektet i området. Kommunerne betragter flyvepladsen og udviklingen af denne som værende af væsentlig betydning for den regionale udvikling, hvorfor det er vigtigt, at naturprojektet ikke forhindrer kommunerne i at gennemføre den allerede planlagte asfaltering af landingsbanen. Driften af flyvepladsen besværliggøres, idet landingsbanen flere gange om året er ubrugelig på grund af vand på banen. Dette vil forværres i tilfælde af, at Fyns Amt gennemfører en vandstandshævning for hele Gråsten Nor-området. [Fyns Amt 15.04.2002] Flyvepladsen er på nær forpladsen og landingsbanen registreret som særligt beskyttet område i henhold til nbl § 3 og er desuden udpeget som internationalt beskyttelsesområde.

Tørlægning af landingsbanen og vandstandshævning i noret virker umiddelbart som to modstridende projekter. Denne problemstilling har bevirket, at amtet har været nødsaget til at forholde sig til fremtidssikringen af flyvepladsen i forbindelse med naturprojektet. Der er blevet foreslået forskellige løsningsmodeller til sikring af landingsbanens fremtidige drift. Kommunerne ønsker at hæve landingsbanen ca. 1 meter over terrænniveau, mens



amtet ønsker helt at flytte flyvepladsen ud af noret, da en flytning definitivt vil bryde sammenkoblingen mellem flyvepladsen og de internationale naturbeskyttelsesområder.

I forbindelse med ønsket om asfaltering af landingsbanen udførte Fyns Amt i 2001 en VVM-screening, hvor det blev konkluderet, at projektet ikke forudsatte hverken landzonetilladelse eller udarbejdelse af regionplantillæg med VVM-redegørelse. [Fyns Amt 24.10.2002] Afgørelserne blev påklaget til Naturklagenævnet af både DN og DOF.

I NKN j. nr. 97-33/420-0376 anførte DN til støtte for klagen, at flyvepladsen var placeret i et unikt naturområde, hvorfor der ikke måtte foretages nye eller væsentlige udvidelser af trafik-anlæg og tekniske anlæg. Med hensyn til landingsbanen påklagede både DN og DOF dels udfaldet af VVM-screeningen og dels den manglende landzonetilladelse. Foreningerne mente, at asfalteringen og evt. hævning af landingsbanen ville ændre områdets karakter i en sådan grad, at det måtte sidestilles med en ændret anvendelse, hvorfor projektet, jf. pl § 35, stk., krævede landzonetilladelse. Da en asfaltering ville betyde, at landingsforholdene forbedredes væsentligt, og start- og landingsfrekvensen dermed øgedes, mente DN, at det var nødvendigt, gennem en VVM-redegørelse, at vurdere, i hvilken grad ændringen af flyvepladsen ville påvirke det omkringliggende naturområde.

Vedrørende asfaltering af landingsbanen anførte amtet, at dette ikke i sig selv ville medføre en forøgelse af den hidtidige aktivitet. Der ville desuden ikke ske en ændret anvendelse af flyvepladsen, da asfalteringen ikke i sig selv ville give mulighed for beflyvning med større og tungere flytyper. Herudfra blev det vurderet, at asfalteringen ikke ville medføre nogen form for naturmæssig forringelse af Gråsten Nor. Screeningen var desuden blevet udført på baggrund af asfaltering af landingsbanen i terrænhøjde. I henhold hertil var der efter amtets

vurdering ikke krav om hverken landzonetilladelse eller VVM-redegørelse til asfalteringen af landingsbanen. Amtet angav desuden, at der ikke i vurderingen var taget højde for en evt. sikring af landingsbanen ved at hæve denne.

Ud fra usikkerheden omkring landingsbanens kapacitet efter asfalteringen, samt at screeningen ikke havde taget højde for en evt. hævning af landingsbanen, besluttede Naturklagenævnet at ophæve Fyns Amts afgørelse og hjemvise sagen til fornyet behandling i amtet.

På baggrund af Naturklagenævnets afgørelse satte Ærøskøbing og Marstal Kommuner projektet omkring sikring af flyvepladsen i bero i 2002. [Fyns Amt 23.01.2003] Begrundelsen var, at man ikke ønskede at bekoste et betydeligt beløb på en VVM-redegørelse uden garanti for asfaltering af landingsbanen. Konsekvensen af dette har været, at kommunerne har opgivet projektet omkring asfaltering af landingsbanen. [Bilag 1]

Efter gennemgang af Gråsten Nor-sagen er det åbenlyst, at Fyns Amt har problemer med gennemførelsen af det ønskede naturprojekt. Amtet er stødt ind i modstand fra både de berørte lodsejere og Ærøskøbing og Marstal Kommuner. Konsekvensen af lodsejernes modvillighed mod deltagelse i nogen form for jordfordeling, samt kommunernes opgivelse af asfalteringen af flyvepladsens landingsbane, har betydet, at amtet har skrinlagt planerne om etablering af en sø ved hævning af vandstanden i hele Gråsten Nor-området.



Gråsten Nor er, som før nævnt, et område, der er beskyttet af habitatdirektivet og fugledirektivet. Disse EU-retlige direktiver forpligter overordnet set Danmark til at beskytte, bevare og genoprette områder, der indeholder bestemte naturtyper og som fungerer som levesteder for bestemte dyre- og plantearter.

1.2 PROBLEMSTILLINGER VED GRÅSTEN NOR-SAGEN

Vi har i indledningen taget udgangspunkt i et konkret naturforvaltningsprojekt i Gråsten Nor på Ærø. Gennemgang heraf anskueliggør en række problemstillinger ved gennemførelsen af naturforvaltningsprojekter i forhold til de forskellige aktørers interesser. I dette afsnit vil vi tage fat på disse problemstillinger og i den forbindelse give udtryk for vores undren i forhold til disse.

Gennemgangen belyste bl.a., hvorledes Fyns Amt forgæves forsøgte at gennemføre naturgenopretningsprojektet. Fyns Amt måtte i henhold hertil opgive at få iværksat det ønskede projekt på trods af, at naturværdierne i området var i kraftig tilbagegang. Da området er omfattet af fugle- og habitatdirektivet stiller vi spørgsmålstegn ved, hvorvidt Fyns Amt reelt set kan undlade at foretage en aktiv indsats i forbindelse med at forhindre forringelse af naturværdierne i Gråsten Nor, herunder i hvilken grad amtet er forpligtet til at forhindre, at områdets flora og fauna trues af vandstandssænkning pga. intensiv landbrugsdrift.

Projektet blev skrinlagt på baggrund af manglende opbakning fra de lokale lodsejere, idet amtet ønskede at gennemføre naturforvaltningsprojektet på frivillig basis. Vi undrer os i den forbindelse over, at amtet kan fastholde ønsket om, at naturforvaltningsprojektet skal gennemføres på frivillig basis. Vi forventer, at Fyns Amt som følge af de EU-retlige forpligtelser ved internationale beskyttelsesområder er nødsaget til at anvende stærkere virkemidler end de frivillige.

Det ønskede naturforvaltningsprojekt omfattede bl.a. etablering af en ca. 50 ha stor sø midt i noret, der skulle skabe optimale levesteder for områdets fugle. Da området lodsejere blev spurgt om holdningen til projektet, gjorde de det klart, at de ikke ønskede et naturforvaltningsprojekt, hvor der blev etableret en sø i noret. Årsagen hertil var søens indvirkning på lodsejernes udvidelsesmuligheder i forhold til deres landbrugsdrifter. Vi forventer i den forbindelse, at der er grænser for, i hvilket omfang lodsejernes interesser kan tillægges vægt i forhold til de EU-retlige forpligtelser.

De ærøske kommuner indgik ligeledes som interessenter i naturforvaltningsprojektet. Kommunerne var imidlertid mere interesserede i sikringen af lufthavnens fortsatte drift end gennemførelsen af naturforvaltningsprojektet. Kommunerne betragtede i henhold hertil flyvepladsen og asfalteringen af denne som værende af væsentlig betydning for hele regionens udvikling. Vi stiller i den forbindelse spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang sikring af udviklingen i lokalområdet kan tillægges vægt i



forhold til beskyttelsen af internationale beskyttelsesområder. Vores undren hænger sammen med, om flyvepladsen i et sådant tilfælde kan tillægges en højere prioritering end naturhensynet, hvilket vi ikke forventer kan være i overensstemmelse med naturbeskyttelsesdirektivernes forpligtelser.





2 PROBLEMFORMULERING

Vi har i indledningen taget udgangspunkt i et konkret naturforvaltningsprojekt. Gennemgangen af Gråsten Nor-sagen viste en række praktiske problemer, der kan forekomme ved et naturforvaltningsprojekt. Sagen viste, at et af problemfelterne indenfor naturforvaltning omhandler modstridende interesser blandt de involverede aktører, eksempelvis lokal erhvervsudvikling overfor EU-retlige naturinteresser. Den lokale modstand i Gråsten Nor-sagen var så stor, at Fyns Amt måtte opgive planerne om frivilligt at gennemføre gennemgribende naturforbedringer i området på trods af, at Danmark, ifølge EU-retlige naturbeskyttelsesbestemmelser, er forpligtet til at gennemføre disse. Dette kan skyldes Fyns Amts ageren i den konkrete sag. Men årsagen kan ligeledes være, at den danske lovgivning ikke er tilpasset de EU-retlige naturbeskyttelsesbestemmelser. Dette leder os frem til projektets hovedproblemstilling, der lyder:

Er dansk lovgivning i stand til at realisere de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver, som Danmark er forpligtet til at efterleve?

Denne problemstilling vil blive behandlet med en juridisk tilgangsvinkel. Det vil sige, at vi vil have

fokus på den gældende retstilstand, og hvor langt denne rækker ved den givne problemstilling. Vi vil således undersøge, om den nuværende lovgivning er slagkraftig nok til at efterleve de EU-retlige bestemmelser.

På trods af behandlingen af et konkret naturforvaltningsprojekt vil projektets analyser være en generel behandling af ovenstående problemstilling. Gråsten Nor-sagen foreligger således hovedsageligt som en del af indledningen, hvor en række relevante problemstillinger er trukket frem. Disse vil indgå i den generelle behandling af projektets hovedproblemstilling. Gråsten Nor-sagen vil imidlertid yderligere blive inddraget i det omfang, den kan belyse evt. problematikker, eller hvor vi gennem analysen kan klarlægge nogle af problemerne fra sagen. Samtidig vil vi i konklusionen inddrage de i projektet fundne konklusioner som en anskueliggørelse af, hvordan Fyns Amt eventuelt kunne have håndteret sagen anderledes.

For at kunne besvare projektets hovedproblemstilling har vi opstillet to underproblemstillinger, der tilsammen skal analysere og besvare hovedproblemstillingen.



2.1 OPERATIONALISERING AF HOVEDPROBLEMSTILLINGEN

På baggrund af den kritik den myndighederne er blevet udsat for, har projektet to hovedformål. Myndighederne er bl.a. blevet beskyldt for ikke at sætte sig ordentligt ind i direktivernes indhold, hvorfor lovgivningen ikke er blevet tilpasset disse. Vi ønsker derfor at give et overordnet billede af, hvilke forpligtelser der ligger i direktiverne. Dette vil vi efterfølgende benytte til en analyse af, om dansk lovgivning er i stand til at realisere disse forpligtelser. Projektet vil således komme til at bestå af dels en analyse, der skal fungere som oplysning omkring fugle- og habitatdirektivets forpligtelser, og dels en analyse, der skal klarlægge, om den danske lovgivning kan efterleve disse forpligtelser. Analyserne vil tilsammen danne grundlag for besvarelse af hovedproblemstillingen.

EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver

Som grundlag for analysen af de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver har vi opstillet følgende underspørgsmål.

”Hvilke forpligtelser indeholder de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver, og hvad er den juridiske rækkevidde af disse?”

Formålet med denne delanalyse er at opnå viden om indholdet af de EU-retlige naturbeskyttelsesregler i fugledirektivet og habitatdirektivet. Vi

benytter i den forbindelse den hertil knyttede retspraksis for at kunne belyse omfanget og rækkevidden af bestemmelserne.

Begge direktiver deler sig i to hovedemner: Artsbeskyttelse og områdebeskyttelse. Der er en tæt sammenhæng mellem disse elementer, da områdebeskyttelse ud over at beskytte bestemte naturtyper ligeledes sigter mod bevarelse af levesteder for arter, som er udset til at opnå særlig beskyttelse. Da en analyse af både arts- og områdebeskyttelse indenfor direktiverne og dansk lovgivning vil være meget omfattende, og af tidsøkonomiske grunde ikke muligt inden for projektets rammer, vælger vi at afgrænse analysen til de områdebeskyttende bestemmelser i fugle- og habitatdirektivet. Analysen vil imidlertid ske på et overordnet niveau og ikke gå ind i, hvorvidt Danmark har udpeget områder for bestemte naturtyper. Analysen vil i stedet koncentreres omkring, hvorvidt de udpegede områder kan beskyttes.

Dansk lovgivning på naturbeskyttelsesområdet

Som grundlag for analysen af dansk lovgivning opstilles følgende underspørgsmål.

”Hvad er omfanget og den juridiske rækkevidde af de naturbeskyttende bestemmelser i dansk lovgivning i forhold til de områdebeskyttende bestemmelser i fugle- og habitatdirektivet?”

Områdebeskyttelse sikres i Danmark gennem en række forskellige love, der regulerer arealanven-



delse i forhold til beskyttelse af naturområder. Vi udvælger i denne analyse en række lovgivninger med henblik på at vurdere omfanget af de områdebeskyttende bestemmelser i forhold til de EU-retlige naturbeskyttelsesbestemmelser i fugle- og habitatdirektivet. I analysen af dansk lovgivning fokuseres på følgende lovgivninger: Naturbeskyttelsesloven, planloven, skovloven samt jagtloven. Derudover vil vi inddrage bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder, der også betegnes habitatbekendtgørelsen.

Udover de nævnte retsfor skrifter vil vi belyse nogle virkemidler, der ikke er lovfæstede i de behandlede lovgivninger, men som alligevel er anvendelige i naturforvaltningen. Her er der tale om særskilt lovgivning samt frivillige aftaler.

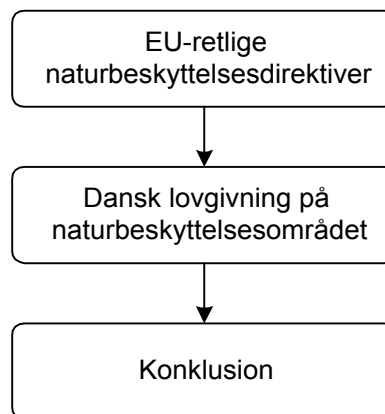
Vi inddrager således en række forskellige love og bekendtgørelser, der alle vedrører områdebeskyttelse. Vi forventer i den forbindelse, at vi har alle relevante love med. Findes der på trods heraf love, hvori områdebeskyttelse behandles, som ikke inddrages, er dette ikke væsentligt for hensigten med projektet. Vi har i de udvalgte love inddraget hovedlovene inden for områdebeskyttelse. Det er derfor gennem en analyse heraf muligt overordnet at vurdere dansk lovgivning i forhold til de EU-retlige naturbeskyttelsesbestemmelser og forpligtelser. Det er således ikke sigtet, at samtlige bestemmelser, der berører internationale beskyttelsesområder, behandles, men vi belyser de bestemmelser, der er relevante i forhold til at give et bil-

lede af det danske regelsæts mulighed for at opfylde de EU-retlige forpligtelser. Konsekvensen heraf kan blive, at enkelte af vores konklusioner ikke er udtryk for den sande tilstand, idet anden lovgivning end den belyste kan have taget højde for eventuelle mangler. Vores konklusioner rækker som følge heraf ikke videre end vores analysegrundlag. Vi finder imidlertid analysegrundlaget tilfredsstillende i henhold til at give et billede af, hvorvidt dansk lovgivning er i stand til at realisere de EU-retlige forpligtelser på naturbeskyttelsesområdet.

De to delanalyser skal herefter tilsammen danne grundlag for besvarelse af hovedproblemstillingen om, hvorvidt den danske lovgivning er i stand til at efterleve de EU-retlige naturbeskyttelsesregler. Er der mangler, forventer vi at kunne indkredse problemområderne og derved vurdere, hvor problemerne opstår. Vi vil i besvarelsen af hovedproblemstillingen følge op på Gråsten Nor-sagen.

2.2 DISPOSITION FOR PROJEKTETS ANALYSER

En analyse af, hvorvidt dansk lovgivning er i stand til at realisere de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver, vil som angivet i *Operationalisering af hovedproblemstillingen* blive opdelt i to analyseområder: *EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver* og *dansk lovgivning på naturbeskyttelsesområdet*.



Figur 2-1: Disposition for projektets analyser.

Figur 2-1 viser projektets analysedel samt konklusion, hvor analysen af de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver indledningsvis foretages for efterfølgende at inddrage resultatet heraf i analysen af dansk lovgivning på naturbeskyttelsesområdet. Det vil sige, at analysen af de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver danner grundlag for fokus i analysen af dansk lovgivning.

De to analyser opsummeres i en konklusion, hvor hovedproblemstillingen søges besvaret.



3 METODE

Vi har i det foregående opsplittet hovedproblemstillingen i to analyseområder med hver sin underproblemstilling. Juridisk metode vil blive benyttet som metodisk redskab i begge analyser. Formålet med dette afsnit er at redegøre for vores anvendelse af juridisk metode, jf. appendiks A, i de to delanalyser for at kunne belyse problemstillingerne. Projektets problemstillinger omfatter problematikker i den danske lovgivning i forhold til de EU-retlige krav. Vi inddrager som følge heraf retskilder og fortolkningsprincipper fra både EU-retten og dansk ret.

Vi anvender den juridiske metode i begge analyseafsnit, men med forskelligt vægtning af de elementer, der indgår i metoden. Årsagen hertil er, at fokus er forskelligt i analyserne. Redegørelsen for anvendelsen af metoden i de to analyseafsnit opdeles i henhold til analyseområderne.

3.1 EU-RETLIGE NATURBESKYTTESDIREKTIVER

Analysen af de EU-retlige retsfor skrifter på naturbeskyttelsesområdet baseres på den juridiske metode og tager udgangspunkt i retskilderne for området, hvilket i dette projekt er fugledirektivet og habitatdirektivet. Endvidere inddrages en række af Kommissionens rapporter, der bl.a. behandler status og problemer i forhold til implementeringen og

forståelsen de pågældende retsfor skrifter. Herudover inddrages retspraksis fra EF-Domstolen, dels som illustration af de problematikker, der findes i forhold til medlemslandenes overholdelse af de EU-retlige forpligtelser, og dels som belysning af forståelsen af retskildernes indhold. Vi finder det vigtigt at inddrage retspraksis, idet vi derudfra forventer at kunne belyse, hvilke forpligtelser de EU-retlige naturbeskyttelsesfor skrifter indeholder, samt den juridiske rækkevidde af disse.

EF-Domstolens retspraksis benyttes, idet EF-Domstolen ved sagsanlæg afgør, hvorvidt medlemsstaterne i tilstrækkeligt omfang har implementeret de forskellige EU-retlige retsfor skrifter. Det er således EF-Domstolens forståelse af de forskellige retsfor skrifter, der er relevant ved analyse af for skrifternes indhold og rækkevidde, idet EF-Domstolens forståelse ved uoverensstemmelse tilsidesætter tilsvarende nationale forståelser.

På trods af at dette projekt skal belyse dansk lovgivnings funktionalitet i forhold til de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver, inddrages retspraksis, der omhandler forhold i andre medlemslande end Danmark. Årsagen hertil er, at forpligtelserne er ens for alle medlemslandene, hvorfor retspraksis, der ikke inddrager Danmark, ligeledes kan skabe et billede af forståelsen og rækkevidden af forpligtelserne.



Den juridiske metode benyttes således til belysning af forholdene omkring de EU-retlige forpligtelser på naturbeskyttelsesområdet. Som følge heraf inddrages den EU-retlige del af den juridiske metode, som den anvendes af EF-Domstolen, jf. afsnit 4.1.1.

3.2 DANSK LOVGIVNING PÅ NATURBESKYTTELSSESOM- RÅDET

Analysen af dansk lovgivning på naturbeskyttelsesområdet baseres, ligesom den foregående analyse, på juridisk metode, hvorfor der også her tages udgangspunkt i retskilderne på området. Retsskilderne er i den forbindelse habitatbekendtgørelsen, naturbeskyttelsesloven, planloven, skovloven, jagtloven samt tilhørende vejledninger og bemærkninger til lovforslagene. Vi tager således udgangspunkt i ordlyden af disse retskilder. Ved ligeledes at inddrage den retspraksis og højeste administrative praksis, der er afstedkommet af disse retskilder, vil vi kunne vurdere den juridiske rækkevidde af den danske lovgivning i forhold til de EU-retlige bestemmelser.

Udover de førnævnte lovgivninger inddrages en række virkemidler. Rækkevidden heraf belyses gennem relevant retspraksis og højeste administrative praksis.

Den juridiske metode anvendes således i analysen af dansk lovgivning indenfor naturbeskyttelse. Det er som følge heraf den del af den juridiske metode,

der omhandler de danske retskilder og fortolkningsprincipper, som benyttes. Der henvises til appendiks A for nærmere gennemgang af metoden.



4 GRUNDLIGGENDE TEORI

Formålet med følgende afsnit er at operationalisere den teoretiske forståelse af EU-retten som centralt begreb i projektet. Vi har tidligere opstillet de grundliggende problemstillinger for projektet. For yderligere at kunne bearbejde og analysere vores problemstillinger er det nødvendigt at have en klar forståelse af det felt, der arbejdes med.

Begrebet EU-ret er relevant for vores projekt, idet hovedproblemstillingen retter sig mod EU-retlige reglers indflydelse på dansk lovgivning. Vi vil derfor i det følgende gøre rede for de dele af EU-retten, der forekommer centrale i forhold til at analysere indhold og rækkevidde af EU-retlige bestemmelser, herunder EU-retlige forskrifters indvirkning på medlemsstaternes lovgivning. Vi vil desuden give indblik i EU som institution, herunder give en forståelse af EU's opbygning og kompetencer. Vi vil desuden argumentere for, at også dansk forvaltningsret er af grundliggende betydning for projektets analyser.

Ved at redegøre for de forskellige begreber og principper skabes et teoretisk og begrebsmæssigt grundlag for den videre behandling af hovedproblemstillingen.

4.1 EU-RET

Begrebet EU-ret indeholder de retsforskrifter, der udarbejdes i EU med retsvirkning for medlemsstaterne, samt de retsforskrifter, der udarbejdes med

henblik på EU's institutioner og administration. Det vil sige, at de af EU udarbejdede lovtekster samt EF-Domstolens fortolkninger deraf er en del af EU-retten. Herunder hører yderligere de grundsatninger, retskilder og fortolkningsprincipper, som EF-Domstolen anvender i sine afgørelser. [Pedersen, S. F. og Wulff, H. 1995, s. 1]

Definitionen af EU-ret er ikke helt klar og entydig, men vi vælger for overskuelighedens skyld at anvende betegnelsen EU-ret¹ i alle tilfælde. Dette valg hænger sammen med, at begrebet EU-ret i så fald kommer til at betegne alle de retsforskrifter mv., der er gældende for medlemsstaterne af EU.

Udover selve EU-retten kan de nationale både statslige og domstolsmæssige forståelser af EU-regler karakteriseres som afledede af EU-retten, idet disse forståelser er forudsætninger for, hvor-

¹ Vores anvendelse af begrebet EU-ret omfatter både den oprindelige EF-ret og den nuværende EU-ret. Grundlaget for EU er Unionstraktaten (TEU), som omfatter både aftaler om mellemstatsligt samarbejde og aftaler om overnationalt samarbejde. Det vil sige, at TEU omfatter en række selvstændige aftaler. De retsakter mv., der baseres på TEU, betegnes EU-ret. Udover TEU findes EF-traktaten (TEF), der i nogle sammenhænge rækker ud over aftalerne i TEU. Det drejer sig f.eks. om, at grundlaget for EF-Domstolen er TEF. TEF er ligeledes grundlaget for udarbejdelsen af bl.a. direktiver. De retsakter mv., der baseres på TEF betegnes EF-ret. Det kan forekomme vanskeligt at skelne mellem, om der rent faktisk er tale om EU-ret eller EF-ret. [Pagh, P. 2001 A, s. 170]



dan bestemmelserne implementeres i de nationale lovgivninger.

Vi vil i det følgende gøre rede for henholdsvis EU's institutioner og deres virkeområde samt EU's overnationale karakter.

4.1.1 EU's institutioner

Der findes i EU en række institutioner, som tilsammen varetager de fællesskabsmæssige opgaver. Disse institutioner er oprettet i henhold til TEF art. 4, stk. 1.

TEF art. 4

Stk. 1. De opgaver, der påhviler Fællesskabet, varetages af

- et EUROPA-PARLAMENT
- et RÅD
- en KOMMISSION
- en DOMSTOL
- en REVISIONSRET.

Hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved denne traktat.

Udover de traktatfæstede institutioner findes Det Europæiske Råd, der ikke i juridisk forstand er en del af EU's institutioner. Ikke desto mindre spiller Det Europæiske Råd en central rolle på alle EU's områder.

Vi vil i det følgende gøre rede for både Det Europæiske Råd og de traktatfæstede institutioner samt

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet (Parlamentet) består af demokratisk valgte politikere fra medlemsstaterne. De

deres opgaver i relation til den samlede opgavevaretagelse i EU

Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd består af stats- og regeringschefer fra medlemslandene samt formanden for Europa-Kommissionen (Kommissionen). Hovedopgaven for Det Europæiske Råd er at fastlægge de overordnede politiske retningslinjer for EU-samarbejdet samt tilføre fremdrift til udviklingen af EU. Det Europæiske Råd forliger desuden modstridende synspunkter samt løser vanskelige sager som f.eks. løsningen af problemet for EU og Danmark, der opstod i kølvandet på det danske nej til Maastricht-traktaten den 2. juni 1992. [Rasmussen, H. 1998, s. 75]

Det Europæiske Råd fremstår som den øverste instans, der i forbindelse med ændring af de grundlæggende traktater beslutter, om en ændring er nødvendig. Dette kan f.eks. forekomme ved udvidelse af samarbejdet til nye områder.

Mindst to gange om året afholdes EU-topmøde i den stat, der har formandskabet. Det Europæiske råd træffer på disse møder afgørelser om, hvordan de overordnede retningslinjer for samarbejdet skal se ud. Efterfølgende udarbejdes et slutdokument, der danner grundlag for den kommende politik i EU. [<http://www.fm.dk>, 25.05.2003]

største stater har de fleste medlemmer, mens de mindste lande er bedst repræsenterede set i forhold til antallet af vælgere. Der er i øjeblikket 626 medlemmer ud af 700 mulige, hvoraf Danmark har 16.



Hvert femte år er der valg til Parlamentet, hvor der i de enkelte lande afholdes direkte valg med mulighed for at stemme på enkeltpersoner. [<http://www.eu-oplysningen.dk>, C, 25.05.2003] De indvalgte personer grupperes herefter efter deres politiske overbevisninger i en slags partier. [Gulman, C. og Hagel-Sørensen, K. 1995, s. 103]

Parlamentets opgaver rækker fra direkte deltagelse i lovgivningsprocessen til kontrol og overvågning af henholdsvis Kommissionen og Ministerrådet (Rådet). Parlamentet har i den forbindelse beføjelser på tre områder; henholdsvis demokratisk kontrol, lovgivning og budget. [<http://www.eu-oplysningen.dk> C, 25.05.2003]

Demokratisk kontrol: Hovedopgaven for Parlamentet er at udøve demokratisk kontrol med de beslutninger, der træffes i EU. Denne kontrol foregår primært i forhold til Kommissionen, overfor hvilken Parlamentet kan vedtage mistillidsvotum. Et mistillidsvotum indebærer, at hele Kommissionen skal gå af, idet Kommissionen handler som en samlet enhed. Samtidig har Kommissionen pligt til at besvare forespørgsler fra Parlamentet.

Kontrollen foregår også i forhold til Rådet. Parlamentet har dog ingen direkte indflydelse overfor Rådet, men Parlamentet skal høres i forskellige sammenhænge; dog uden bindende virkning. [<http://www.eu-oplysningen.dk> C, 25.05.2003]

Lovgivning: På lovgivningsområdet har Parlamentet indflydelse ved, at det skal høres, inden en retsakt kan vedtages. Hvis Parlamentet således ikke er

enig i en foreslået retsakt, kan det komme med ændringsforslag, som Rådet skal tage stilling til. Hvis ikke der opnås enighed mellem de to institutioner, kan retsaktten ikke vedtages. [TEF art. 251]

Budget: Medlemsstaternes finansministre bliver enige om et budget, som Parlamentet efterfølgende kan forkaste. Dette er hændt to gange, i henholdsvis 1979 og 1984, hvor Parlamentet og Rådet var meget uenige om, hvordan udgifterne skulle fordeles. Samtidig skal Parlamentet tage stilling til, om regnskabet for det forrige år skal godkendes. [<http://www.eu-oplysningen.dk> C, 25.05.2003]

Ministerrådet

Rådet er den lovgivende magt i EU, dog med Parlamentet som medlovgiver i mange sammenhænge. Rådet består af medlemsstaternes ministre forstået således, at hvis emnet er miljø, stiller staterne med deres miljøministre osv. På trods af, at det i forskellige sammenhænge er forskellige ministre, der træder sammen, betragtes Rådet som ét råd. [<http://www.eu-oplysningen.dk> D, 25.05.2003] og [Rasmussen, H. 1998, s. 78]

Som en del af Rådet findes Coreper², der består af EU-ambassadører. Disse er en fast del af Rådet, og det er dem, der forbereder rådsmøderne. [Rasmussen, H. 1998, s. 86-87]

Medlemmerne af Rådet repræsenterer medlemsstaterne på ministerplan. Det vil sige, at medlemmer-

² Fransk forkortelse for De Faste Repræsentanters Komite



ne skal være beføjet til at repræsentere medlemsstatens regering. [Rasmussen, H. 1998, s. 77]

Rådet indgår på EU's vegne traktater med tredje-lande og internationale organisationer, efter at Kommissionen har forhandlet derom. [Rasmussen, H. 1998, s. 77]

Europa-Kommissionen

Kommissionen består af en politisk ledelse på 20 kommissærer, der udpeges af medlemslandenes regeringer for fem år ad gangen, samt 23 underliggende generaldirektorater. Kommissionen har desuden 13 særtjenester, herunder f.eks. den juridiske, der skal godkende alle Kommissionens forslag til retsakter. De udpegede kommissærer arbejder under kollektivt ansvar som EU-borgere frem for nationalborgere. Det vil sige, at kommissærerne ikke går deres nationalstaters ærinder. [<http://www.eu-oplysningen.dk> E, 25.05.2003]

Kommissionens rolle er at være initiativtager, administrator og kontrollant. Det vil f.eks. sige, at Kommissionen tager initiativ til nye lovforslag samt kontrollerer, at alle retsforskrifter bliver overholdt af både EU-institutioner og medlemsstater. Hvis en medlemsstat bryder en retsforskrift kan Kommissionen således udnytte sin kompetence fra TEF 226 til at rejse sag ved EF-Domstolen.

TEF art. 226

Stk. 1. Finder Kommissionen, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler den i henhold til denne traktat, fremsætter den en begrundet udtalelse herom efter at have givet den pågældende stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger.

Retter den pågældende stat sig ikke efter den fremsatte udtalelse inden for den frist, der er fastsat af Kommissionen, kan denne indbringe sagen for Domstolen

I første omgang sendes en åbningskrivelse til medlemsstaten, som medlemsstaten efterfølgende har mulighed for at kommentere. Mener Kommissionen stadig, at den pågældende retsforskrift er overtrådt, fremsendes en begrundet udtalelse, hvor medlemsstaten har en frist til at efterkomme indholdet af udtalelsen. Sker dette ikke, kan Kommissionen indbringe sagen for EF-Domstolen. Det er dog en ret omfattende opgave, hvis Kommissionen skal holde øje med alle medlemsstaternes lovgivninger mv., hvorfor praksis er, at Kommissionen bliver opmærksom på eventuelle regelbrud via klageskrifter, henvendelser fra Parlamentet mv. [EF-Tidende 2002, s. 89-90] Desuden varetager Kommissionen forvaltningen af EU's budget samt forhandlinger om internationale aftaler. [<http://www.eu-oplysningen.dk> E, 25.05.2003]

Kommissionen har med få undtagelser eneret på at stille politiske forslag, som efterfølgende vedtages af Rådet og Parlamentet. Kommissionen er således medvirkende til udarbejdelse af lovgivning i EU, idet f.eks. Rådet i langt de fleste tilfælde ikke selv har kompetence til at tage initiativ til lovforslag. Kommissionen kan dog ikke som følge deraf blo-



kere Rådets arbejde, idet Rådet kan anmode Kommissionen om at stille forslag, der skal opfylde fælles mål. Rådet kan således angive inden for hvilket emne Kommissionen skal stille forslag, men kan dog ikke diktere det konkrete indhold af Kommissionens forslag. [Gulman, C. og Hagel-Sørensen, K. 1995, s. 101]

Kommissionen har vide beføjelser, samtidig med at den handler uafhængigt. Kommissionen er dog underlagt en vis form for kontrol fra henholdsvis, Parlamentet (politisk kontrol), Revisionsretten (økonomisk kontrol), Ombudsmanden (forvaltningskontrol) og EF-Domstolen (juridisk kontrol). [http://www.eu-oplysningen.dk E, 25.05.2003]

Revisionsretten

Revisionsretten består af ét medlem fra hver medlemsstat. Det vil sige, at der i øjeblikket er 15 medlemmer, der hver især er udpeget af Rådet for seks år. Disse medlemmer er ikke bundet af deres regeringer. [http://www.eu-oplysningen.dk H, 25.05.2003]

Revisionsrettens hovedopgave er at revidere EU's regnskaber og kontrollere, at budgetter og regler er overholdt. Arbejdsområdet er derved bredt, idet Revisionsretten reviderer alt fra selve EU-institutionerne til den private borger, der har modtaget støtte. EU's budget er så stort, at Revisionsretten ikke har ressourcer til at revidere samtlige finansielle transaktioner. Kontrollen foregår derfor som stikprøver af, om systemerne til gennemførelse af EU's lovgivning og den nationale lovgivning

er pålidelige på fællesskabsmæssigt og nationalt niveau. [http://www.eu-oplysningen.dk G, 25.05.2003]

Revisionsretten har ikke i sig selv retlige sanktionsmuligheder, men oplysninger om svig mv. sendes til rette EU-organer, der efterfølgende kan tage affære [http://www.eu-oplysningen.dk G, 25.05.2003]

EF-Domstolen

EF-Domstolen er den øverste dømmende myndighed inden for det overnationale samarbejde, og den dømmer i sager, der vedrører TEF. Det vil sige, at EF-Domstolen primært arbejder indenfor det overstatslige samarbejde. Herunder hører, at EF-Domstolen skal tage stilling til, om EU-lovgivningen bliver overholdt i de enkelte medlemsstater. Kun under særlige omstændigheder har EF-Domstolen kompetence indenfor det mellemstatslige politisamarbejde og det retlige samarbejde. [http://www.eu-oplysningen.dk A, 03.04.2003]

Fællesbegrebet EF-Domstolen indeholder reelt set to instanser; Retten i Første Instans og Domstolen. Denne opdeling foretoges i 1989 med det formål bedre at kunne klare stigningen i antal sager uden længere sagsbehandlingstider. Dette betød, udover større kapacitet, at der i nogen grad opstod en klagemulighed forstået således, at afgørelser fra Retten i Første Instans kan appelleres til Domstolen for så vidt angår retsspørgsmål om den juridiske fortolkning af fællesskabsretten. [http://www.eu-oplysningen.dk A, 03.04.2003]



EF-Domstolen består af 15 dommere udnævnt af medlemslandenes regeringer. De er dog uafhængige af deres hjemlige regeringer. I de konkrete sager bistås dommerne af generaladvokater, der har til opgave at give upartiske og begrundede forslag til afgørelse. Dommerne har dog ikke pligt at følge disse forslag. [<http://www.eu-oplysningen.dk> A, 03.04.2003]

EF-Domstolen har monopol på at prøve EU-reglers gyldighed, samtidig med at stater i visse tilfælde har pligt til at forelægge sager til præjudiciel afgørelse. Der skabes derved en større grad af ensartethed i de nationale domstoles fortolkninger, idet de nationale domstole er forpligtede til at anvende EF-Domstolens præjudicielle afgørelse. [<http://www.eu-oplysningen.dk> A, 03.04.2003]

Domstolens afgørelser er altid bindende for sagens parter, idet medlemsstaterne har forpligtet sig til at efterleve EF-Domstolens afgørelser. EU adskiller sig derved fra andre internationale organisationer, hvor nationalstaterne i juridisk forstand har bevaret deres suverænitet. [<http://www.eu-oplysningen.dk> A, 03.04.2003] Selvom afgørelserne er bindende for parterne, betyder det ikke, at EF-Domstolens afgørelser kan fungere som tilladelser. Selv i tilfælde, hvor EF-Domstolen underkender Kommissionens afslag, betyder det ikke, at der derved er givet tilladelse. [Pagh, P. 2001 A, s. 174]

Ved EF-Domstolen er det som udgangspunkt kun Kommissionen, der har kompetence til at indbringe medlemsstater for manglende overholdelse af EU-

regler. Dog har de enkelte medlemsstater mulighed derfor, såfremt Kommissionen undlader at gøre det. [Pagh, P. 2001 A, s. 173-174] Samtidig har den enkelte borger i visse tilfælde mulighed for at rejse sager ved Retten i Første Instans. Dette kan forekomme, hvor en borger vil have prøvet en afgørelse truffet af EU-institutioner; dog på betingelse af, at afgørelsen var direkte rettet mod borgeren eller berørte borgeren umiddelbart og individuelt. En borger kan således ikke rejse sag mod andre borgere, selskaber, virksomheder eller medlemslande. [<http://www.eu-oplysningen.dk> F, 25.05.2003]

Når sager rejses for EF-Domstolen, anvender denne en række retskilder, som fortolkes ud fra en række fortolkningsprincipper. Lovfortolkningen ved EF-Domstolen baseres i høj grad på samme kriterier og principper som i dansk ret, men i den konkrete afgørelse er der forskel på, med hvilken vægt de forskellige principper indgår i henholdsvis den danske ret og EU-retten. [Fenger, N. 2002, s.34-35] Vi vil i det følgende gøre rede for direktiver som retskilde. Vi vil i den forbindelse alene behandle direktiver som retskilde, idet ingen af de øvrige retskilder er relevante i forhold til vores projekt. For en gennemgang af disse henvises til appendiks A.

Retskilder

Direktiver er relevante i forhold til vores projekt, idet vi beskæftiger os med direktivers indflydelse



på dansk ret. Vi vil derfor i det følgende gøre rede for direktiver som retskilde.

Direktiver er retsfor skrifter, der er bindende for de medlemsstater, de rettes mod; i praksis oftest alle medlemsstaterne. Det vil sige, at det tilsigtede mål med direktivet er bindende. [TEF art. 249]

Et direktivs bestemmelser skal implementeres i de enkelte medlemsstaters lovgivninger for at blive direkte virkende for borgerne, men allerede ved offentliggørelse i EF-Tidende træder direktivet i kraft. [Pagh, P. 1996, s. 342] Det er i den forbindelse op til de nationale myndigheder at afgøre, med hvilken form og hvilke midler gennemførelsen af direktivet sker. Der findes dog i medfør af EF-Domstolens praksis bindende retningslinjer for implementeringen af direktivets bestemmelser. Implementeringen skal således foregå ved generelle, bindende og offentliggjorte nationale regler, hvis tilsvarende nationalretlige problemstillinger reguleres ved sådanne regler. Det er dog tilstrækkeligt, hvis reguleringen fremgår af en fast og klar retspraksis. Det er samtidig fastlagt, at efterlevelse alene gennem administrativ praksis eller cirkulærer ikke accepteres. Implementeringen sker oftest gennem ny lovgivning eller ændring af eksisterende lovgivning. [Rasmussen, H. 1998, s. 258 og 262]

Direktiver anvendes hovedsageligt, hvor der ønskes en harmonisering af lovgivningen i de enkelte medlemsstater dog med mulighed for nationale særpræg. Direktiver kan desuden fremstå med

mere eller mindre faste bestemmelser. Der er således både tilfælde, hvor direktivet blot indeholder minimumskrav, som de enkelte nationer kan skærpe, og tilfælde, hvor direktiver er så præcise, at nationale afvigelser er udelukkede. Direktiver kan således i nogle tilfælde være så præcise, at de kan finde direkte anvendelse. Dette forudsætter dog, at direktivet opfylder en række betingelser. Disse betingelser er,

- at implementeringsfristen er overskredet, uden at implementeringen er fyldestgørende, samtidig med at den relevante bestemmelse er utvetydig og ufravigelig i sit indhold
- eller, at bestemmelsen giver enkeltpersoner rettigheder f.eks. i forhold til de offentlige myndigheder.

[EF-Tidende 2001]

Det følger af retspraksis, at direkte anvendelse af direktiver kan være grundlag for håndhævelse af borgeres rettigheder. Borgere kan således påberåbe sig et direktiv, selvom det ikke er implementeret fuldt ud, hvis kravene til umiddelbar anvendelighed er opfyldt. [EFD 8/81] Der kan dog ikke skabes pligter for borgere ved direkte anvendelse af et direktiv. [EFD 152/84] Konklusionen derpå må være, at et direktiv direkte kan opfylde rettigheder for borgere. En medlemsstat kan således ikke ”ophæve” borgernes rettigheder ved ikke at implementere et direktiv fyldestgørende. På den anden side kan et direktiv ikke tilsvarende direkte pålægge pligter for borgerne.



Direktiver kan udløse direkte bindinger for medlemsstaterne, mens retsforholdet mellem borgere eller virksomheder ikke kan reguleres direkte af direktiver. Dette anfægtes dog af EF-Domstolens vide fortolkning af begrebet medlemsstat, der ikke blot omfatter statsinstitutioner, men også statsvirksomheder, kommunale myndigheder, kommunale fællesskaber og kommunale virksomheder. [Pagh, P. 1996, s. 333]

I tilfælde, hvor bestemmelser i direktiver er tvetydige, retfærdiggør det ikke, at der opstår en tilsvarende tvetydighed i national lovgivning. [Rasmussen, H. 1998, s. 262]

Fortolkningsprincipper

EF-Domstolen har en række fortolkningsprincipper, der lægges til grund ved afgørelser. Det skal i den forbindelse nævnes, at dommerne ved EF-Domstolen har samme frihed til at vælge fortolkningsmetode, som tilfældet er i den danske ret. [Rasmussen, H. 1998, s. 399] Principperne belyses overordnet i dette afsnit, men uddybes i appendiks A. Principperne er følgende.

Ordlydsfortolkning fokuserer på EU-retsreglernes ord og deres leksikale betydning. Princippet benyttes sjældent alene ved en afgørelse, herunder specielt ikke når afgørelsen skal klarlægge fortolkning af traktaters indhold. Ordlydsfortolkning lægges imidlertid gerne til grund for en afgørelse i de tilfælde, hvor det giver et resultat, som EF-Domstolen i øvrigt stiler imod. [Rasmussen, H. 1998, s.392]

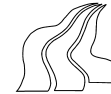
Ved en ordlydsfortolkning er det relevant at se på de forskellige sprogversioner og efterfølgende vælge den fortolkning, som flest sprogversioner underbygger. Årsagen hertil er, at EU-reglerne gælder på 11 i princippet ligestillede sprog, men de sproglige versioner fører ofte til indbyrdes uforenelige resultater. Herudover har begreberne ikke nødvendigvis samme meningsindhold på de forskellige sprog. [Fenger, N. 2002, s. 35]

Formåls- eller teleologisk fortolkning lægger vægt på formålet med den EU-regel, der skal fortolkes, eller den retsforskrift, hvori den findes. [Rasmussen, H. 1998, s.394]

Formålsfortolkningen anses for at være det fortolkningsprincip, der med størst sikkerhed virkeliggør lovgiverens hensigter med lovteksten. EF-Domstolen har derfor gennem en lang og fast retspraksis valgt at harmonisere under hensyntagen til retsaktens formål. Formålsfortolkningen har således været det dominerende fortolkningsprincip ved EF-Domstolens afgørelser; også i højere grad end ved de fleste andre domstole. [Rasmussen, H. 1998, s. 396-398]

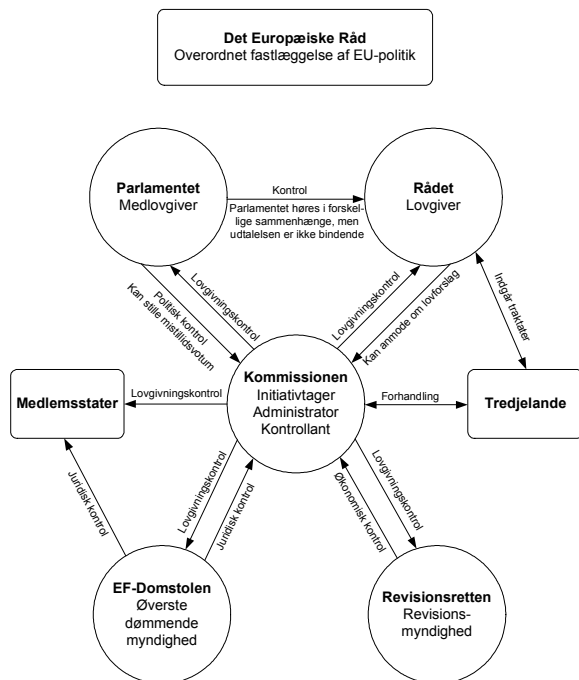
Kontekstfortolkning lægger vægt på påviselige sammenhænge mellem den EU-regel, der skal fortolkes, og andre regler, afsnit, kapiteloverskrifter og lignende i retforskrifter, hvor begrebet findes. [Rasmussen, H. 1998, s.393]

Subjektiv fortolkning inddrager forarbejder i afgørelsen for at afgøre reglens betydning. [Rasmussen, H. 1998, s.393] Forarbejder anvendes dog i meget



lille grad som retskilde. Først i de seneste år har forarbejder fået betydning som retskilde ved EF-Domstolens fortolkning af direktiver og forordninger. [Fenger, N. 2002, s. 43] Heri ligger en stor forskel til den danske ret, der i vidt omfang anvender forarbejder som forståelsesgrundlag for de implicerede bestemmelser.

Figur 4-1 viser en oversigt over EU-institutionerne og deres indflydelse på hinanden.



Figur 4-1 Oversigt over EU-institutionernes indbyrdes forhold

4.1.2 Overnationalt egenskaber ved EU-ret

EU har i forhold til medlemsstaterne en række overnationalt beføjelser, som er væsentlige i EU-rettens forhold til national ret. De vigtigste punkter vil i det følgende blive gennemgået.

EU's lovgivningskompetence betyder, at EU's institutioner kan vedtage regler, der enten umiddelbart er gældende i medlemsstaterne, eller som de nationale regeringer er forpligtede til at indføre i de nationale lovgivninger som regler. De umiddelbart gældende regler bliver udformet som forordninger, mens de forpligtende regler udformes som direktiver eller beslutninger. [Pagh, P. 2001 A, s. 178]

EU's kompetence til at udstede sådanne gældende regler fremgår af TEF art. 249, stk. 1.

TEF art. 249

Stk. 1. Til udførelse af deres opgaver på de i denne traktat fastsatte betingelser skal Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab, Rådet og Kommissionen udstede forordninger og direktiver samt vedtage beslutninger, rette henstillinger eller afgive udtalelser.

EU-reglers forrang betyder, at EU's regler har forrang frem for de nationale bestemmelser. De nationale regler fortrænges derved af EU-regler, hvilket vil sige, at de nationale myndigheder ved uoverensstemmelse mellem nationale regler og EU-regler har pligt til at anvende EU-reglerne, såfremt det sikrer borgernes retsstilling. Derved sikres EU-rettens effektivitet i forhold til det sam-



lede fællesskabs målsætninger samtidig med, at borgernes retsstilling sikres. [Pagh, P. 2001 A, s. 178]

EU-reglernes forrang fremgår ikke direkte af nogen traktattekst, men er udviklet ved EF-Domstolen i en række principielle afgørelser³ i 1960'erne. [Wegener, M. 1994, s. 214]

I og med at EU's regler kan være umiddelbart gældende for borgerne, adskiller de sig fra internationale regler under folkeretten, idet folkeretlige regler er gældende overfor stater, men ikke borgere. Først når de folkeretlige regler er indarbejdet i de nationale regler i de enkelte staters lovgivninger, kan de være bindende for borgerne. [Pagh, P. 2001 A, s. 178]

Staters erstatningsansvar betyder, at den enkelte nationalstat kan blive erstatningsansvarlig overfor borgerne, hvis ikke den efterlever EU's regler. Dette er i modsætning til den almindelige folkeret, hvor de nationale stater ikke kan ifalde erstatningsansvar overfor egne borgere. I EU-retlig forstand betyder princippet om staters erstatningsansvar, at borgerne, hvis de kan gøre et retstab op økonomisk, kan gøre staten erstatningsansvarlig. [Pagh, P. 2001 A, s. 179]

Medlemsstaternes erstatningsansvar er ikke nedfældet i traktatmæssigt, men det er i en principiel dom⁴ fra 1991 fastslået, at medlemsstaterne skal

³ Bl.a. EFD 6/64

⁴ Sammenhængende sager EFD C-6/90 og EFD C-9/90

erstatte tab for borgere og virksomheder, hvis tabet er opstået som følge af fejlagtig anvendelse af EU-retlige regler. [Rasmussen, H. 1998, s. 514]

EU-krav til national lovgivningsproces betyder, at EU i en vis forstand kan stille krav til lovgivningsprocessen i de nationale lovgivningssystemer. Dette forstås således, at EU-reglerne supplerer grundlovens procedurekrav for en lovs gyldighed. F.eks. findes et direktiv indeholdende ensartede principper for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, som der skal tages hensyn til ved overvejelser om forbud mod plantebeskyttelsesmidler. Det er dog et spørgsmål om fortolkning, hvorvidt kravene til den nationale lovgivningsproces er en selvstændig begrænsning af staternes suverænitet, eller om den blot er udtryk for en del af EU-reglernes forrang overfor nationale bestemmelser. [Pagh, P. 2001 A, s. 179-180]

I og med, at kravene til de nationale lovgivningsprocesser kan opfattes som en del af EU-rettens forrang, findes ingen særskilte bestemmelser for derfor.

EF-Domstolens monopol på prøvelse af EU-reglers gyldighed indebærer, at EF-Domstolen griber ind i de nationale domstoles ret til at prøve retsforskrifters gyldighed. Det er i grundloven fastlagt, at gyldigheden af bekendtgørelser og forvaltningsakter kan prøves af de danske domstole, men i forbindelse med EU-reglers gyldighed er det kun EF-Domstolen, der har kompetencen. [Pagh, P. 2001 A, s. 180] Dette fremgår af TEF art. 234.

**TEF art. 234**

Stk. 1. Domstolen har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål:

- a) om fortolkningen af denne traktat
- b) om gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner og ECB
- c) om fortolkningen af vedtægter for organer, der oprettes af Rådet, når bestemmelse herom findes i de pågældende vedtægter.

...

Nationale domstoles pligt til præjudiciel forelæggelse indebærer, at de nationale domstole ved tvivl om betydningen af EU-regler i visse tilfælde har pligt til at forelægge sagen for EF-Domstolen til præjudiciel afgørelse. I andre tilfælde har de mulighed derfor. Dette fremgår af TEF art. 234.

TEF art. 234

Stk. 1. ...Såfremt et sådant spørgsmål rejses ved en ret i en af Medlemsstaterne, kan denne ret, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom, anmode Domstolen om at afgøre spørgsmålet.

Såfremt et sådant spørgsmål rejses under en retssag ved en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, er retten pligtig at indbringe sagen for Domstolen.

Forelæggelse kan kun undlades, såfremt alle sproglige versioner entydigt fastlægger fortolkningen af bestemmelsen. De nationale domstole har endvidere pligt til at forelægge sagen for EF-Domstolen i de tilfælde, hvor der ikke er appeladgang i det nationale retssystem.

Pligten til i visse tilfælde at forelægge sager for EF-Domstolen er et indgreb i de nationale domsto-

les ret til selv at tilrettelægge domstolsprocessen. [Pagh, P. 2001 A, s. 180]

EU's traktatkompetence indebærer, at EU på en række områder har overtaget medlemsstaternes mulighed for at indgå aftaler med tredjelande. Kompetencen fremgår bl.a. af TEF art. 310.

TEF art. 310

Stk. 1. Fællesskabet kan med en eller flere stater eller internationale organisationer indgå aftaler, hvorved der skabes en associering med gensidige rettigheder og forpligtelser, fælles optræden og særlige procedureregler.

Dette gælder ikke kun på områder, hvor EU har enekompetence, men f.eks. også aftaler vedrørende samhandel. Ifølge EF-Domstolen dækker EU's enekompetence på alle områder, hvor en aftale med tredjelande kan få indflydelse på interne EU-regler, såvel allerede gældende som kommende regler. [Pagh, P. 2001 A, s. 181]

I de tilfælde hvor EU ikke udnytter en kompetence til at fastsætte minimumsregler, eller hvor det kun er en del af den internationale aftale med tredjeland, der berører EU-regler, foreligger delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne. Hvis EU derimod har fastsat regler for hele det område, der indgås tredjelandsaftale om, antages EU at have enekompetence. Det forekommer dog ikke at være af reel praktisk betydning at skelne mellem delt kompetence og enekompetence, idet EU's afstemningsregler formentlig vil være afgørende, hvis ikke EU og medlemsstaterne kan blive enige. [Pagh, P. 2001 A, s. 181]



EU's procedurekrav betyder, at der i EU findes en række fastsatte procedurer, som skal overholdes, før visse nationale regler kan få gyldighed. F.eks. skal enhver form for direkte eller indirekte støtteordning anmeldes til Kommissionen, før den bliver gyldig. Dette fremgår af TEF art. 88, stk. 3. [Pagh, P. 2001 A, s. 181]

TEF art. 88

Stk. 3. Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil...

Vi har i det foregående gennemgået EU's institutioner samt overnationale egenskaber i den generelle EU-ret. Disse principper og egenskaber er gældende for alle aspekter af EU-retten.

4.2 FORVALTNINGSRET

Forvaltningsret er relevant som sådan, idet den har indflydelse på EU-rettens virkning overfor borgerne. Dette hænger sammen med forvaltningsrettens betydning for administrationen af den implementerede EU-lovgivning. De danske forvaltningsmæssige handlinger er således forudsætninger for, at de internationale forpligtelser fra EU bliver opfyldt. Det vil sige, at der i implementeringen af EU-direktiver indgår en række skønmæssige beføjelser, hvor forvaltningsretlige principper er af betydning. Forvaltningsretten er dog ikke direkte betydende for fortolkningen af eventuelle EU-retlige bestemmelser og forpligtelser, hvorfor vi ikke her vil foretage en gennemgang af forvaltningsrettens

principper, men blot henvise til gennemgangen af forvaltningsretten i appendiks B.

Vi har i det foregående gjort rede for udvalgte dele af EU-retten i forhold til den danske ret. Vi har derved gjort rede for den teoretiske forståelse af projektets grundlag. Vi vil derfor i det følgende benytte dette teoretiske grundlag som forståelsesramme i forhold til analysen af vores problemstillinger.

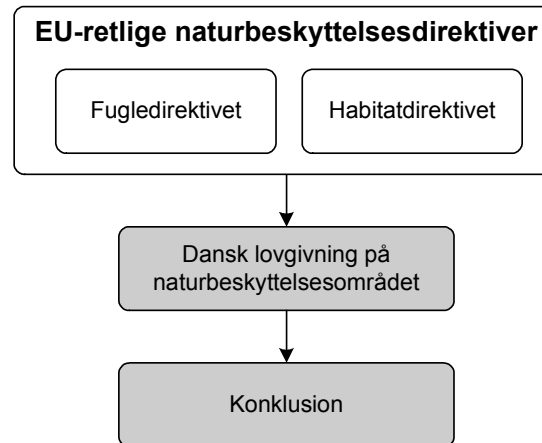


5 DISPOSITION FOR ANALYSE AF EU-RETLIGE NATURBESKYTTELSSEDIREKTIVER

Analysen af de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver vil fungere som grundlag for besvarelse af underproblemstillingen:

”Hvilke forpligtelser indeholder de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver, og hvad er den juridiske rækkevidde af disse?”

Analysen vil i henhold hertil belyse direktivernes restriktioner og rækkevidden heraf. Analysen vil herved illustrere, hvilke forpligtelser Danmark skal overholde. Af figur 5-1 fremgår det, at analysen af de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver består af analyse af henholdsvis fugledirektivet og habitatdirektivet. Figuren illustrerer desuden, at analysen af de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver vil danne grundlag for analysen af dansk lovgivning på naturbeskyttelsesområdet.



37

Figur 5-1: Disposition for analyse af de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver.



38

38



6 FUGLEDIREKTIVET

Fugledirektivet er den almindelige betegnelse for direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle. Direktivet forpligter medlemsstaterne i EU til at beskytte fugle, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes territorier; herunder hører trækfugle, der betragtes som fælles eje i EU. [Fd præambel]

Beskyttelsen omfatter alle vilde fugle, men især særligt truede og sårbare fugle samt deres levesteder. Levestedsbeskyttelsen foregår i første omgang som udpegning af særligt beskyttede områder (SBO'er). Disse skal efterfølgende vedligeholdes, samtidig med at ødelagte biotoper skal genskabes, og nye biotoper oprettes. [Fd art. 3, stk. 2] Områderne indgår som en del af Natura 2000-netværket, jf. afsnit 7.3.1.

Fugledirektivet baseres på TEF art. 174, der bl.a. angiver, at fællesskabets miljøpolitik skal bidrage til forfølgelsen af følgende mål:

- Bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten
- Beskyttelse af menneskers sundhed
- En forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne
- Fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.

[TEF, art. 174]

Vi vil i det følgende gøre rede for indhold og rækkevidde af fugledirektivet via analyse af selve direktivteksten med inddragelse af relevant retspraksis. Indledningsvis fastlægges fugledirektivets formål, idet de resterende bestemmelser er udformet med henblik på at opnå dette formål.

6.1 FORMÅL

Formålet med fugledirektivet er at beskytte vilde fugle og deres levesteder indenfor EU. Dette fremgår af fugledirektivets art. 1.

Fd art. 1

Stk. 1. Dette direktiv vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter.

Stk. 2. Dette direktiv gælder for fugle samt for deres æg, reder og levesteder.

Det ses, at direktivet omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de fuglearter, der i vild tilstand har naturligt ophold på EU-medlemsstaternes områder. Samtidig ses det, at beskyttelsen, udover selve fuglene og deres levesteder, gælder for fuglenes reder og æg.

Baggrunden for at udarbejde fugledirektivet var et hensyn til de fuglearter, der i vild tilstand har deres



naturlige ophold på medlemsstaternes område. Det vil både sige fugle, der lever på de enkelte medlemsstats territorier, og trækfugle. Formålet med fugledirektivet er således at beskytte de vilde fugle indenfor EU's territorium. [Fd præambel]

6.2 INDHOLD

Fugledirektivet er opdelt i ti kapitler og fem bilag. Vi vil i gennemgangen af fugledirektivets indhold fokusere på de kapitler, der er relevante i henhold til besvarelse af projektets problemstilling. Det fuldstændige indhold af direktivet fremgår af figur 6-1.

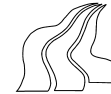
Kapitel 2 omhandler *målsætning for beskyttelse*, hvor det fastlægges, at medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til opretholdelse og tilpasning af de beskyttede fuglearter.

Kapitel 3 om *beskyttelse af levesteder* gør klart, hvilke former for foranstaltninger der skal anvendes til at beskytte, opretholde og genskabe biotoper. Det drejer sig f.eks. om, at ødelagte biotoper skal genskabes.

Udover kapitlerne findes der i fugledirektivet fem bilag, der hver især har betydning for konkretiseringen af direktivet.

Kapitel 1	Afgrænsning af virkeområde
Kapitel 2	Målsætning for beskyttelse
Kapitel 3	Beskyttelse af levesteder
Kapitel 4	Fangst og indsamling
Kapitel 5	Fremme af forskning mhp. beskyttelse af vilde fugle
Kapitel 6	Overvågning af indførelse af fremmede arter
Kapitel 7	Pligt til fremsendelse af rapport hvert 3. år
Kapitel 8	Foranstaltninger må ikke medføre forringelser
Kapitel 9	Medlemsstaterne kan fastsætte strengere regler
Kapitel 10	Procedureregler
Bilag I	Sjældne eller truede fuglearter for hvilke der skal træffes særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder
Bilag II	Arter der under hensyn til bestandenes størrelser, udbredelse og formeringsevne kan jages i overensstemmelse med national lovgivning
Bilag III	Arter der under visse betingelser må sælges, herunder transporteres og besiddes med salg for øje
Bilag IV	Midler, metoder, indretninger og transportmidler der ikke må anvendes til fangst
Bilag V	Emner der skal vises særlig opmærksomhed ved forskning og arbejde

Figur 6-1 Oversigt over fugledirektivets indhold.



6.3 RESTRIKTIONER

I en analyse af fugledirektivets restriktioner vil vi i henhold til vores underproblemstilling fokusere på de bestemmelser, der vedrører områdebeskyttelse, mens bestemmelser, der alene er rettet mod artsbeskyttelse, ikke vil blive belyst. Det vil sige, at vi i analysen vil koncentrere os om kapitlerne 2 og 3. Disse vedrører *målsætningen for beskyttelse* samt *beskyttelse af de vilde fugles levesteder*.

6.3.1 Målsætning for beskyttelse

Fugledirektivets art. 2 fastlægger målsætningen for fuglebeskyttelsen. Denne målsætning bliver sat i sammenhæng med såvel fuglearternes økologiske behov som offentlighedens videnskabelige, kulturelle, rekreative og økonomiske krav.

Fd art. 2

Stk. 1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

Det fremgår således, at medlemsstaterne skal træffe nødvendige foranstaltninger af hensyn til de i fd art. 1 omhandlede arter. *Foranstaltninger* defineres ikke direkte i direktivet, men en række foranstaltninger er nævnt i fd art. 3, stk. 2. Det fremgår heraf, at *foranstaltninger* bl.a. omfatter udpegning af beskyttede områder samt genopretning af biotoper.

Ved en ordlydsfortolkning af fd art. 2 fremgår det, at der i udpegningen af områder kan tages hensyn til både videnskabelige og kulturelle krav samt økonomiske og rekreative hensyn. Denne fortolkning er dog blevet tilsidesat af EF-Domstolen i Hollandssagen, jf. afsnit 6.3.2.

Kommissionen lagde her sag an mod Holland for ikke hverken antals- eller kvalitetsmæssigt set at have udpeget tilstrækkeligt med SBO'er. Holland gjorde i den forbindelse gældende, at der var gjort andre tiltag for fuglebeskyttelse, og at der i udpegningen var mulighed for at foretage et skøn, hvor bl.a. økonomiske og rekreative hensyn kunne inddrages. EF-Domstolen gjorde i henhold hertil klart, at medlemsstaterne er forpligtede til at udlægge de arealer, der er bedst egnede til fuglebeskyttelse. Disse arealer skal udlægges, uanset om medlemsstaten har gjort andre tiltag i forhold til fuglebeskyttelse. Desuden gjorde EF-Domstolen klart, at de økonomiske hensyn, der omtales i fd art. 2, ikke kan tages i betragtning ved valget og fastlæggelsen af et SBO.

Det fremgår af Hollandssagen, at der ved valget af, hvilke områder der skal udpeges som SBO'er, ikke kan tages hensyn til hverken de økonomiske eller rekreative hensyn, der ellers fremgår af fd art. 2. Dette hænger sammen med, at en fortolkning af de mere specifikke bestemmelser i fd art. 4, stk. 1 og 2 medfører, at en medlemsstat ved valget og afgrænsningen af et SBO ikke er beføjet til at tage de i fd art. 2 nævnte økonomiske hensyn. [EFD C-44/95] Sådanne hensyn kan dog tages i betragtning ved efterfølgende indgreb ved bydende nødvendige samfundshensyn, såfremt proceduren fra hd art. 6, stk. 3 og 4 overholdes. [U 1997B.511]



6.3.2 Beskyttelse af levesteder

Beskyttelsen af levesteder udtrykkes gennem henholdsvis art. 3 og 4 i fugledirektivet. Bestemmelserne omhandler henholdsvis beskyttelse, opretholdelse eller genskabning af levesteder og udpegning af SBO'er. Hvor fd art. 3 er en generel bestemmelse, vedrørende de foranstaltninger, medlemsstaterne skal træffe, er fd art. 4 en konkretisering heraf. Der vil derfor i gennemgangen forekomme visse overlap i belysningen.

Beskyttelse, opretholdelse eller genskabning af levesteder

Fd art. 3 er den mest generelle af de netop nævnte bestemmelser, og indholdet af stk. 1 er, at de enkelte medlemsstater skal træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige af hensyn til beskyttelse, opretholdelse eller genskabelse af tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de fuglearter, der er omhandlet i fd art. 1.

Fd art. 3

Stk. 1. Medlemsstaterne træffer ud fra de i artikel 2 omhandlede hensyn alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter.

Stk. 2. Beskyttelse, opretholdelse og genskabelse af biotoper og levesteder omfatter i første række følgende foranstaltninger:

- A) oprettelse af beskyttede områder.
- B) vedligeholdelse og forvaltning i overensstemmelse med de økologiske krav af levesteder både i og uden for de beskyttede områder.
- C) genskabelse af ødelagte biotoper.
- D) oprettelse af nye biotoper.

Bestemmelsen forudsætter via pligten til beskyttende foranstaltninger en indsats, allerede inden der konstateres forringelser af levestederne. Bestemmelsen er derved et udtryk for, at direktivet tager hensyn til forebyggelsesprincippet. Samtidig er bestemmelsen et udtryk for en resultatpligt, hvorfor bestemmelsen ikke er opfyldt, medmindre der opnås resultater. Desuden angiver bestemmelsen, at det ikke er nok at opretholde en eksisterende tilstand, men at områderne desuden skal genoprettes, hvis biotoperne er ødelagte.

De foranstaltninger, medlemsstaterne i første omgang skal træffe, fremgår af fd art. 3, stk. 2. Det drejer sig således om

- Udpegning af SBO'er,
- Vedligeholdelse og forvaltning af levesteder både i og udenfor beskyttelsesområderne,



- Retablering af ødelagte biotoper og
- Oprettelse af nye biotoper

Fd art. 3, stk. 2 angiver således en række foranstaltninger, der er omfattet af medlemsstaternes forpligtelser. Begrebet *nødvendige* foranstaltninger i fd art. 3, stk. 1 knytter sig imidlertid til begrebet *tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder*, hvorfor *nødvendige* foranstaltninger må forventes at være udvidet i forhold til fd art. 3, stk. 2.

Nødvendige foranstaltninger i forhold til *tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder* tolkes desuden i Santoña-sagen, jf. nedenfor, som foranstaltninger, der er fyldestgørende i forhold til at sikre bevarelsen af samtlige fuglearter omfattet af fugledirektivet. Begrebet er ikke umiddelbart yderligere defineret, men det fremgår af Hollands-sagen, jf. nedenfor, at der bør tages udgangspunkt i IBA-rapporter¹ i vurderingen af, om der er udlagt tilstrækkeligt mange områder, der dækker et tilstrækkeligt stort geografisk område.

Det vil sige, at begrebet *nødvendige* foranstaltninger overlader et skøn til de enkelte medlemsstater i

¹ IBA er en betegnelse for rapporten "Inventory of Important Bird Areas in the European Community". IBA giver en fortegnelse over områder af større betydning for beskyttelsen af vilde fugle i Det Europæiske Fællesskab. Fortegnelsen er blevet udarbejdet til brug for det kompetente generaldirektorat i Kommissionen af Den Europæiske Gruppe for Beskyttelse af Fugle og Levesteder i samarbejde med Det Internationale Råd for Fuglebeskyttelse og sagkyndige fra Kommissionen. [EFD C-3/96]

vurderingen af, hvad en *nødvendig* foranstaltning er, idet den *nødvendige* foranstaltning afhænger af naturtilstanden på det konkrete område.

Udpegning af SBO'er

I tæt sammenhæng med fd art. 3 findes fd art. 4, der konkretiserer de beskyttelsesforanstaltninger, som skal træffes for, at der opnås tilstrækkeligt varierede og vidtstrakte levesteder for særligt følsomme fuglearter af dem, der er angivet i bilag I samt for trækfuglearter. [Kommissionen 2000 B, s. 5] Det vil sige, at fd art. 4 konkretiserer den mere generelle fd art. 3.

Fd art. 4

Stk. 1. For arter, som er anført i bilag 1, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til :

- A) arter, der trues af udslettelse.
- B) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder.
- C) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset.
- D) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres lesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.



Fd art. 4, stk. 1 tager udgangspunkt i kravet om udpegning af SBO'er i fd art. 3, stk. 2. Fd art. 4, stk. 1 angiver i henhold hertil, at medlemsstaterne har pligt til at udlægge de områder som EF-fuglebeskyttelsesområder, der både kvantitets- og kvalitetsmæssigt er bedst egnede til beskyttelse af de i bilag I nævnte fuglearter. Der ligger heri, at medlemsstaterne har pligt til at udpege de bedste områder, men ikke nødvendigvis, at alle egnede områder skal udpeges, hvilket underbygges af Hollandssagen.

Hollandssagen

I EFD C-3/96 lagde Kommissionen sag an mod Holland bl.a. for ikke hverken antals- eller kvalitetsmæssigt set at have udpeget tilstrækkeligt med SBO'er som omhandlet i fd art. 4, stk. 1. Overfor denne påstand gjorde den hollandske regering gældende, at landet havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivets art. 4, stk. 1, idet der i udpegningen af SBO'er var foretaget en afvejning af interessen i at beskytte de fredede arter og økonomiske og rekreative hensyn. Regeringen mente således, at der var udlagt tilstrækkeligt mange områder, der var egnede til at beskytte de i bilag I nævnte arter, når der samtidig blev taget hensyn til, at Holland også havde gjort andre tiltag til fuglebeskyttelse.

Kommissionen gjorde overfor Hollands regerings holdning gældende, at IBA 89² indeholdt 70 områder i Holland på i alt 797.920 ha, der kunne udlægges til SBO'er. Holland havde kun udlagt 23 områder på i alt 327.602 ha, og der var kun overlap eller delvist overlap til 33 IBA 89-områder. IBA 89 var ikke bindende, men Kommissionen betragtede det som en faktisk tilsidesættelse af pligten til at udlægge områder, at

² IBA 89 illustrerer, at rapporten er fra 1989; fortegnelsen er siden blevet opdateret i både 1994 og 2000 [Krämer, L. 2002, s. 288] og [EFD C-202/01]

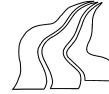
Holland udpegede mindre end halvdelen både antals- og arealmæssigt af, hvad der i IBA 89 blev angivet som SBO'er.

EF-Domstolen bemærkede dertil, at direktivet pålagde medlemsstaterne pligt til at udlægge de arealer, der var bedst egnede til fuglebeskyttelse. Disse arealer skulle udlægges, uanset om medlemsstaten havde gjort andre tiltag i forhold til fuglebeskyttelse. Desuden gjorde EF-Domstolen klart, at de økonomiske hensyn, der omtales i fd art. 2, ikke kunne tages i betragtning ved valget og fastlæggelsen af et SBO. Medlemsstaterne skulle således udlægge alle de områder, der efter ornitologiske kriterier fandtes bedst egnede for beskyttelse af de omhandlede arter.

Hollandssagen illustrerer, at medlemsstaterne er forpligtede til at udlægge alle de bedst egnede områder for fuglebeskyttelse uafhængig af, at medlemsstaten har truffet andre beskyttelsesforanstaltninger. Det må ved modsætningsslutning derfra fremgå, at medlemsstaterne dermed ikke er forpligtede til at udpege *alle* de egnede områder. [Krämer, L. 2002, s. 288]

Det fremgår desuden af sagen, at det er et skøn, hvornår en medlemsstat har udlagt tilstrækkeligt mange områder. IBA-rapporter kan i den forbindelse fungere som vejledende grundlag for, hvilke og hvor mange områder der bør udpeges. Det ses endvidere af Hollandssagen, at Kommissionen betragter IBA-rapporter som et mere eller mindre forpligtende grundlag for udpegningen af SBO'er.

Begrebet *særlige beskyttelsesforanstaltninger* i fd art. 4, stk. 1 omfatter en pligt til at udpege SBO'er. Denne forpligtelse kan ikke erstattes af andre beskyttelsesforanstaltninger, jf. Hollandssagen ovenfor. De enkelte medlemsstater har derved ingen



skønsbeføjelser mht. valg af område, hvis de ornitologiske kriterier peger på bestemte områder. Dette fremgår således af Santoña-sagen, hvornår et område er *bedst egnet*.

Santoña-sagen

I EFD C-355/90 anlagde Kommissionen sag mod Spanien for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fd art. 3 og 4. Spanien havde ikke truffet vedligeholdelses- og beskyttelsesforanstaltninger i overensstemmelse med de økologiske krav til levestederne, samtidig med at der ikke var truffet foranstaltninger for at genskabe ødelagte biotoper i Santoña-området. Endvidere var Santoña-området ikke udlagt som SBO, selvom det var et vådområde af væsentlig betydning for adskillige fuglearter, og der var ikke truffet foranstaltninger med henblik på at undgå forurening eller forringelse af levestederne i området. Disse mangler var ifølge Kommissionen i strid med fd art. 3, stk. 1 og fd art. 4, stk. 1, 2 og 4.

Kommissionen henviste bl.a. til, at der i henhold til artiklerne skulle træffes konkrete foranstaltninger for at beskytte fuglenes levesteder. Den spanske regering anførte heroverfor, at staten kun var forpligtet til at opnå beskyttelse af de vilde fugle og ikke nødvendigvis ved bestemte områder. EF-Domstolen afgjorde i henhold hertil, at artiklerne forpligter til at beskytte, opretholde og genskabe levestederne på grund af deres økologiske værdi.

Kommissionen påberåbte desuden både fd art. 4, stk. 1 og 2, hvilket anfægtedes af den spanske regering, idet der argumenteredes for, at det ikke kunne gøres gældende både, at et bestemt område ikke var udpeget, og at der ikke var truffet foranstaltninger i forhold til samme område. Årsagen hertil var, at foranstaltningerne først skulle træffes, når området var udpeget. EF-Domstolen gav i den forbindelse Kommissionen ret i, at begge bestemmelser kunne finde anvendelse, idet direktivets beskyttelsesformål ikke ville kunne nås, hvis medlemsstaterne kun skulle opfylde deres forpligtelser i henhold til fd art. 4, stk. 4, hvor områderne på forhånd var udlagt.

EF-Domstolen gjorde endvidere klart, at medlemsstaterne havde et vist skøn, når der skulle fastlægges SBO'er, men udpegningen var underkastet visse ornitologiske kriterier, der kom i første række. Spanien havde således tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fd art. 4, stk. 1 og 2, idet Santoña-området ikke var blevet udlagt. Desuden blev en række forhold påtalt, hvor Spanien ikke havde truffet passende forholdsregler for at undgå forurening, forstyrrelse og forringelse af levestederne i Santoña-området, som medlemsstaterne tilpligtes i fd art. 4, stk. 4. Det drejede sig bl.a. om udledning af urensset spildevand i området, projekteringen af en vej gennem området, formindskelse af vådområdets areal ved opførelsen af akvakulturanlæg samt ødelæggelse af lokalitetens særegne flora.

Det ses af Santoña-sagen, at ornitologiske kriterier må afgøre, hvilke områder der skal udpeges som SBO. Det er dermed de ornitologiske kriterier, der afgør, hvilke områder der er de *bedst egnede* i henhold til fd art. 4, stk. 1. Samtidig fastsloges en pligt til at beskytte vigtige internationale områder, selvom de endnu ikke var udpeget som SBO. Det vil sige, at medlemsstaterne ikke kan omgå forpligtelserne ved ikke at udpege områderne.

For at opfylde forpligtelserne i fd art. 4, stk. 1 er det ikke tilstrækkeligt blot at udpege områder. Det har desuden betydning, hvor bindende udpegningerne er for tredjemand, samt om udpegningen automatisk medfører anvendelse af beskyttelses- og bevaringsbestemmelser, der stemmer overens med EU-retten. Dette fremgår af Flandernsagen.

Flandernsagen

I sag EFD C-415/01 lagde Kommissionen sag an mod Belgien for ikke at have gennemført fd art. 4, stk. 1 g 2 samt bilag I. Kommissionen gjorde således gældende, at der i Flandern



manglede bindende bestemmelser om udlæggelse af SBO'er med henblik på beskyttelse af fugle fra direktivets bilag I samt trækfugle, der ikke er nævnt i bilag I. EF-Domstolen gav Kommissionen medhold i dette søgspunkt.

Kommissionen anførte desuden, at Belgiens afgrænsning af SBO'er ikke automatisk ville medføre anvendelse af beskyttelses- og bevaringsbestemmelser i overensstemmelse med EU-retten. Den belgiske regering anførte deroverfor, at der allerede fandtes generelle sektorbestemte beskyttelsesforanstaltninger med indvirkning på SBO'er, men at Kommissionen havde ret i, at der ikke var nogen bindende bestemmelser, der automatisk medførte fugledirektivets beskyttelsesbestemmelser anvendelse på den udpegede lokalitet. EF-Domstolen gav således også her Kommissionen medhold.

Endvidere gjorde Kommissionen gældende, at Belgiens udpegninger af SBO'er var uden bindende virkninger for tredjemand. Bindende virkning for tredjemand krævedes ved gennemførelse af direktivbestemmelser. For at opnå bindende retsvirkning i belgisk ret skulle udpegningerne offentliggøres i "Moniteur belge". Der var ved SBO'erne ikke pligt til offentliggørelse på denne vis. De landkort, der afgrænsede SBO'erne, blev alene fremlagt på rådhusene, så offentligheden derigennem havde mulighed for at orientere sig. Kommissionen anførte i forbindelse dermed, at den bindende retsvirkning ved gennemførelse af direktivbestemmelser skulle være uomtvistelig, hvilket ikke var tilfældet uden offentliggørelse af landkortene i "Moniteur belge". EF-Domstolen gav Kommissionen medhold i dette søgspunkt. Herudover påpegede EF-Domstolen, at landkort, der afgrænsede SBO'er, skulle have en uomtvistelig bindende kraft, idet dette ville forhindre, at den geografiske afgrænsning af SBO'erne kunne bestrides.

Det fremgår af Flandernsagen, at de nationale udpegninger af SBO'er skal være bindende overfor tredjemand, herunder at de kort, der afgrænser SBO'erne, skal være tilstrækkeligt præcise, samtidig med at de gøres bindende ved passende offentliggørelse i forhold til reglerne i den nationale ret.

Desuden skal der i den nationale lovgivning være bestemmelser, der sikrer, at en udpegning af et SBO automatisk forårsager, at beskyttelsesbestemmelserne i fugledirektivet bringes i anvendelse i forhold til området.

Beskyttelse af trækfugle

Af fd art. 4, stk. 2 fremgår det, at særligt vådområder, herunder især områder af international betydning, der fungerer som trækfugles yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområder, skal beskyttes.

Fd art. 4

Stk. 2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruiter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

Denne bestemmelse angiver, at også vilde fugle, der ikke fremgår af bilag I, skal beskyttes, hvis de midlertidigt har ophold på medlemsstaternes territorier. Medlemsstaterne har således pligt til at udpege vådområder af hensyn til trækfuglenes muligheder for rast mv. langs deres trækruiter. Et af søgsmålene i Santoña-sagen var, at Spanien ikke havde udpeget Santoña-området som SBO, selvom det var et vådområde af international betydning. Spanien blev således dømt for ikke at have opfyldt sin forpligtelse i henhold til fd art. 4, stk. 2.



Foranstaltninger mod forurening, forringelse og forstyrrelse

Fd art. 4, stk. 4 angiver, at medlemsstaterne skal træffe egnede foranstaltninger for at undgå forurening eller forringelse af de områder, der skal udpeges i henhold til fd art. 4, stk. 1 og 2.

Fd art. 4

Stk. 4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.

Medlemsstaterne skal desuden i henhold til bestemmelsen træffe foranstaltninger med henblik på at undgå forstyrrelse af fuglene. Foranstaltningerne skal træffes i det omfang forurening, forringelse eller forstyrrelse har betydning for formålet med fd art. 4.

Den netop nævnte del af fd art. 4, stk. 4 er delvist overtaget af hd art. 7, der angiver, at hd art. 6, stk. 2-4 træder i stedet for fd art. 4, stk. 4 1. pkt. for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter fd art. 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter fd art. 4, stk. 2. For en analyse af hd art. 6, henvises til afsnit 7.3.1. Heraf fremgår

desuden en nærmere definition af *forringelse* og *forstyrrelse*, jf. afsnit 7.3.1.

Begrebet *forurening* defineres ikke i habitatdirektivet, men det eksemplificeres i Santoña-sagen, hvor udledning af urensset spildevand var omfattet af begrebet. Denne forståelse kan have betydning i de tilfælde, hvor en medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser til at udlægge et område som SBO. I sådanne tilfælde finder fd art. 4, stk. 4 fortsat anvendelse, jf. Santoña-sagen. Det ses heraf, at Spanien i første omgang blev dømt for ikke at have udlagt områder i henhold til fd art. 4, stk. 2. I anden omgang blev staten dømt for ikke at have bestræbt sig på at undgå forurening mv. efter fd art. 4, stk. 4. Bestemmelsen blev således taget i anvendelse, selvom området ikke var udlagt.

Hvis medlemsstaten har opfyldt sin pligt til at udpege områder, finder kun 2. pkt. af bestemmelsen anvendelse. Det fremgår heraf, at medlemsstaterne skal bestræbe sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for de udpegede SBO'er.

Fugledirektivets art. 4 er central for opfyldelsen af formålet med fugledirektivet. [Kommissionen 2000 B] Det må antages at være grunden til, at det typisk har været i henhold til denne bestemmelse i fugledirektivet, at Kommissionen har anlagt sag om traktatbrud ved EF-Domstolen.



6.4 UNDTAGELSESBESTEMMELSER

Undtagelsesbestemmelserne i forhold til de udpegede SBO'er findes i hd art. 6, jf. afsnit 7.3.1.

Derudover findes i fugledirektivet ingen deciderede undtagelsesbestemmelser.

6.5 SAMMENFATNING

Formålet med fugledirektivet er at beskytte vilde fugle og deres levesteder indenfor EU. Beskyttelsen af levesteder skal primært foregå gennem udpegningen af SBO'er. Der har i forbindelse med disse udpegninger været tvivl om, i hvor høj grad medlemsstaterne havde kompetence til at lægge andre hensyn til grund end de fuglebeskyttelsesmæssige. Fd art. 2 er f.eks. af Holland blevet forstået således, at bl.a. økonomiske hensyn kunne anvendes som udvælgelseskriterier; men Hollandsagen viste, at en sådan forståelse af fd art. 2 var en fejlfortolkning. Der kunne i henhold til EF-Domstolen ikke lægges andre kriterier til grund end de ornitologiske. Først efterfølgende i administrationen af SBO'erne kan der tages højde for f.eks. økonomiske hensyn. Det vil sige, at medlemsstaterne i udvælgelsesprocessen reelt ingen skønsbeføjelser har.

Af samme sag fremgik det, at pligten til at udpege SBO'er ikke kunne erstattes af andre beskyttelses-tiltag. Sådanne tiltag ville højst kunne fungere som supplement til udpegningerne.

Medlemsstaterne er desuden forpligtet til at træffe nødvendige foranstaltninger; heriblandt har medlemsstaterne pligt til at udpege SBO'er. Derudover forstås ordlyden af bestemmelsen som en forudgående pligt til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, inden faktiske forringelser er konstateret. Såfremt det findes nødvendig for at skabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder, er medlemsstaterne desuden forpligtet til at skabe denne tilstand ved genopretning. Bestemmelsen er desuden et udtryk for en resultatpligt, hvorfor bestemmelsen ikke er opfyldt, medmindre resultatet nås. Samtidig hermed har medlemsstaterne pligt til at beskytte internationale områder, selv om de eventuelt ikke måtte være udpeget. Medlemsstaterne kan derved ikke undgå deres forpligtelser ved at undlade at udpege et område.

De generelle forpligtelser konkretiseres i fd art. 4, der som følge heraf er den mest centrale bestemmelse i forhold til områdebeskyttelsen i fugledirektivet. Det er denne artikel, der knytter fugledirektivet sammen med habitatdirektivet, så disse to direktiver tilsammen fungerer som EU's centrale lovgivning på naturbeskyttelsesområdet. Det er således fd art. 4, der præciserer medlemsstaternes forpligtelse til at udpege de områder som EF-fuglebeskyttelsesområder, der både kvantitets- og kvalitetsmæssigt er bedst egnede til beskyttelse af fuglene og deres levesteder. Det må i den forbindelse bero på et skøn, hvornår en medlemsstat har udpeget tilstrækkeligt mange områder. IBA-rapporter kan her fungere som vejledende grundlag



for, hvilke områder der bør udpeges. Bestemmelsen tager desuden hensyn til både de vilde fugle, der fremgår af bilag I, og de trækfugle, der midlertidigt opholder sig på de enkelte medlemsstaters territorier. Det vil sige, at IBA er med til at fastlægge, hvad tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder omfatter.

Gennem analysen af fugledirektivet har det vist sig, at forpligtelserne for medlemsstaterne i forhold til områdebeskyttelse overvejende angår medlemsstaternes pligt til at udpege SBO'er, samt hvilke kriterier der kan lægges til grund for disse udpegninger. I forhold til at opfylde fugledirektivets forpligtelser er det ikke tilstrækkeligt at udpege områder. Flandernsagen viste, at det desuden har betydning, hvorvidt udpegningerne er bindende for tredjemand, samt om udpegningen automatisk medfører anvendelse af beskyttelses- og bevaringsbestemmelser. Udpegning er desuden ikke den eneste forpligtelse. Medlemsstaterne pålægges herudover at træffe foranstaltninger med henblik på at undgå forurening og forringelse af SBO'erne.

De bestemmelser, der angiver retsvirkningerne af områdeudpegningerne, er placeret i habitatdirektivet. Det vil derfor i overvejende grad blive hd art. 6, der ligger til grund for sammenligningen af EU's naturbeskyttelsesdirektiver og den danske miljølovgivning. Retsvirkningerne for de områder, der burde have været udpeget, men ikke er blevet det, fremgår dog af fd art. 4, stk. 4. Santoña-sagen viser i henhold hertil, at medlemsstaterne er forpligtet til at undgå forringelse af områder, der bur-

de være udpeget, men ikke er det. Fugledirektivet vil derfor også, men i mindre grad inddrages i sammenligningen.



50

50



7 HABITATDIREKTIVET

Habitatdirektivet er den almindelige betegnelse for direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter. Direktivet forpligter medlemsstaterne i EU til at bevare naturtyper og arter, der er af betydning for Det Europæiske Fællesskab. Bevarelsen skal bl.a. ske gennem udpegning af lokaliteter på baggrund af, at områderne skal være med til at bevare og genoprette naturen i de enkelte medlemslande. Blandt de typer af natur og arter, der skal bevares, er:

- Natur, der er i fare for at forsvinde
- Natur med en begrænset naturlig udbredelse
- Natur, der er karakteristisk for bestemte områder i Europa
- De dyr og planter, der er truede og sårbare
- De dyr og planter, der er sjældne og kun lever indenfor små områder

[<http://natura2000.sns.dk> B, 22.04.2003]

Af de ovenfor opstillede punkter fremgår det, at bevaringen af naturtyper og arter skal ske for at sikre bibeholdelse af den europæiske natur. Det vil sige, at habitatdirektivet bygger på forebyggelsesprincippet, herunder at det er lettere at beskytte naturen nu end senere at skulle reetablere en bestemt status.

Direktivet er, ligesom fugledirektivet, baseret på TEF art. 174, jf. afsnit 6.

Beskyttelsen i henhold til habitatdirektivet sker gennem tilvejebringelsen af et sammenhængende europæisk net af særlige bevaringsværdige områder - Natura 2000. For at få et indblik i, hvilke interesser der ligger bag habitatdirektivet, herunder Natura 2000, samt hvordan habitatdirektivets bestemmelser skal vægtes i forhold til f.eks. nationale interesser, er det væsentligt at analysere indhold og rækkevidde af direktivet. Som en naturlig del af analysen inddrages en behandling af Natura 2000.

Habitatdirektivets indhold og rækkevidde illustreres gennem fortolkning af habitatdirektivets bestemmelser. I de tilfælde, hvor der findes underbyggende retspraksis, inddrages denne. Analysen vil imidlertid hovedsageligt blive baseret på Kommissionens egne fortolkninger af bestemmelserne, idet disse kun i ringe grad har været efterprøvet ved EF-Domstolen.

Indledningsvis vil vi anskueliggøre habitatdirektivets formål for at belyse hensigten med de enkelte bestemmelser i direktivet.

7.1 FORMÅL

Formålet med habitatdirektivet er at sikre den europæiske naturarv gennem bevarelse af naturtyper samt vilde dyr og planter. Dette fremgår af habitatdirektivets art. 2.

**Hd art. 2**

Stk. 1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor Traktaten finder anvendelse.

Stk. 2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

Stk. 3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.

Formålsartiklen angiver desuden, at beskyttelsen skal ske gennem opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus, hvilket vil sige, at lokaliteten skal opnå et stabilt niveau, hvor opretholdelsen af naturtyper, dyr og planter sikres på lang sigt. Med hensyn til dyr og planter vil det betyde, at arterne på lang sigt skal kunne opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af de naturlige levesteder.

Herudover angiver formålsartiklen, at der ved foranstaltninger skal tages hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov samt regionale og lokale særpræg. Herved lægges der vægt på, at der skal ske en naturbeskyttelse, men med mulighed for at tilpasse særlige forhold i den enkelte medlemsstat.

At udpegningen skal hvile på videnskabelige, økonomiske, sociale og kulturelle behov samt regionale og lokale særpræg er ikke ensbetydende med, at den enkelte medlemsstat selv kan lægge disse kriterier til grund.

Dette fremgår af EFD C-371/98, hvor Storbritannien stillede et præjudicielt spørgsmål til EF-Domstolen vedrørende fortolkning af hd art. 2, stk. 3.

EF-Domstolen udtalte i henhold til det stillede spørgsmål, at en medlemsstat ikke var i stand til at have et præcist og detaljeret kendskab til lokalitetssituationen i de andre medlemsstater. Da Natura 2000 netop skal skabe et net af beskyttelsesområder i EU, fandt Domstolen ikke, at den enkelte medlemsstat selv under henvisning til f.eks. lokale og regionale særpræg kunne udelukke bestemte naturområder uden at bringe virkeliggørelsen af Natura 2000 i fare. En sådan hensyntagen skulle i stedet foretages i samarbejde med Kommissionen. Der er således mulighed for at inddrage videnskabelige, økonomiske, sociale og kulturelle behov samt lokale og regionale særpræg i etableringen af Natura 2000, såfremt inddragelsen sker i samarbejde med Kommissionen og ikke sker på bekostning af etableringen af Natura 2000.

EFD C-371/98 viser, at videnskabelige, økonomiske, sociale og kulturelle behov samt regionale og lokale særpræg kan inddrages i forhold til udpegning af naturområder. EF-Domstolen fandt imidlertid ikke, at medlemsstaterne var i stand til at have et præcist og detaljeret kendskab til den samlede europæiske situation. Kommissionen skal således indgå i vurderingen, hvis en medlemsstat ønsker at inddrage hensynene.



7.2 INDHOLD

Habitatdirektivet er opdelt i ni kapitler og seks bilag. Vi vil i gennemgangen af habitatdirektivets indhold fokusere på de kapitler, der er relevante i henhold til besvarelse af projektets problemstilling. Det fuldstændige indhold af direktivet fremgår af figur 7-1.

I forhold til en analyse af direktivets områdebeskyttelse er det kun kapitel 2, der er relevant. Kapitel 2 omhandler *bevaring af naturtyper og levesteder for arter*. Artiklerne i dette kapitel omfatter f.eks. oprettelsen af og processen for Natura 2000, herunder hvordan den enkelte medlemsstat samt Kommissionen skal forholde sig til de forskellige lokaliteter. Desuden indeholder kapitlet restriktionerne i forhold til de udpegede områder samt undtagelser fra forpligtelserne.

Udover kapitlerne i habitatdirektivet er de seks bilag vigtige for naturbeskyttelsen i de enkelte medlemsstater, idet bilagene angiver, hvilke naturtyper samt dyr og planter der er omfattet af habitatdirektivet.

Kapitel 1	Definitioner
Kapitel 2	Bevaring af naturtyper og levesteder for arter
Kapitel 3	Beskyttelse af arter
Kapitel 4	Oplysninger
Kapitel 5	Forskning
Kapitel 6	Procedure for ændring af biagene
Kapitel 7	Udvalg
Kapitel 8	Tillægsbestemmelser
Kapitel 9	Afsluttende bestemmelser
Bilag I	Naturtyper af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområder
Bilag II	Dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområder
Bilag III	Kriterier for udvælgelsen af de lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning og som særlige bevaringsområder
Bilag VI	Dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, der kræver streng beskyttelse
Bilag V	Dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, hvis indsamling i naturen og udnyttelse vil kunne blive genstand for forvaltningsforanstaltninger
Bilag VI	Forbudte midler og metoder til indfangning og drab samt forbudte transportformer

Figur 7-1: Oversigt over habitatdirektivets indhold.



7.3 RESTRIKTIONER

De relevante bestemmelser i forhold til projektets problemstilling er i habitatdirektivet placeret i kapitel 2 *bevaring af naturtyper og levesteder for arter*, hvorfor vi i det følgende tager udgangspunkt heri. Ud over en analyse af habitatdirektivets restriktioner vil vi foretage en analyse af undtagelserne i forhold hertil.

7.3.1 Bevaring af naturtyper og levesteder for arter

Vi vil i det følgende analysere de bestemmelser i habitatdirektivet, der nærmere angiver, hvilke restriktioner der er forbundet med områdebeskyttelse. De relevante bestemmelser er hd art. 3 og 6.

Natura 2000

Natura 2000 er basis for gennemførelsen af habitatdirektivet, idet en væsentlig del af habitatdirektivets implementering vedrører udpegning af lokaliteter af fællesskabsbetydning. Disse udpegede lokaliteter indgår i Natura 2000.

De følgende afsnit skal belyse forudsætningerne for etablering af Natura 2000 samt de forpligtelser, Natura 2000 medfører for medlemsstaterne.

Hd art. 3

Stk. 1. Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af direktiv 79/409/EØF.

Af hd art. 3, stk. 1 fremgår det, at der skal oprettes et europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder, hvilket defineres ved hd art. 1.

Hd art. 1

Stk. 1. I dette direktiv forstås ved:

...

m) særligt bevaringsområde: et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en af tale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget

...

Det europæiske økologiske net skal skabes med henblik på opretholdelse eller genopretning af lokaliteters status. Lokaliteterne skal således sikres en gunstig bevaringsstatus. Der er forskel på bevaringsstatus for en naturtype og bevaringsstatus for dyre- og plantearter, men der kan dog opstilles en række generelle faktorer, som er gældende for



både naturtyper og arter. En gunstig bevaringsstatus kan i henhold hertil karakteriseres som, når:

- det naturlige udbredelsesområde er stabilt eller i udbredelse,
- opretholdelse på langt sigt er mulig og
- lokaliteten er tilstrækkelig stor til at bevare dens bestande af arter.

[Hd art. 1, stk. 1 e) og i)]

Hd art. 3, stk. 1 angiver ligeledes, hvilke naturtyper og arter Natura 2000 skal bestå af. Det vil sige de naturtyper, der er listet i bilag I, samt levestederne for de arter, som listes i bilag II.

Herudover angives, at Natura 2000-nettet ligeledes omfatter de områder, som medlemsstaterne har udlagt på baggrund af fugledirektivet. Det vil sige, at selvom Natura 2000 er baseret på habitatdirektivet, er formålet med Natura 2000 en sikring af både fugle- og habitatdirektivets gennemførelse. [Kommissionen 2000 A, s. 16] SBO'erne i henhold til fugledirektivet er således inddraget i habitatdirektivets bestemmelser vedrørende Natura 2000, jf. afsnit 6.

Da succeskriteriet for Natura 2000 er, at samtlige medlemsstater bidrager til etableringen af nettet og som følge heraf træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre bevaringen og opretholdelsen af nettet, er det vigtigt, at medlemsstaterne samarbejder og opfylder deres forpligtelser. Hver medlemsstat i EU bidrager således til etableringen af nettet ved udpegning af de naturtyper og arter,

der er repræsenteret på dennes areal. Dette fremgår af hd, art. 3, stk. 2.

Hd art. 3

Stk. 2. Hver medlemsstat bidrager til oprettelsen af Natura 2000 i forhold til andelen af naturtyperne og levestederne for arterne efter stk. 1, der er repræsenteret på dens område. I overensstemmelse med artikel 4 udpeger hver stat med henblik herpå lokaliteter som særlige bevaringsområder under hensyn til målene i stk. 1.

Selve udpegningen af lokaliteter skal foregå i henhold til hd art. 4 og bilag III. Af bilag III fremgår det, at processen kan opdeles i tre faser, der bl.a. omfatter:

- Videnskabelige vurderinger af naturtyper og arter, hvor alle områder, der opfylder kriterierne i bilag III, opføres på en national liste.
- Vurdering af den nationale liste med naturtyper og arter af fællesskabsbetydning i samråd mellem Kommissionen og den enkelte medlemsstat,
- Udpegning af lokaliteter samt indføring af nødvendige foranstaltninger til beskyttelse og forvaltning af de konkrete lokaliteter ved medlemsstaterne.

De enkelte medlemsstater foretager således en dybdegående videnskabelig vurdering af naturtyper og arter, der forekommer inden for medlemsstatens grænser, som samtidig har fællesskabsbetydning. Blandt de forskellige naturtyper og arter skal der gøres en ekstra indsats for bevaring af udryddelsestruede naturtyper og arter. Disse klas-



sificeres som prioriterede og skal beskyttes gennem hasteforanstaltninger. På baggrund af medlemsstaternes vurderinger indkredses de vigtigste lokaliteter, der listes og forelægges Kommissionen. Der foreligger en række kriterier, som skal benyttes i vurderingen af de enkelte naturtyper og arter. Blandt disse er:

- Naturtypens repræsentativitet på lokaliteten.
- Bevaringsgraden af og retableringsmuligheden for de levestedselementer, der er vigtige for den pågældende art.
- Global vurdering af lokalitetens værdi for bevaringen af den pågældende naturtype eller art.

[hd, bilag III]

På baggrund af medlemsstaternes lister afgør Kommissionen, hvilke områder der er bedst egnede som habitatområder til at indgå i Natura 2000-netværket.

En medlemsstat skal have udpeget naturtyper og arter indenfor en periode på seks år fra det tidspunkt, hvor den opstillede liste er færdig. Det skal dog ske inden 2004. [<http://europa.eu.int> A, 03.04.2003]

Bevaringsforanstaltninger

Hd art. 6 er den bestemmelse i habitatdirektivet, der har den største indflydelse på forholdet mellem bevaring af naturområder og arealanvendelse og betragtes som følge heraf som nøgleelementet i

bevaring af naturtyper og levesteder. [Kommissionen 2001, s. 9]

Artiklens indhold kan opdeles i en generel ordning bestående af hd art. 6, stk. 1 og 2 samt en procedure, der skal følges i særlige tilfælde, hvilket fremgår af hd art. 6 stk. 3 og 4. [Kommissionen 2001, s. 9] Vi vil i det følgende analysere indholdet af artikel 6.

Generelle bevaringsregler

Hd art. 6 stk. 1 udgør grundlaget for hele artiklen og angiver en række generelle bevaringsregler, som medlemsstaterne skal gennemføre i forhold til lokaliteterne. Bestemmelsen er en resultatforpligtelse, hvorfor medlemsstaternes forpligtelse i henhold til naturbeskyttelsen ikke er opfyldt, hvis ikke der opnås resultater. [Pagh, P. 2001 B, s. 20]

Hd art. 6

Stk. 1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

Hd art. 6, stk. 1 tager sigte på at opfylde habitatdirektivets generelle mål gennem udarbejdelse af nødvendige bevaringsforanstaltninger for at sikre bevaringsområderne. Det vil sige, at bevaringsbegrebet defineres i overensstemmelse med bevaringsområder, jf. Natura 2000, hvilket vil sige som ”de foranstaltninger, der er nødvendige for at



opretholde eller genoprette naturtyper og bestande af arter af vilde dyr og planter i en gunstig tilstand...” [Hd art. 1, litra a] At medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger må således betyde, at de ikke blot skal træffe foranstaltninger, der tager sigte på at opretholde en status quo tilstand, men ligeledes at de skal genoprette lokaliteter med henblik på at sikre en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter. Det vil sige, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, som kan afhjælpe de forhold, der har haft en negativ indflydelse på naturtyper og arter. [Kommissionen 2001, s.16-17]

Bestemmelsen angiver desuden, at foranstaltningerne skal opfylde de økologiske behov for lokaliteterne. De økologiske behov varierer fra område til område. Det er medlemsstaternes ansvar at identificere og opfylde disse behov.[Kommissionen 2001, s. 19]

I artiklen angives muligheden for at anvende forvaltningsplaner, mens den dikterer, at der skal udarbejdes relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler. Ved retsakter må det være naturligt at gå ud fra, at der forstås love, mens administrative bestemmelser kan dække over bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger.

At der skal træffes en af de nævnte bevaringsforanstaltninger er imidlertid ikke ensbetydende med, at der skal træffes nye foranstaltninger. Såfremt der findes eksisterende foranstaltninger, der anses som tilstrækkelige, anses direktivets bestemmelser

som overholdt. Det er op til den enkelte medlemsstat at vælge, hvilke foranstaltninger der skal benyttes. Der skal blot vælges en af de tre kategorier: retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler. Disse foranstaltninger kan således betegnes som obligatoriske, mens forvaltningsplaner er frivillige. [Kommissionen 2001, s. 21]

Forebyggelsesbestemmelser

De følgende dele af hd art. 6 er rettet mod både SBO'er efter fugledirektivet og lokaliteter udpeget i henhold til habitatdirektivet. For at lette terminologien vælger vi at samle begreberne under internationale beskyttelsesområder (IBO'er). Når vi således i projektet anvender IBO'er, vil begrebet omfatte SBO'er i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet og lokaliteter udpeget i henhold til habitatdirektivet

Da hd art. 6, stk. 2-4 ligeledes er gældende for fugledirektivet vil den efterfølgende analyse af hd art. 6 være gældende i henhold til habitatdirektivet såvel som fugledirektivet.

Hd art. 6, stk. 2 bygger på forebyggelsesprincippet og angiver, at medlemsstaterne gennem foranstaltningerne skal undgå enhver forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne.

**Hd art. 6**

Stk. 2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

Hd art. 6, stk. 2 angiver, at der skal træffes *passende foranstaltninger* for at undgå forringelser og forstyrrelser. *Passende* henviser til, at foranstaltningerne skal træffes i henhold til direktivets målsætning om at bidrage til de pågældende naturtyper og arters bevaringsstatus, mens der tages hensyn til de ”økonomiske, sociale og kulturelle behov og de regionale og lokale særpræg”. [Kommissionen 2001, s. 27] Direktivets målsætninger må i denne sammenhæng forstås som målsætningerne for både fugledirektivet og habitatdirektivet.

Bestemmelsen fremhæver, at *forringelse* af de udpegede områder ikke kan accepteres. Begrebet illustreres ved Grousesagen.

Grousesagen

I EFD C-117/00 anlagde Kommissionen sag mod Irland med påstand om, at Irland havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivet og habitatdirektivet.

Kommissionen anførte, at Irland ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at hindre, at højmoserne i det særligt beskyttede område Owenduff-Nephin Beg Complex blev beskadiget af overgræsning, hvilket havde en negativ virkning på området som et af grousens vigtigste levesteder. Kommissionen betragtede overgræsning af området som forringelse af både området som naturtype og området som levested for grousen, hvis væsentligste fødekilde var lyng. Netop lyng var særlig sårbar ved overgræsning. Desuden betragtedes tilplant-

ningen af et tilstødende område som en forringelse, idet tilplantningen med nåletræer medførte ødelæggelse af grousens levested. Forringelsen af området omfattede nedgang i bestanden af grouser og formindskelse af de områder, hvor den levede og ynglede. Kommissionen fandt som følge heraf ikke, at Rural Environmental Protection Scheme, REPS (plan til beskyttelse af det landlige miljø), der var vedtaget af den irske regering, var tilstrækkelig til at bekæmpe overgræsningsproblemet.

Den irske regering anførte, at de ændringer, der var tilføjet REPS efter sagens begyndelse, indbefattede en yderligere beskyttelse af det pågældende område, samt at forvaltningsplanen vedrørende konkret beskyttelse af Owenduff-Nephin Beg Complex var blevet forsinket pga. offentlige høringer. Til dette svarede Kommissionen, at det efter fast retspraksis måtte være de forhold, der forelå ved sagens begyndelse, der skulle ligge til grund for vurderingen af, hvorvidt der var begået traktatbrud eller ej.

EF-Domstolen gav Kommissionen medhold, da det ved domsafsigelsen blev fastslået, at Irland havde begået traktatbrud ved at tilsidesætte sine forpligtelser i forbindelse med sikring af forskelligartede og vidtstrakte levesteder for grousen.

Det fremgår af Grousesagen, at flere forskellige faktorer kan betragtes som forringelse af et område. For det første fremgår det, at både reducere af fødemiddelmængden og formindskelse af et områdes areal samt formindskelse af artsbestanden betragtes som forringelse af et levested. For det andet fremgår det, at også forhold på tilstødende arealer, der har indvirkning på arealet, betragtes som forringende forhold, der skal tages højde for. Det vil sige, at forhold, der er en fysisk forringelse af et område, som f.eks. indskrænkning af arealstørrelsen, definerer begrebet *forringelse*, mens en *forstyrrelse* ikke er en direkte indflydelse på områdets fysiske betingelser. *Forstyrrelse* kan omfatte



støj, lys mv. [Kommissionen 2001, s. 28-29] Da forstyrrelse knytter sig til artsbeskyttelse, vil vi i analysen udelukkende benytte begrebet forringelse.

Som illustreret i Grousesagen omfatter restriktionerne ligeledes aktiviteter uden for IBO'er. Dette underbygges desuden af bestemmelsens ordlyd, der angiver, at der skal træffes *"foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder"*. [hd art. 6, stk. 2] Det er således ikke en forudsætning, at aktiviteterne foregår indenfor det *særlige bevaringsområde* for at være omfattet af restriktionen. Betingelsen er blot, at aktiviteterne har en negativ indflydelse på IBO'et, hvilket betyder, at bestemmelsen ligeledes rettes mod områderne omkring det *særlige bevaringsområde*. Dette er aktuelt, hvor aktiviteter uden for området har konsekvenser for naturtyper og arter i området. Eksempelvis har næringsstoffer uden for et område konsekvenser for området, idet sådanne dels udvaskes og dels bringes videre via luften¹, hvorved de omkringliggende områder påvirkes. Etablering af foranstaltninger vil i sådanne tilfælde ramme landbruget. [Hansen, K. 2003, s. 12]

¹ Luftbåren forurening kan i visse tilfælde krydse landegrænser. Det vil sige, at et IBO, der er udpeget i Danmark, vil kunne blive påvirket af en forureningskilde fra en anden stat. Er der tale om en anden EU-medlemsstat, må det forventes, at den pågældende kilde ligeledes har en negativ effekt på et IBO i den pågældende stat, hvorfor statens myndigheder gennem direktiverne vil være forpligtet til at stoppe den pågældende forurening.

Artiklens ordlyd lægger desuden op til, at foranstaltningerne både skal gælde tidligere, nuværende og fremtidige aktiviteter, der medfører forringelse af områderne. Der er tale om alle aktiviteter, som kan påvirke området, herunder ligeledes aktiviteter, der ikke kræver forudgående godkendelser. Det vil sige, at medlemsstaterne er forpligtede til at gribe ind i eksisterende aktiviteter, såfremt disse har en negativ indvirkning på områderne. Dette omfatter, at de negative virkninger må bringes til ophør enten ved at standse aktiviteten eller ved at træffe afhjælpende foranstaltninger. [Kommissionen 2001, s. 25]

Hd art. 6, stk. 2 omfatter desuden tilfældige begivenheder som brand og oversvømmelse, såfremt de er forudsigelige. Der er således i et vist omfang pligt til at træffe foranstaltninger for at undgå forringelser ved uheld. Ved katastrofer er der imidlertid kun pligt til at træffe foranstaltninger for at mindske risikoen for sådanne, hvis de kan skade direktivernes målsætninger. [Kommissionen 2001, s. 25]

Vurdering af planer og projekter

Hd art. 6, stk. 3 og 4 opstiller en række procedurermæssige og praktiske forholdsregler for planer og projekter, der kan påvirke et IBO væsentligt. Mens hd art. 6, stk. 4 angiver muligheden for at fravige direktivets restriktioner omfatter hd art. 6, stk. 3 forudsætningen herfor. En forudsætning for at kunne anvende hd art. 6, stk. 4 er således gen-



nemførelse af en vurdering i henhold til hd art. 6, stk. 3.

I henhold til hd art. 6, stk. 3 skal medlemsstaten, såfremt en plan eller et projekt ønskes gennemført i eller i nærheden af et udpeget område, foretage en vurdering med hensyn til planens eller projektets virkninger på området under hensyn til bevaringsmålsætningerne for dette. Hd art. 6, stk. 3 angiver, at der skal gives afslag på alle projekter eller planer, som kan skade det udpegede område.

Hd art. 6

Stk. 3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

Artiklen opstiller rammerne for, om planer og projekter med negative konsekvenser for den fremtidige udvikling i området kan tillades eller ej. Bestemmelsen sikrer således, at ikke-økologiske behov afvejes mod de bevaringsmæssige målsætninger. [Kommissionen 2001, s. 31] Bestemmelsen pålægger i henhold hertil medlemsstaterne at foretage en vurdering af alle de planer og projekter, der kan have indflydelse på et udpeget område, og som ikke i sig selv er nødvendige for forvaltningen af

området. Det vil sige, at projekter, der udføres i forbindelse med en bevaring eller genopretning af området, ikke kræver en vurdering, da disse projekter udføres i forbindelse med forvaltningen, herunder sikringen af de naturtyper og arter, der findes på området. Det er desuden kun fremtidige projekter, der er omfattet af bestemmelsen. [Pagh, P. 2001 B, s. 36]

Vurderingen skal ikke kun foretages i forbindelse med planer og projekter inden for det konkrete udpegede område, idet påvirkningen af en lokalitet ligeledes kan skyldes planer eller projekter uden for området. Eksempelvis kan et vådområde beskadiges af et afvandingsprojekt, der gennemføres i en vis afstand fra vådområdets grænse. [Kommissionen 2001, s. 35] I forbindelse med vurderingen skal der desuden tages højde for de kumulative virkninger. Det vil sige, at eksisterende projekters eller planers virkninger skal inddrages i en samlet vurdering. Undlades en vurdering af de kumulative virkninger, kan visse projekter, der ikke forventes at have indvirkning på et udpeget område, tillades på trods af, at projektet i en sammenhæng med andre projekter i området har en negativ indflydelse på området.

Da ordlyden af artiklen angiver, at der skal foretages en vurdering af planer eller projekter, der kan påvirke et område *væsentligt*, lægger ordlyden op til, at en vurdering ikke nødvendigvis skal foretages i alle tilfælde. Det vil sige, at nødvendigheden af vurdering vil afhænge af planens eller projektets karakter. Kommissionen angiver imidlertid i vej-



ledningen for forvaltning af hd art. 6, at medlemsstaterne ikke kan undlade at foretage en vurdering, selvom der er usikkerhed om, hvorvidt der reelt vil forekomme en *væsentlig* påvirkning. [Kommissionen 2001, s. 34] Kommissionen angiver således en mere restriktiv praksis end direktivteksten og udvander som følge heraf begrebet *væsentligt*. Konsekvensen heraf er f.eks., at medlemsstaterne pga. vejledning pålægges mere arbejde, end direktivet lægger op til.

Habitatdirektivet indeholder ingen klar definition af begrebet *projekt*. *Projekter* i habitatdirektivets forstand vil dog formentlig ikke blot omfatte større anlæg som motorveje og lufthavne, men herunder ligeledes omfatte væsentlig intensivering af landbrugsdriften, der kan skade eller ødelægge et område. Det vil sige, at f.eks. fåregræsning og nyetablering af skov er omfattet af begrebet.

At projektbegrebet i habitatdirektivets forstand ligeledes omfatter landbrugsdrift illustreres gennem Grousesagen, hvor overgræsning samt beplantning på naboområdet var årsagen til, at en lokalitet blev forringet. EF-Domstolen fastslog i sagen, at Irland havde begået traktatbrud ved at tilsidesætte sine forpligtelser i forbindelse med sikring af forskelligartede og vidtstrakte levesteder for grousen. Domstolen angav desuden i henhold til Domstolens faste praksis, at medlemsstaternes forpligtelser påhvilede medlemsstaterne allerede inden, der var konstateret en formindskelse af fuglebestanden, eller der konkret var opstået fare for, at en beskyttet art uddør.

I overensstemmelse hermed var en vurdering af den landbrugsmæssige drift nødvendig for at kunne konstatere, hvorvidt IBO'et forringedes, hvorfor landbrugsdrift må forventes at være omfattet af projektbegrebet i habitatdirektivets forstand.

Der findes i EU-retten ingen definition af begrebet *planer*. Kommissionen angiver imidlertid, at der er tale om planer i forbindelse med fysisk planlægning. [Pagh, P. 2001 B, s. 38]

Den vurdering, der skal foretages i forbindelse med planer og projekter, skal belyse konsekvenserne for IBO'et set i lyset af bevaringsmålsætningerne for det pågældende område. Kommissionen anbefaler desuden, at vurderingen inddrager andre forhold som beskrivelse af projektet. Det vil sige en beskrivelse af de miljøforhold og væsentlige virkninger, som projektet eventuelt kan medføre. [Kommissionen 2001, s. 37]

Undtagelsesbestemmelse

Projekter, der er nødvendige af hensyn til væsentlige samfundsinteresser, kan på trods af negative påvirkninger af det udpegede Natura 2000-område gennemføres. Denne mulighed har baggrund i hd art. 6, stk. 4, der herved kan betragtes som en undtagelsesbestemmelse i forhold til den øvrige del af hd art. 6. Bevaringsbestemmelserne kan i henhold til hd art. 6, stk. 4 fraviges i særlige tilfælde.

**Hd art. 6**

Stk. 4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

Bestemmelsen tager udgangspunkt i den vurdering af virkningerne på området, der er foretaget i henhold til hd art. 6, stk. 3. Medlemsstaterne bedømmer på baggrund af vurderingen planens eller projektets konsekvenser for det pågældende områdes integritet. Vurderes konsekvenserne at have en negativ indflydelse på området, kan hd art. 6, stk. 4 anvendes i visse tilfælde. Forudsætningen for at gøre undtagelse fra restriktionerne er, at der ikke findes nogen alternativ løsning, der er bedre for området. Den løsning, der vælges, skal herved være den mindst skadelige for naturen. Alternative løsninger kan f.eks. omfatte anden placering af en vej eller anden udformning af et projekt.

Ved planer eller projekter er forudsætningen for at gøre undtagelse, at der ingen alternative løsninger er samtidig med, at planen eller projektet er påkrævet af ”bydende nødvendige hensyn til væsent-

lige samfundsinteresser”. Herved er planer eller projekter, der alene tjener virksomheders eller enkeltpersoners interesser udelukket. Forudsætningen for, at der er tale om *væsentlige samfundsinteresser*, er, at samfundsinteresserne vejer tungere end bevaringsmålsætningerne for det udpegede område. Herudover angiver Kommissionen, at det må antages, at samfundsinteresser kun kan være *væsentlige*, såfremt der er tale om langsigtede interesser.

Et eksempel på væsentlige samfundsinteresser fremgår af Kommissionens udtalelse af 18. december 1995, hvor en motorvejsstrækning gennem Peenedalen, der var omfattet af både fugledirektivet og habitatdirektivet, skulle afhjælpe høj arbejdsløshed.

Vejprojekteringen gennem Peenedalen skete ud fra et behov for at gennemføre omfattende forbedringer af det allerede eksisterende vejnet for at fremme erhvervslivet i Mecklenburg-Vorpommern, hvor arbejdsløsheden var meget høj. Arbejdsløsheden i denne del af Tyskland var med 15.1 % næsten dobbelt så høj som i de gamle delstater. Der var desuden tale om, at udviklingen i området var bagud i forhold til resten af landet.

I overensstemmelse med habitatdirektivets art. 6, stk. 4 var alternative løsningsmuligheder blevet undersøgt og ikke fundet mindre skadelige.

Motorvejsstrækningen ville skabe en kunstig forhindring for visse arters vandring i Peenedalen og skabe forstyrrelser af andre naturtyper af stor betydning for arter omfattet af fugledirektivet og habitatdirektivet.

I henhold til habitatdirektivets art. 6, stk. 4 skulle der desuden træffes nødvendige kompensationsforanstaltninger, hvis naturen blev tilsidesat i forhold til en væsentlig samfundsinteresse. Den tyske regering forelagde en skrivelse, hvoraf det fremgik, hvilke kompenserende foranstaltninger der ville blive gennem-



RESTRIKTIONER

ført til sikring af den generelle sammenhæng i Natura 2000. Blandt disse kompenserende foranstaltninger var oprettelse og yderligere udbygning eller genetablering af syv forskellige naturtyper i et område på cirka 100 ha i Peenedalen. Herudover ville der ske en reducere af indvirkningen fra motorvejen f.eks. gennem anlæggelse på pontoner og støjafskærmning.

Kommissionen udtalte på baggrund af de afbødende og kompenserende foranstaltninger, og under hensyntagen til valget af den mindst skadelige alternative løsning, at eventuelle ugunstige virkninger for det beskyttede område *Peenetal vom Kummerower See bis Schadefähre*, som følge af den planlagte motorvejsstrækning var berettigede med bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

Kommissionen fandt i det givne tilfælde, at den høje arbejdsløshed i Mecklenburg-Vorpommern kunne betragtes som en væsentlig samfundsinteresse, der kunne tilsidesætte naturbeskyttelsen i området.

[Kommissionen 1995]

I Kommissionens udtalelse af 18. december 1995 fremgik det, at Tyskland på baggrund af væsentlige samfundsinteresser fik tilladelse til at etablere en motorvej gennem et Natura 2000-område. I det tyske tilfælde var det ikke i sig selv motorvejen, der var en væsentlig samfundsinteresse, men snarere den arbejdsløshed motorvejen forhåbentlig ville kunne afhjælpe. Undtagelsesbestemmelsen kunne således benyttes, idet en usædvanlig høj arbejdsløshed kunne betragtes som *væsentlig samfundsinteresse*.

At motorvejen ikke i sig selv kunne betragtes som en *væsentlig samfundsinteresse* hænger formentlig sammen med, at det vil være vanskeligt at hævde, at der ikke findes alternative placeringer af motorvejen. [Pagh, P. 2001 B, s. 48]

Hvorvidt det reelt er tilfældet, at f.eks. væsentlige økonomiske konsekvenser i forbindelse med et projekt ikke kan accepteres som en væsentlig samfundsinteresse må afprøves ved EF-Domstolen. Det virker imidlertid som en idealistisk tankegang, at hensyn som bl.a. infrastruktur ikke kan inddrages i vurderingen af, hvorvidt restriktionerne kan fraviges. Der kan f.eks. være omfattende ressourcespild forbundet med forlægningen af en motorvej som følge af naturbeskyttelse.

Hvorvidt en samfundsinteresse er væsentlig i forhold til hensynet til området afhænger af det konkrete område, herunder om der er tale om en prioriteret naturtype eller art, jf. Natura 2000. Består området af prioriterede naturtyper eller arter, kan der kun gøres undtagelse fra restriktionerne, såfremt det er til fordel for hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller har væsentlige gavnlige virkninger på miljøet. [hd, art. 6] Økonomiske hensyn kan kun accepteres som en væsentlig samfundsinteresse, hvis der indhentes udtalelse fra Kommissionen. [Pagh, P. 2001 B, s. 49]

Hvorvidt der er tale om gavnlige virkninger på miljøet må behandles sag for sag. Der findes således ingen generelle forudsætninger eller kriterier for, i hvilke tilfælde, der er tale om gavnlige virkninger på miljøet. Skal der gives en definition på begrebet, kræver det en forelæggelse for EF-Domstolen. [EF-Tidende 1999, s. 113] En sådan forelæggelse er imidlertid ikke hidtil sket.



Af Kommissionens udtalelse fremgår desuden vigtigheden af afbødende og kompenserende foranstaltninger. Kommissionen lagde således de trufne kompensationsforanstaltninger til grund for vurderingen af, hvorvidt naturinteresserne måtte vige for samfundsinteresserne.

Kompensationsforanstaltninger er påkrævede i forbindelse med fravigelse fra restriktionerne, hvilket har baggrund i, at sammenhængen i Natura 2000 skal beskyttes. Kompensationsforanstaltningerne skal gå ud over, hvad der forstås ved normal gennemførelse af fugle- og habitatdirektivet. Kompensationsforanstaltninger kan derfor ikke omfatte udpegning af et areal, der skulle have været udpeget i første omgang. Det er således et spørgsmål om at træffe afhjælpende foranstaltninger, som tager sigte på at ophæve eller minimere de negative virkninger på området. Kompensationsforanstaltninger er desuden mest hensigtsmæssige såfremt de afhjælper forringelse af det konkrete

7.4 SAMMENFATNING

Analysen af habitatdirektivets bestemmelser viste, at områdebeskyttelsen i habitatdirektivet tog udgangspunkt i Natura 2000, herunder gennem udpegning af lokaliteter af fællesskabsbetydning. Det er ikke medlemsstaterne selv, men Kommissionen, som angiver, hvilke områder der er bedst egnede i forhold til etableringen af Natura 2000. De udpegede områder skal forvaltes i overensstemmelse med opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter i området. Det vil sige, at

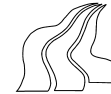
te IBO, der påvirkes af planen eller projektet. Herved bevares et IBO med helt specifikke kvaliteter, hvilket ikke kan opvejes udelukkende gennem udpegning af et nyt område. [Kommissionen 2001, s. 45]

De kompensationsforanstaltninger, der benyttes i forbindelse med en plan eller et projekt, skal forelægges Kommissionen. Herudfra vurderer Kommissionen, hvordan bevaringsmålsætningerne tilgodeses for det konkrete område. [Kommissionens 2001, s. 48]

At projekter, der forringer et IBO, kun kan gennemføres, hvor væsentlige samfundsinteresser taler for det, må betyde, at kompensationsforanstaltninger betragtes som en nødløsning. Det vil sige, at kompensationsforanstaltningerne ikke kan anvendes til at skabe en lempeligere administration af de udpegede områder. [Kammeradvokaten 2002, s. 27]

medlemsstaterne er forpligtede til at opretholde og ikke mindst genoprette lokaliteter for dels at sikre en gunstig bevaringsstatus og dels at sikre sammenhængen i Natura 2000.

Natura 2000-områderne er underlagt habitatdirektivets restriktioner. Disse pålægger medlemsstaterne at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger til gennemførelse af en gunstig bevaringsstatus. Det vil sige, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, som kan regulere de forhold, der har en negativ indflydelse på naturtyper og arter. Restriktionen er en resultatforpligtelse,



hvorfor medlemsstaternes forpligtelser i henhold til direktivet ikke er opfyldt, hvis ikke der opnås resultater.

De nødvendige bevaringsforanstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe omfatter, en mulighed for at anvende forvaltningsplaner, men forpligter dem til at anvende relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler. Det vil sige, hvor forvaltningsplaner er en mulighed, er de øvrige foranstaltninger en pligt. Staterne er imidlertid ikke forpligtet til at træffe nye foranstaltninger, såfremt der findes eksisterende retsakter, hvorefter direktivets målsætninger kan efterleves.

Medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger med henblik på at forhindre forringelse af de udpegede områder. Foranstaltningerne skal omfatte tidligere, nuværende og fremtidige aktiviteter. Det vil sige, at bestemmelsen bl.a. angiver, at medlemsstaterne skal gribe ind overfor eksisterende aktiviteter, såfremt disse forringer området. En forringelse kan f.eks. være reducere af fødemiddelmængden og formindskelse af et områdes areal.

Restriktionerne rettes desuden mod aktiviteter uden for IBO'erne. Det er således alle planer eller projekter, der har en negativ indflydelse på det udpegede område, som er omfattet af bestemmelsen. Ved planer eller projekter, der kan have indflydelse på et IBO, er medlemsstaterne gennem habitatdirektivet forpligtet til at vurdere deres indflydelse på IBO'et. Alle fremtidige planer og projekter er omfattet heraf, uanset om der er tale om

en negativ eller positiv indflydelse. Planer og projekter, der er nødvendige for forvaltningen af området, er imidlertid undtaget fra kravet.

Vurderes planen eller projektets påvirkning af området som negativ, kan planen eller projektet ikke gennemføres, medmindre væsentlige samfundsinteresser taler for gennemførelsen. En sådan kan f.eks. være hensynet til regional udvikling. Væsentlige samfundsinteresser kan kun påberåbes i forbindelse med prioriterede naturtyper og arter såfremt der er tale om hensyn til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller ved væsentlige gavnlige virkninger på miljøet. Undtagelsesbestemmelsen skal således alt i alt forvaltes mere restriktivt ved prioriterede naturtyper og arter end ved resten af de udpegede områder.



66

66



8 BESVARELSE AF UNDERPROBLEMSTILLINGEN

Vi har i det foregående foretaget en analyse af henholdsvis fugle- og habitatdirektivet med henblik på at besvare følgende problemstilling:

”Hvilke forpligtelser indeholder de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver, og hvad er den juridiske rækkevidde af disse?”

Vi har i den forbindelse afgrænset os til at analysere de bestemmelser, der vedrører beskyttelse af naturområder.

Vi har analyseret indhold og rækkevidde af direktiverne, hvorved vi har afdækket, hvilke forpligtelser direktiverne pålægger medlemsstaterne samt omfanget af dem. Vi vil i det følgende klarlægge, hvilke forpligtelser naturbeskyttelsesdirektiverne pålægger de enkelte medlemsstater.

8.1 FORPLIGTELSE FOR MEDLEMSSTATERNE

Formålet med fugledirektivet er at beskytte vilde fugle og deres levesteder indenfor EU, herunder også trækfugle, mens formålet med habitatdirektivet er at sikre den europæiske naturarv gennem bevarelse af naturtyper samt vilde dyr og planter. Medlemsstaterne er således forpligtede til at træffe foranstaltninger med henblik på opfyldelsen af disse formål.

Foranstaltningerne omfatter udpegning af IBO'er. Samtidig skal medlemsstaterne undgå forringelse af disse IBO'er. Det vil sige, at direktiverne bygger på forebyggelsesprincippet med en forudgående indsats i forhold de beskyttede områder, allerede inden der konstateres forringelser af områderne. Begge typer af områder indgår i det overordnede Natura 2000-netværk, som medlemsstaterne er forpligtede til at medvirke til sikring af gennem udpegninger af de områder, der findes på deres respektive territorier. Det fremgår deraf, at medlemsstaterne er forpligtede til at udpege områder, der kan fungere som beskyttelse af vilde fugle samt beskyttelse, bevaring og genopretning af de naturtyper og arter, der fremgår af habitatdirektivets bilag.

Forpligtelserne i forbindelse med beskyttelsen af de udpegede områder i henhold til både fugle- og habitatdirektivet fremgår af habitatdirektivet. Der er dog variation i kravene til medlemsstaterne bl.a. i forbindelse med udpegningen af områderne. Vi vil derfor først gennemgå de forpligtelser, der ikke vedrører begge direktiver.



8.1.1 Forpligtelser i henhold til fugledirektivet

Forpligtelse til at udpege bedst egnede områder

Medlemsstaterne er forpligtede til at udpege de kvantitativt og kvalitativt bedst egnede områder til beskyttelse af samtlige de i bilag I i fugledirektivet nævnte fuglearter. Det er i denne afvejning ornitologiske kriterier, der afgør, hvilke områder der skal udpeges, og IBA-rapporter fungerer i denne sammenhæng som kriterium for, om der kvantitativt og kvalitativt er udlagt arealer nok.

Det kan udledes deraf, at der ikke er pligt til at udpege alle egnede områder. Dog skal der træffes foranstaltninger, som er fyldestgørende i forhold til at sikre bevarelsen af samtlige fuglearter, der er omfattet af fugledirektivet. Det vil sige, at der både skal udpeges områder i forhold til de fugle, der lever på medlemsstatens territorium, samt i forhold til trækfugle, der raster og fouragerer på medlemsstatens territorium. Pligten til at udpege områder kan ikke erstattes af andre beskyttelsesforanstaltninger, der således kun kan supplere udpegningerne.

Ved udpegningen af områderne kan der ikke tages hensyn til økonomiske og rekreative interesser.

Forpligtelse til at undgå forringelse, forurening og forstyrrelse

I de tilfælde, hvor en medlemsstat ikke har opfyldt sin forpligtelse til at udpege et SBO, har staten alligevel pligt til at undgå forringelser og forurening af området samt forstyrrelser af fuglearterne, som området skulle have været udpeget for.

Medlemsstaterne har desuden pligt til generelt at bestræbe sig på at undgå forringelser af naturområder, der ikke er udpeget som SBO'er.

8.1.2 Forpligtelser i henhold til habitatdirektivet

Forpligtelse til at udpege alle områder

Der påligger medlemsstaterne en pligt til at udpege alle de områder, der opfylder kriterierne i habitatdirektivets bilag III. Der bliver efterfølgende sorteret i disse udpegninger i samarbejde med Kommissionen. Det er således ikke op til de enkelte medlemsstater at vurdere, hvilke områder der er de bedst egnede.

Forpligtelse til at udarbejde bevaringsbestemmelser

Det fastlægges i forhold til habitatområder, at medlemsstaterne har pligt til at udarbejde relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler for at beskytte levesteder og arter. Der er mellem disse typer af bestemmelser frit valg. Det er dog væsentligt, at der ikke nødvendigvis skal træffes nye foranstaltninger, hvis eksisterende kan opfylde kravet.



8.1.3 Fælles forpligtelser og retsvirkninger

Udover de specifikke forpligtelser i henhold til hver af direktiverne findes en række forpligtelser og retsvirkninger som følge af udpegninger af områder. Disse forpligtelser og retsvirkninger er fælles for SBO'er og udpegede lokaliteter efter habitatdirektivet.

Forpligtelse til præcise og bindende udpegninger

Først og fremmest skal udpegningen af områder være så præcis, at der ikke kan være tvivl om afgrænsningen af områderne. Det vil sige, at der er krav om præcise kort, der viser udpegningerne. Derudover skal udpegningerne være bindende for tredjemand. Det vil sige, at områdeudpegningerne skal offentliggøres i henhold til, hvordan regler gøres bindende i den nationale ret. Desuden har medlemsstaterne pligt til at tilvejebringe lovgivning, der sikrer, at udpegninger af internationale beskyttelsesområder automatisk bevirker, at beskyttelsesbestemmelserne i direktiverne bringes i anvendelse i forhold til området. Disse forpligtelser er kun blevet fastlagt ved EF-Domstolen for så vidt angår fugledirektivet. Det må dog formodes, at SBO'erne ikke er vigtigere end lokaliteterne udpeget efter habitatdirektivet, idet de på lige fod indgår i Natura 2000-netværket. De samme forpligtelser må derfor formodes at gøre sig gældende for udpegningen af lokaliteter efter habitatdirektivet.

Resultatforpligtelse

Udpegningsbestemmelserne er i både fugledirektivet og habitatdirektivet udtryk for resultatforpligtelser. Det vil sige, at medlemsstaterne er forpligtet til at opnå de resultater, der fremgår af bestemmelserne. Medlemsstaterne er således forpligtet til at træffe foranstaltninger med henblik på beskyttelse og bevaring af naturtyper, levesteder og arter.

Forpligtelse til genopretning

I begge direktiver findes bestemmelser om, at medlemsstaterne skal genoprette områder. Denne forpligtelse er i begge tilfælde absolut forstået således, at medlemsstaterne har pligt til at genoprette områder, såfremt disse er forringede.

Forpligtelse til at undgå forringelse

Som følge af, at medlemsstaterne er forpligtet til at opretholde en gunstig bevaringsstatus, er medlemsstaterne forpligtet til at træffe foranstaltninger, som kan regulere alle de forhold, der kan have en negativ indflydelse på de udpegede områder. Det vil sige, at medlemsstaterne er forpligtet til at undgå enhver forringelse af naturtyperne og levestederne, uanset om forringelsen skyldes forhold i området eller forhold udenfor området. Forringelse kan dog i særlige tilfælde tillades. Forringelser er bl.a. defineret som reducere af fødemiddelmængden, formindskelse af et udpeget områdes areal. Det vil sige en fysisk forringelse af området.

Forpligtelsen til at undgå forringelser gælder både tidligere, nuværende og fremtidige aktiviteter, der



medfører forringelse af områderne. Det vil sige, at pligten ligeledes omfatter eksisterende aktiviteter, såfremt disse forringer et udpeget område. Dette gælder også aktiviteter, der ikke kræver forudgående godkendelser.

Samtidig har medlemsstaterne pligt til at forsøge at undgå forringelser som følge af uheld og katastrofer.

Forpligtelse til at vurdere planer og projekter

Medlemsstaterne er forpligtede til at vurdere alle fremtidige planer og projekter, der kan påvirke de udpegede områder, medmindre planerne eller projekterne omhandler bevaring eller genopretning af områder. Genopretningsplanerne eller -projekterne må dog ikke have indflydelse på andre udpegede områder.

Forpligtelsen gælder, uanset om påvirkningen er positiv eller negativ, og uanset om der ikke er sikkerhed for, at der sker en påvirkning. Samtidig skal der tages højde for kumulative virkninger.

Projekter defineres som større anlæg, men også væsentlig intensivering af en landbrugsdrift er omfattet af begrebet. Planbegrebet omfatter planer fra den fysiske planlægning.

Vurderingen er begrænset til en vurdering af konsekvenserne for det udpegede område set i lyset af bevaringsmålsætningerne for det pågældende område. Kommissionen anbefaler dog, at yderligere

faktorer som f.eks. projektets omfang og dimensioner medtages i vurderingen.

8.2 UNDTAGELSE FRA FORPLIGTELSENE

Undtagelse fra pligten til at undgå forringelse

Medlemsstaterne kan fravige kravet om at undgå forringelser, såfremt hensynet til bydende nødvendige samfundsinteresser kræver det, og der samtidig ikke er nogen alternativer. En motorvej er i princippet ikke en væsentlig samfundsinteresse i sig selv, da den altid vil kunne lokaliseres andetsteds. En forudsætning for, at en interesse kan være bydende nødvendig, er, at interessen er langsigtet. Økonomiske hensyn kan i den forbindelse kun accepteres, hvis Kommissionen godkender det.

Ved prioriterede naturtyper og arter er muligheden for at gøre undtagelse fra direktivernes restriktioner skærpet. Der er således ikke alene krav om hensyn til bydende nødvendige samfundshensyn, men indgrebet skal ligeledes være af hensyn til menneskers sundhed eller den offentlige sikkerhed.

I forbindelse med en undtagelse er medlemsstaten forpligtet til at træffe kompensationsforanstaltninger, der kan ophæve eller minimere de negative virkninger på området. Det må dog betragtes som en nødløsning.

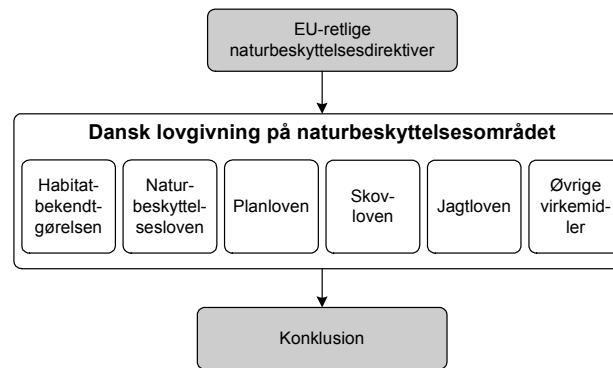


9 DISPOSITION FOR ANALYSE AF DANSK LOVGIVNING PÅ NATURBESKYTTelsesOMRÅDET

Vi har gennem en analyse af de fugle- og habitatdirektivet belyst, hvilke EU-retlige forpligtelser Danmark skal overholde på naturbeskyttelsesområdet. I den følgende analyse vil vi fokusere på dansk lovgivning på naturbeskyttelsesområdet.

Analysen af dansk lovgivning på naturbeskyttelsesområdet skal belyse indholdet af områdebeskyttende bestemmelser i dansk lovgivning med fokus på indholdet af direktiverne. Vi vil i den forbindelse ikke skelne mellem SBO'er og lokaliteter udpeget efter habitatdirektivet, men blot anvende samlebetegnelsen IBO'er. Vi vil herunder belyse rækkevidden af de danske bestemmelser i forhold til beskyttelse af de IBO'er, lovene hver især kan regulere. Analysen vil således belyse indhold og rækkevidde af bestemmelserne med henblik på at klarlægge, i hvilket omfang forpligtelserne fra direktiverne er implementeret i dansk lovgivning.

Den lovgivning, der inddrages i analysen, fremgår af figur 9-1. Det er habitatbekendtgørelsen, naturbeskyttelsesloven, planloven, skovloven, jagtloven samt bestemmelser vedrørende øvrige virkemidler, der ikke er hjemlet i de nævnte lovgivninger. Det drejer sig om vedtagelse af særskilt lovgivning og muligheden for at benytte frivillige aftaler i naturforvaltningen.



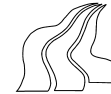
71

Figur 9-1: Disposition for analyse af dansk lovgivning på naturbeskyttelsesområdet.



72

72



10 HABITATBEKENDTGØRELSEN

Habitatbekendtgørelsen er det danske tiltag til at omsætte naturbeskyttelsesdirektiverne til dansk ret. Bekendtgørelsen er derfor relevant at belyse, idet den regulerer myndighedernes administration af IBO'er ved at fastlægge retningslinjer for planlægningen og administrationen af den lovgivning, der vedrører IBO'erne. I forhold til projektets problemstilling indeholder bekendtgørelsen bestemmelser i forhold til administrationen af naturbeskyttelsesloven, planloven og skovloven¹.

Bestemmelserne retter sig primært mod amter og kommuner, da de har en væsentlig rolle i administrationen af det åbne land og derigennem realiseringen af de internationale forpligtelser.

10.1 FORMÅL

Bekendtgørelsen indeholder ingen decideret formålsbestemmelse, men i hbb § 1 anføres det, at bekendtgørelsens bestemmelser er rettet mod EF-fuglebeskyttelses-, habitat-, og ramsarområder, samt at bevaringsmålsætningen for disse er at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for.

¹ Derudover indeholder bekendtgørelsen stramminger i forhold til administrationen af tilladelser mv. efter råstofloven, miljøbeskyttelsesloven, vandløbsloven, okkerloven og vandforsyningsloven.

10.2 INDHOLD

Bekendtgørelsen indeholder syv kapitler, jf. figur 10-1, der hver især regulerer dele af den offentlige administration af IBO'er.

Vi vil i den efterfølgende analyse behandle de centrale bestemmelser i kapitel 2, 3, 5 og 6.

Kapitel 2 fastsætter retningslinjer for udpegningen og administrationen af IBO'er. Kapitel 3 angiver, hvilke hensyn der kan og skal varetages ved tilladelser og dispensationer mv. efter de omhandlede love. Kapitel 5 fastlægger retningslinjer for vurderingen af planer og projekter i forhold til deres påvirkning af områdernes naturværdier. Kapitel 6 angiver, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at bekendtgørelsens hovedprincip om særlig beskyttelse af IBO'er kan fraviges.



Kapitel 1:	Oversigt
Kapitel 2:	Region-, kommune- og lokalplanlægning
Kapitel 3:	Tilladelser, dispensationer, godkendelser mv.
Kapitel 4:	Hitidige lokalplaner
Kapitel 5:	Pligt til oplysning og konsekvensvurdering
Kapitel 6:	Mulighed for at fravige bestemmelserne i §§ 3-4 og § 6, stk. 2
Kapitel 7:	Ikrafttræden
Bilag 1:	Kortbilag over internationale beskyttelsesområder i Danmark
Bilag 2:	Kortbilag over EF-habitatområder
Bilag 3:	Kortbilag over EF-fuglebeskyttelsesområder
Bilag 4:	Kortbilag over ramsarområder
Bilag 5:	Fortegnelse over internationale beskyttelsesområder
Bilag 6:	Fortegnelse over EF-habitatområder
Bilag 7:	Fortegnelse over EF-fuglebeskyttelsesområder
Bilag 8:	Fortegnelse over ramsarområder
Bilag 9:	Fortegnelse over naturtyper og i Danmark naturligt hjemmehørende arter omfattet af EF-habitatdirektets bilag I og II
Bilag 10:	Fortegnelse over fuglearter omfattet af EF-fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I som er relevante i Danmark

Figur 10-1: Oversigt over habitatbekendtgørelsens indhold

10.3 RESTRIKTIONER

Habitatbekendtgørelsen fastlægger afgrænsningen og administrationen af IBO'er. Det vil sige, at habitatbekendtgørelsen indeholder de udpegede IBO'er samt retningslinjerne for administrationen heraf.

Habitatbekendtgørelsen er bindende for både planmyndigheder og borgere. I forhold til borgerne har den bindende effekt imidlertid ingen direkte betydning, idet habitatbekendtgørelsens bestemmelser retter sig mod planmyndighederne. Det er således alene udpegningerne, der er bindende for borgerne, og dette medfører ingen restriktioner i sig selv. Den bindende retsvirkning af udpegningerne fremgår derved alene via reguleringen af de administrerende myndigheders administrationsbeføjelser i forhold til områderne. Disse myndigheders administration er således bundet med det samme, et område er udpeget.

10.3.1 Region-, kommune- og lokalplanlægning

Dette afsnit behandler hbb § 3, der giver retningslinjer dels for administrationen af IBO'er i henhold til enkeltsagsbehandlingen i andre lovgivninger og dels for arealanvendelsen indenfor de beskyttede områder. Bestemmelsen retter sig udelukkende mod fremtidige aktiviteter i områderne, hvorfor



eksisterende aktiviteter må reguleres gennem de beføjelser, der gives gennem den øvrige miljølovgivning. [Anker, H. T. 2001 A, s. 290] At bestemmelserne ikke regulerer eksisterende aktiviteter er i modstrid med direktiverne, idet det heraf fremgår, at der skal tages højde for både nuværende og fremtidige aktiviteter.

Hbb § 3

Stk. 1 De i § 2 angivne områder skal optages i region- og kommuneplanerne ved førstkommande revision. Samtidig skal der fastsættes retningslinjer i planerne i overensstemmelse med denne bekendtgørelse.

Stk. 2. I de områder, der angives i § 2, må der ikke:

- 1) Udlægges nye arealer til byzone eller til sommerhusområde.
- 2) Planlægges nye større vejanlæg eller sideanlæg i form af servicestationer, materialepladser og lign.
- 3) Planlægges nye eller væsentlige udvidelser af andre trafik anlæg og tekniske anlæg og lign., f.eks. lufthavne, flyvepladser, jernbaner, havne, opfyldninger på søterritoriet, luftledningsanlæg, vindmølleklynger og -parker, lossepladser og anlæg for deponering.

...

Stk. 4. Uanset bestemmelserne i stk. 2 kan der planlægges for foranstaltninger, som vil medføre forbedringer af naturforholdene i det berørte område.

Stk. 5. Stk. 2 gives retsvirkning som regionplaner.

Administrationen af de internationale naturbeskyttelsesområder omfatter dels en udpegning af områder og dels en fastsættelse af retningslinjer for anvendelsen af disse områder. Dette foregår i kommune- og regionplanen, der imidlertid alene udpeger og administrerer de landbaserede IBO'er,

mens administrationen af IBO'er på søterritoriet må varetages på anden vis. Dette foregår f.eks. via havmiljøloven.

De områder, som Danmark har udpeget, er anført i bekendtgørelsens kortbilag, men herudover er der i hbb § 3, stk. 1 krav om, at områderne optages i både region- og kommuneplanerne, samtidig med at der i disse skal udarbejdes retningslinjer for administrationen af de enkelte områder. Når et område er udpeget i henholdsvis region- og kommuneplanen, fastsættes en bevaringsmålsætning for dette, hvilket skal sikre, at området opretholdes eller sikres en gunstig bevaringsstatus efter de kriterier, der er fastsat i habitatdirektivet, jf. afsnit 7.3.1. [Anker, H. T. 2001 A, s. 292] og [vain]

Restriktionerne som følge af udpegning af områder er som nævnt ikke direkte bindende for borgerne. Det vil sige, at virkningen overfor borgerne udmøntes via administrationen af henholdsvis region- og kommuneplanerne. I den almindelige administration heraf har amter og kommuner mulighed for at inddrage en række hensyn, jf. afsnit 12.3.1. Denne skønsbeføjelse indskrænkes af habitatbekendtgørelsens ensidige krav om hensynet til naturen. Det vil sige, at borgernes fremtidige råden over deres arealer er indskrænket via enkeltsagsbehandlingen til kun at omfatte ikke-naturstridige aktiviteter. Den reelle bindende retsvirkning af habitatbekendtgørelsen overfor borgerne er derved mere omfattende, end ordlyden lægger op til. Denne reelle bindende retsvirkning gælder dog kun for



så vidt, ejerens råden kræver forudgående godkendelse.

Det følger af det foregående, at habitatbekendtgørelsens skærpelse af bl.a. planadministrationen reelt medfører en indskrænkning i borgernes rådigheder i forhold til deres ejendomme. Det vil sige, at udpegningen af IBO'er reelt set har en bindende retsvirkning overfor borgerne. Dette er i overensstemmelse med direktiverne, hvilket følger af Flandernsagen, jf. afsnit 6.3.2. Det fremgår heraf, at udpegede områder skal have retsvirkning for tredjemand. Samtidig fremgik det, at udpegningerne automatisk skulle medføre beskyttelsesforanstaltninger i forhold til områderne. Denne del af kravet er ligeledes opfyldt af habitatbekendtgørelsen for så vidt angår landbaserede IBO'er, idet en udpegning automatisk medfører, at habitatbekendtgørelsens skærpelse bestemmelser træder i kraft. IBO'er på søterritoriet er imidlertid ikke omfattet af habitatbekendtgørelsen, hvorved udpegningerne ikke automatisk medfører beskyttelse i overensstemmelse med direktiverne.

I hbb § 3, stk. 5 angives det, at de i stk. 2 nævnte restriktioner i forhold til planlægning indenfor et IBO har retsvirkning som regionplaner. Det vil sige, at planlægningen for disse arealanvendelser skal respektere rammestyringsprincippet i dansk planlovgivning. Dermed har amterne pligt til at fremsætte indsigelse såfremt kommune- eller lokalplanforslag er i strid med regionplanens retningslinjer.

10.3.2 Tilladelser, dispensationer, godkendelser mv.

Dette afsnit behandler hbb § 4, der fastsætter restriktive retningslinjer for administrationen af de lovgivninger, som habitatbekendtgørelsen supplerer.

I forhold til projektets problemstilling regulerer habitatbekendtgørelsen planlovens landzoneadministration for så vidt angår aktiviteter, der påvirker IBO'er, mens reguleringen i forhold til naturbeskyttelsesloven og skovloven retter sig mod biotopbeskyttelse, såfremt biotoperne er udpeget som IBO'er.

**Hbb § 4**

Stk. 1 Den myndighed, der er tillagt kompetence til at træffe afgørelse efter de almindelige regler i den lovgivning, der regulerer det pågældende forhold, må ikke give de i stk. 3 nævnte tilladelser, dispensationer, godkendelser m.v., såfremt dette kan indebære forringelse af områdets naturtyper og levestederne for arterne, eller kan medføre forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter, området er udpeget for.

...

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1 og 2 omfatter:

...

- 2) Tilladelse til udstykning, opførelse af ny bebyggelse eller ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer efter § 35 i planloven.
- 3) Dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3, og § 4, stk. 1, om beskyttede naturtyper m.v., § 8, stk. 1, og § 15 b, stk. 3, om beskyttede klitfredede arealer, § 15, stk. 1 og 2, samt § 15 b, stk. 3, og bestemmelser fastsat efter § 15, stk. 3, om strandbeskyttelseslinien, § 16, stk. 1, om sø- og åbeskyttelseslinien, § 17, stk. 1, om skovbyggelinien og § 18, stk. 1, om fortidsmindebeskyttelseslinien, jf. naturbeskyttelseslovens § 65 og bestemmelser fastsat efter denne lovs § 15 d, stk. 1.
- 4) Dispensation fra skovlovens § 16, stk. 6, om beskyttelse af småbiotoper i fredskov.

...

Hbb § 4 indeholder klare stramninger i forhold til administrationen af områdebeskyttende bestemmelser i planloven, naturbeskyttelsesloven og skovloven. I forhold til planloven omfatter stramningerne landzoneadministrationen, ved naturbeskyttelsesloven strammes administrationen af nbl §§ 3 og 8, mens skovloven strammes i henhold til administrationen af skl § 16, stk. 6. Stramningerne omfatter retningslinjer for, hvornår der kan gives

tilladelser og dispensationer mv. til planer og projekter, hvis disse kan antages at have indvirkning på et udlagt IBO. Vi antager i den forbindelse, at betydningen af begrebet forhold i habitatbekendtgørelsens forstand svarer til betydningen af planer og projekter i direktiverne, idet formålet med bekendtgørelsen er at implementere direktiverne i dansk lovgivning.

Bestemmelsen indeholder ikke forbud mod at give tilladelser og dispensationer mv. til aktiviteter i et IBO. Det er blot et krav, at aktiviteterne ikke forringer områdets integritet.

Dette illustreres ved KFE 2001.131, jf. afsnit 10.3.3, hvor en kommune havde dispenseret fra en lokalplan med henblik på etablering af en mindre jollehavn i et internationalt naturbeskyttelsesområde. Kommunen vurderede, at dispensationen hverken var i strid med lokalplanens principper eller habitatbekendtgørelsens § 4. Naturklagenævnet støttede kommunen i denne vurdering, hvorfor dispensationen til etableringen af jollehavnen kunne gives.

Det fremgår af KFE 2001.131, at der blev givet dispensation til etablering af en jollehavn, idet etableringen ikke påvirkede IBO'et negativt.

Bestemmelserne er samtidig gældende for aktiviteter både indenfor og udenfor IBO'er, da det afgørende er, om aktiviteterne påvirker de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for. [vain] Dette er helt i overensstemmelse med direktivernes bestemmelser, der heller ikke skelner mellem aktiviteter indenfor og udenfor et IBO, så længe aktiviteterne har en effekt på området.



Husdyrbrug, indvinding af grundvand samt vej anlæg er eksempler på projekter, der kan formodes at have en væsentlig indvirkning på miljøet, og som myndighederne derfor skal være særligt opmærksomme på ved tilladelser, dispensationer mv.

Hbb § 4

Stk. 4. Bestemmelserne i stk. 1-3 hindrer ikke,

- 1) at der langs eksisterende veje og jernbaner kan foretages mindre betydende anlægsarbejder, der vedrører vejens/banens normale drift, varetagelse af trafiksikkerhed samt udbygning af cykelstier.
- 2) at der kan foretages forlægning af mindre adgangsveje til eksisterende bebyggelse og retablering af vejnettet efter vejafbrydelse.

I hbb § 4, stk. 4 angives en række undtagelser til hbb § 4, stk. 1-3. Det angives bl.a., at der langs veje og jernbaner kan foretages *mindre betydende* anlægsarbejder, der vedrører den normale drift af disse. Vejledningen til habitatbekendtgørelsen anfører, at dette omfatter arbejder, som er nødvendige for at holde den offentlige vej i den stand, som trafikens art og størrelse kræver. Det er ligeledes tilladt at varetage trafiksikkerhedsmæssige hensyn efter hbb § 4, stk. 4 eksempelvis ved etablering af cykelstier, rundkørsler mv. Dette skal dog gøres i nær tilknytning til de eksisterende vej anlæg. Disse undtagelser er formentlig baseret på en forudsætning om, at de omhandlede anlægsarbejder ikke medfører forringelse af områderne.

Der angives således en bagatelgrænse for, hvornår en forringelse er betydende nok til at være underlagt habitatbekendtgørelsens restriktioner. En så-

dan bagatelgrænse er imidlertid ikke i overensstemmelse med direktiverne. Det er således ikke i henhold hertil muligt generelt at forudsætte at bestemte anlægsarbejder ikke medfører en forringelse. Det vil sige, at direktiverne kræver en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Det er af det foregående fremgået, at hbb § 4 regulerer aktiviteter, der kræver tilladelse, dispensation mv. Bestemmelsen omfatter således ikke aktiviteter, som ikke kræver tilladelse, dispensation mv., uanset at sådanne aktiviteter kan medføre forringelse af et IBO. Dette må antages at være i uoverensstemmelse med direktiverne, der angiver, at der skal træffes foranstaltninger i forhold til alle aktiviteter, der kan forringe; herunder aktiviteter, der ikke kræver forudgående godkendelse.

10.3.3 Pligt til oplysning og konsekvensvurdering

Dette afsnit behandler hbb § 6, der fastsætter retningslinjer for vurderingen af konkrete projektforslag i forhold til administrationen af hbb § 4, stk. 1.



Hbb § 6

Stk. 1 I redegørelsen til planforslag, som enten i sig selv eller i forbindelse med andre planer kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, skal der, under hensyn til bevaringsmålsætningen for området, indgå en vurdering af forslaget's virkninger på det internationale naturbeskyttelsesområde, herunder på områdets naturtyper og levesteder samt de arter, området er udpeget for at bevare.

Stk. 2 Såfremt vurderingen viser, at planen vil skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, at planen vil indebære forringelse af områdets naturtyper eller levestederne for arterne, eller at planen kan medføre forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter, området er udpeget for, kan planen ikke gennemføres.

Stk. 3. Tilsvarende skal det ved eventuelle tilladelser, dispensationer, godkendelser m.v. jf. § 4, der vil kunne påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, fremgå af afgørelsen, at denne ikke indebærer forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i området eller medfører forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter, området er udpeget for.

I hbb § 6, stk. 1 fastlægges det, at der i redegørelsen til et *planforslag*², der kan forventes at have indvirkning på et IBO, skal gives en vurdering af forslaget's forventede indvirkning på området. Forslaget skal ikke blot vurderes i forhold til dets egen indvirkning på området; der skal ligeledes redegøres for den kumulative effekt, hvis der er flere planforslag, som kan formodes at påvirke det kon-

krete IBO. Viser vurderingen, at en plan vil skade et IBO, kan planen ifølge stk. 2 ikke gennemføres. [vain] Det er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiverne, at en plans påvirkning af et IBO skal vurderes, inden den planlagte aktivitet kan påbegyndes, og at, såfremt planen viser sig at have negativ indvirkning på området, ikke kan gennemføres.

Bestemmelserne er, ligesom hbb § 4, ikke afgrænset til planer indenfor IBO'erne, hvorfor de ligeledes gælder for planer udenfor områderne, såfremt planerne kan antages at have en afledt effekt derpå. Der kan ikke fastsættes retningslinjer for, hvornår planer udenfor et IBO skal konsekvensvurderes, det må dog antages at være planforslag i umiddelbar nærhed af området. Et eksempel kunne være etablering af et husdyrbrug med risiko for ammoniakfordampning i nærheden af næringsstoffølsomme naturtyper. [vain]

I de tilfælde, hvor der ikke foretages en konsekvensvurdering, vil det pågældende planforslag efter omstændighederne kunne blive kendt ugyldigt.

Dette illustreres ved Esromgårdsagen, jf. afsnit 12.3.1, hvor udvidelsen af et svinebrug stillede krav om en forudgående vurdering af udvidelsens påvirkning af bl.a. IBO'er på og tæt ved ejendommen.

Regionplantillægget, der indeholdt den udarbejdede VVM, blev kendt ugyldig af Naturklagenævnet, idet den ikke havde taget højde for udvidelsens konsekvenser for IBO'erne.

² Betegnelsen omfatter alle planforslag, der udarbejdes i henhold til planlovens bestemmelser.



Det ses af Esromgårdsagen, at en plan blev kendt ugyldig, idet der ikke var foretaget en fyldestgørende konsekvensvurdering.

Formålet med hbb § 6, stk. 3 er at sikre, at også projekter, der kræver tilladelse, dispensationer mv., er omfattet af kravet om konsekvensvurdering, såfremt projekterne vil kunne påvirke IBO'er væsentligt.

Gennem hele hbb § 6 angives, at konsekvensvurderingen kun er påkrævet, hvis planerne eller projekterne kan påvirke IBO'erne *væsentligt*. Omfanget af dette begreb illustreres ved følgende sag

I KFE 2002.141 meddelte en kommune landzonetilladelse til at nedrive et eksisterende sommerhus på ca. 50 m² og opføre et nyt på 82 m² med næsten samme placering på ejendommen. Ejendommen lå i kystnært område, der var udpeget som internationalt naturbeskyttelsesområde.

Kommunens afgørelse blev påklaget til Naturklagenævnet af DN. Baggrunden for klagen var, at kommunen ikke havde foretaget en konsekvensvurdering af projektets indvirkning på det internationale naturbeskyttelsesområde.

Naturklagenævnet fandt ikke, at der var afgørende argumenter, hverken landskabelige eller planlægningsmæssige, for ikke at give tilladelse til genopførelse af sommerhuset i den angivne størrelse på ejendommen. Nævnet udtalte dog i den forbindelse, at det var en fejl, at kommunen ikke havde foretaget en konsekvensvurdering, inden landzonetilladelsen blev givet, men at projektet var af en sådan størrelse, at en formalitetsfejl ikke burde ligge til grund for at ændre tilladelsen til afslag. Kommunens landzonetilladelse blev stadfæstet.

Det fremgår af KFE 2002.141, at genopførelsen af et sommerhus, med en lidt anden placering på grunden og af et lidt større omfang end det hidtidige, var omfattet af *væsentlighedsbegrebet*. Natur-

klagenævnet udtalte således, at kommunen skulle have foretaget en konsekvensvurdering. Det kan udledes heraf, at *væsentlighedsbegrebet* er forholdsvis bredt defineret, idet selv mindre betydende planer og projekter er omfattet. Den brede definition af væsentlighedsbegrebet er i overensstemmelse med direktiverne. Kommissionen har således angivet, at alle planer og projekter, der kan påvirke et IBO, er omfattet af væsentlighedsbegrebet.

Det fremgår desuden af sagen, at en formalitetsfejl ikke burde være afgørende for tilladelsen, idet genopførelsen af sommerhuset ikke forringede området.

Indholdet af konsekvensvurderingen

Ifølge vejledning om habitatbekendtgørelsen er det ikke muligt at give udtømmende retningslinjer for kravene til indholdet af konsekvensvurderingerne. Der angives dog nogle vejledende retningslinjer, der anfører, at projekterne bl.a. kan vurderes ud fra: omfang, lyspåvirkninger, periodisk støj, fysiske og kemiske ændringer af området samt eventuelle reetableringsmuligheder. [vain]

Omfanget af konsekvensvurderingerne vil afhænge af de konkrete projekter samt karakteren af de enkelte IBO'er.

KFE 2001.131 omhandler en sag, hvor en kommune havde dispenseret fra en lokalplan med henblik på etablering af en mindre jollehavn i et internationalt naturbeskyttelsesområde.

Sagen blev påklaget til Naturklagenævnet af DOF med påstand om, at endnu en jollehavn i området ville virke forstyrrende for



RESTRIKTIONER

både træk- og ynglefugle i området, ligesom det øgede antal både ville medføre en øget forurening fra brændstof og maling. DOF anførte endvidere, at havnen ikke kunne etableres efter den gældende lokalplan, hvorfor det krævede en særskilt konsekvensvurdering.

Til dette svarede kommunen, at amtet, kommunen og statskovsdistriktet samt kystinspektoret havde foretaget en besigtigelse af området og vurderede, at helhedsvirkningen med en jollehavn i det pågældende område ikke ville forringe områdets naturlige værdier. Kommunen havde dog ikke foretaget en særskilt konsekvensvurdering.

Naturklagenævnet lagde til grund for behandlingen af sagen, at kommunen havde baseret sin vurdering af projektets konsekvenser for området på almindelig viden og erfaring omkring dette, samt at andre myndigheder havde tilsluttet sig denne vurdering. Naturklagenævnet ville på baggrund heraf ikke tilsidesætte kommunens vurdering og udtalte i den forbindelse, at der måtte antages at være en undergrænse for, hvornår egentlige naturvidenskabelige undersøgelser var påkrævet. Kommunens dispensation blev stadfæstet.

Det fremgår af KFE 2001.131, at indholdet af konsekvensvurderingen afhænger af de enkelte projekters omfang. Der var i sagen blevet foretaget en vurdering af havnens indvirkning på det internationale naturbeskyttelsesområde. Naturklagenævnet vurderede, at det var tilstrækkeligt, at kommunen havde baseret dispensationen på egen viden og erfaring og ikke på videnskabelige undersøgelser og analyser. Dette kan sættes i forhold til Gråsten Nor-sagen, hvor Naturklagenævnet ikke accepterede VVM-redegørelsen udarbejdet af Fyns Amt i forbindelse med asfalteringen af flyvepladsens landingsbane. Dette skyldes, at VVM'en ikke havde taget højde for, at landingsbanen skulle hæves i forbindelse med vandstandshævningen i noret.

Sagerne i forhold til hinanden belyser således, at kravene til, hvorvidt der skal foretages detaljerede konsekvensvurderinger, i vid udstrækning afhænger af de enkelte projekters omfang.

Det eneste krav fra direktiverne er, at konsekvensvurderingerne er fyldestgørende i forhold til at kunne vurdere de enkelte projekters indvirkning på IBO'erne. Det må derfor antages at være i overensstemmelse med disse, at Naturklagenævnet har et skøn for, hvornår egentlige videnskabelige undersøgelser er påkrævede for at vurdere projekternes påvirkning af områderne.

Konsekvensvurderingen må antages at kunne udarbejdes i sammenhæng med en VVM-redegørelse efter planlovens bestemmelser, såfremt der i denne tages særligt hensyn til de naturtyper og arter, som området er udpeget for. Det er i den forbindelse væsentligt, at der, modsat VVM-redegørelsen, er fastsat en retsfølge af udfaldet af en konsekvensvurdering i hbb § 6, stk. 2. Der kan således ikke gives tilladelse til gennemførelsen af en plan eller et projekt, hvis konsekvensvurderingen viser, at planen eller projektet forringer eller forstyrrer det pågældende område. [Anker, H. T. 2001 A, s. 297]

Det fremgår, ligesom ved hbb § 4, at aktiviteter, der ikke kræver forudgående godkendelse, ikke er regulerede af hbb § 6. Ligesom ved hbb § 4 er dette i uoverensstemmelse med direktiverne.

Selvom der er krav om, at planer og projekter, der kan have indvirkning på et IBO, skal konsekvensvurderes, fremgår det af den følgende sag, at der i



et vist omfang ses bort fra dette af hensyn til økonomiske interesser.

Klapningssagen

KFE 2001.442 vedrører en tilladelse givet til en havn til fortsat klapning af optaget havbundsmateriale fra havnebassinet. Klapningen skulle foretages i et område i Vadehavet beliggende tæt op ad et EF-fuglebeskyttelses- og habitatområde, der bl.a. var udpeget for den prioriterede fiskeart snæbel.

Havnens bestyrelsen ansøgte amtet om forlængelse af en udløbet tidsbegrænset tilladelse til klapning af havnesedimentet. I de seneste år havde amtet administreret klapning af havnesedimentet fra havnen ved meddelelse af etårige klaptilladelser, idet de forureningsmæssige forhold i forbindelse med klapningerne ikke var blevet tilstrækkeligt undersøgt.

Afgørelsen blev påklaget til Miljøklagenævnet af DN. Klagen blev indgivet på baggrund af foretagne undersøgelser, der gav en indikation af, at Vadehavet syd for havnen, der var udlagt som internationalt naturbeskyttelsesområde, belastedes i væsentlig grad af stoffer fra havnesedimentet på trods af, at klapningen blev foretaget udenfor disse.

Hertil svarede amtet bl.a., at oprensning af havnens indsejling og bassiner var af vital betydning for havnes fortsatte drift. Der henvistes endvidere til, at Miljøstyrelsen var ved at foretage et udredningsarbejde med henblik på at vurdere behovet for en kommende indsats i relation til håndtering af havbundsmaterialer.

Miljøklagenævnet fandt, at en ændring af praksis for håndtering af havbundsmaterialer i havnen skulle afvente Miljøstyrelsens rapport, hvorfor amtets beslutning blev stadfæstet af hensyn til havnens videre drift.

Senere samme år ansøgte havnen om ny tilladelse til fortsat klapning, når den gældende tilladelse ville ophøre. Til dette udtalte Skov- og Naturstyrelsen, at analyser omkring indholdet af tungmetaller i bundmaterialet fra flere af bassinerne viste forhøjede værdier i forhold til de registrerede baggrundsværdier for Vadehavet. En klapning af materialet ville derfor være i

strid med direktivernes forpligtelse omkring sikring af en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som området var udpeget for. Da Styrelsen stadig afventede det føromtaltede udredningsarbejde fra Miljøstyrelsen, kunne de tilslutte sig, at der kun blev givet en etårig tilladelse. På baggrund heraf meddelte amtet endnu engang en etårig tilladelse til havnen.

Afgørelsen blev påklaget til Miljøklagenævnet af bl.a. DN. Foreningen anførte, at det var på tide at vurdere praksis med etårige tilladelser, da der ikke var nogen udsigt til ophør af denne. Der blev henvist til, at usikkerhederne omkring undersøgelserne af havnesedimentets påvirkning af økosystemerne i Vadehavet var blevet anvendt som argument for ikke at ændre praksis omkring etårige aftaler.

I behandlingen af sagen udtalte Miljøklagenævnet, at der ved denne tilladelse burde tages skridt til at forhindre, at Vadehavet udsattes for unødvendige risici fra stoffer fra klapning af bundmateriale fra havnens bassiner. Nævnet udtalte i den forbindelse, at det ikke ville basere sin afgørelse på den føromtaltede rapport fra Miljøstyrelsen, da der ikke var udsigt til, at denne ville blive færdiggjort indenfor en overskuelig periode. Nævnet noterede sig i denne forbindelse, at havnens bestyrelsen havde tilkendegivet overfor amtet, at den ville foretage en kildeopsporing af årsagerne til de farligste stoffer i bundmaterialet. Endvidere havde amtet overfor nævnet tilkendegivet, at det forventede at iværksætte en kortlægning af de betydeligste kilder til de tilsvarende stoffer i Vadehavet. Dette havde til formål at vurdere den pågældende klapnings andel af denne forurening. Nævnet noterede sig endvidere, at amtet havde fulgt snæbelbestanden i Varde Å, og at det var amtets vurdering, at klapningerne ikke havde nogen negativ effekt på bestanden. Nævnet anfægtede ikke denne vurdering, men fandt, at amtet burde redegøre nærmere for vurderingsgrundlaget i forbindelse med en eventuel fremtidig klapningstilladelse. Miljøklagenævnet stadfæstede amtets etårige tilladelse til klapning af havnens bundmateriale i Vadehavet.

Som det fremgår af Klapningssagen, angiver myndighederne tilladelse til klapning af havbundsmaterialer selv om der ikke var klarhed over, hvilken



indflydelse dette kunne have på et udlagt IBO. Samtidig blev tilladelserne givet på baggrund af endnu ikke udarbejdede konsekvensvurderinger. Ved den første tilladelse begrundede Miljøklagenævnet tilladelsen med, at nævnet ville afvente en rapport fra Miljøstyrelsen, der skulle angive retningslinjer for håndtering af havbundsmaterialer, hvorfor nævnet af hensyn til havnens fortsatte drift stadfæstede amtets etårige tilladelse. Tilladelsen blev således givet på trods af, at der ikke var klarhed over, hvorledes denne ville påvirke det udlagte IBO. Dette er i strid med direktiverne, der angiver, at aktiviteter, der forringer ikke kan tillades. En konsekvensvurdering er således en forudsætning for, at der kan gives tilladelse.

Ved den anden tilladelse valgte Miljøklagenævnet at basere tilladelsen på, at havnens bestyrelsen og amtet tilkendegav, at de ville foretage undersøgelser, der skulle give en vurdering af klappingernes effekt på økosystemerne i Vadehavet, herunder det udlagte IBO. Endvidere havde amtet angivet, at det ikke vurderede, at klappingerne havde en negativ indvirkning på snæbelbestanden, der er en prioriteret fiskeart, som IBO'et bl.a. er udpeget for. Ligesom ved den første tilladelse er dette i modstrid med direktivernes krav om forudgående konsekvensvurdering.

Ved begge tilladelser blev der således lagt vægt på, at der endnu ikke var udarbejdet konsekvensvurderinger af klappingen af havnens bundmateriale og, at Miljøklagenævnet ville afvente sådanne, før der kunne tages en varig beslutning omkring håndte-

ringen af havnesedimentet. På grund af hensynet til den fortsatte drift af havnen blev der givet tidsbegrænsede tilladelser til klapping af havbundsmaterialet på trods af manglende kendskab til, hvilke påvirkninger dette kunne have på IBO'et.

Denne omvendte anvendelse af forsigtighedsprincippet, der lader usikkerheden komme havnen og ikke IBO'et til gode er klart imod både habitatbekendtgørelsen og de internationale forpligtelser, der angiver, at der skal udarbejdes konsekvensvurderinger, inden en tilladelse kan gives. Dette retfærdiggøres ikke ved, at der kun gives tidsbegrænsede tilladelser, da en sådan praksis vil have samme effekt som varige tilladelser, når de som i det konkrete tilfælde gives kontinuert. Endvidere er det problematisk, at Miljøklagenævnet accepterer amtets vurdering af klappingernes indflydelse på snæblen, da nævnet åbenbart ikke kender vurderingsgrundlaget. Amtet vil have en naturlig økonomisk interesse i, at havnen kan fortsætte sin drift. Det er derfor væsentligt, at sådanne vurderinger foretages på et veldokumenteret grundlag, der utvetydigt angiver, at den prioriterede dyreart ikke påvirkes negativt af klappingerne.

Det fremgår yderligere af Klappingssagen, at den forudgående konsekvensvurdering, amtet skulle have foretaget, skulle have været baseret på baggrundsforureningen af området. Det vil sige, hvor stor en forringelse klappingen ville forårsage sammenlignet med den forringelse, der alligevel ville have været som følge af f.eks. strømforhold. En konsekvensvurdering er således ikke et



spørgsmål om at påvise alle påvirkninger af et IBO, men de påvirkninger der følger af netop det konkrete projekt.

10.3.4 Undtagelsesbestemmelse

Kapitel 6 angiver, hvilke forhold der skal gøre sig gældende, før bekendtgørelsens områdebeskyttende bestemmelser kan fraviges. Vi behandler i dette afsnit hbb §§ 7 og 8.

Væsentlige samfundsinteresser

Hbb § 7 angiver, i hvilke situationer bekendtgørelsens beskyttende bestemmelser kan fraviges.

Hbb § 7

Stk. 1 Fravigelse af §§ 3-4 og § 6, stk. 2, kan kun ske, når der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning.

Stk. 2 I internationale naturbeskyttelsesområder, der indeholder prioriterede naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, kan fravigelse som nævnt i stk. 1, som har betydning for områdernes prioriterede naturtyper eller arter dog kun ske, når der foreligger bydende nødvendige hensyn til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller efter udtalelse fra Europa-kommissionen andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

Stk. 3 Fravigelse af §§ 3-4 og § 6, stk. 2, skal i øvrigt ske i overensstemmelse med bestemmelserne i EF-habitatdirektivets artikel 6, herunder reglerne om nødvendige kompensationsforanstaltninger og meddelelse til Europa-kommissionen.

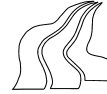
I hbb § 7, stk. 1 angives det, at bestemmelserne i hbb §§ 3, 4 og 6, stk. 2 kun kan fraviges, når der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser af social eller økonomisk art. Samtidig er det et krav, at der ingen alternative løsninger findes. Denne ordlyd er stort set identisk med ordlyden i direktiverne. Bestemmelsen må derfor antages at være i overensstemmelse med direktiverne.

Er der tale om IBO'er med prioriterede naturtyper, kan bestemmelserne ifølge stk. 2 kun fraviges ved bydende nødvendige hensyn til menneskets sundhed og den offentlige sikkerhed eller gavnlige virkninger på miljøet. Andre hensyn kan kun ligge til grund for en fravigelse efter udtalelse fra Kommissionen. I henhold til denne bestemmelse har Skov- og Naturstyrelsen vurderet, at kravet om væsentlig samfundsinteresse normalt kun vil være opfyldt ved projekter af national karakter. [vain] Det må i de enkelte tilfælde bero på en vurdering af, hvorvidt et konkret projekt er af national karakter.

Hjertingsagen

I KFE 1991.47 havde en kommune siden 1960'erne arbejdet med planer om at anlægge en lystbådehavn til erstatning for skiftende liggepladser i en statsejet havn og for at imødekomme en stigende interesse for søsporten. En af bevæggrundene for disse planer var statshavnens ønske om at få friholdt havnen for fritidssejlerne.

Kommunen besluttede, at en lystbådehavn med 700 bådpladser og 350 jollepladser skulle placeres lidt nord for statshavn, i et fredet område, hvorfor en lokalplan blev udarbejdet. En del



RESTRIKTIONER

af det berørte søterritorium var endvidere udpeget som ramsar- og EF-fuglebeskyttelsesområde.

Der kom til lokalplanforslaget en lang række indsigelser med ønske om en anden placering af havnen. Ministeriet for offentlige arbejder foretog på baggrund deraf en undersøgelse, der vurderede mulighederne for en anden placering af havnen. Konklusionen derpå var, at den oprindelige placering var valgt ud fra en samlet vurdering af de vandbygningstekniske, færdselsmæssige, byplanmæssige, besejlingsmæssige og økonomiske forhold. Der var således ikke grundlag for en anden placering, og ministeren meddelte en principiel godkendelse af placeringen af lystbådehavnen; dog reduceret i omfang i forhold til det oprindelige forslag. Der blev i den forbindelse henvist til, at Ministeriet for offentlige arbejder og Miljøministeriet begge kunne acceptere placeringen.

Amtet udarbejdede efterfølgende et regionplantillæg, der gav mulighed for den foreslåede placering. Dette regionplantillæg blev godkendt af Miljøministeriet uden bemærkninger.

Kommunen søgte på baggrund heraf fredningsnævnet om ophævelse af fredningen på den del af kyststrækningen, der ville blive inddraget i lystbådehavneprojektet. Fredningsnævnet meddelte i den forbindelse dispensation fra fredningen i medfør af naturfredningslovens § 34, så projektet kunne realiseres. Overfredningsnævnet ophævede denne dispensation, idet nævnet fandt, at dispensationen var i modstrid med fredningens formål.

Kommunen besluttede som følge deraf at rejse en fredningssag for at få ophævet fredningen på det af lokalplanen omfattede område. Dette blev godkendt af fredningsnævnet, der endvidere henviste til, at både Trafikministeriet og Miljøministeriet havde tiltrådt det foreliggende projekt.

DN påklagede fredningsnævnets ophævelse af fredningen til Overfredningsnævnet.

Overfredningsnævnet afgjorde, at der skulle foreligge tungtvejende samfundsmæssige hensyn for at foretage ændringer af en fredning i strid med fredningens formål. Samtidig skulle der foreligge påtrængende nødvendige nationale interesser, før

fravigelse af beskyttelsen af ramsarområder kunne accepteres. Overfredningsnævnet nåede frem til, at anlæggelsen af en lystbådehavn ikke kunne betegnes som en påtrængende nødvendig national interesse.

Det fremgår af Hjertingsagen, at anlæggelsen af en lystbådehavn, som var ønsket fra mange sider og havde været planlagt i en længere årrække ikke kunne betegnes som en påtrængende nødvendig national interesse i forhold til et internationalt fuglebeskyttelsesområde.³ Vi formoder herudfra, at en overvejende rekreativ interesse som følge af sagen ikke kan betragtes som en væsentlig national interesse. Dette på trods af, at flere ministerier samt amtet, kommunen og fredningsnævnet havde godkendt placeringen af havnen, selvom den som udgangspunkt ville være i strid med både en fredning og beskyttelsen af internationale beskyttelsesområder.

Selvom det må formodes, at det overordnet er de statslige myndigheders ansvar at sikre beskyttelsen af IBO'erne og derved overholdelsen af internationale aftaler, var det i den konkrete sag Overfredningsnævnet, der tog ansvaret. Overfredningsnævnet vedkendte sig således, at det havde et selvstændigt ansvar overfor overholdelse af den internationale aftale, uanset at ressortministeriet bedømte anlægget lempeligt i forhold til aftalen.

³ Fuglebeskyttelsesområdet var beskyttet i henhold til både fugledirektivet og ramsarkonventionen. Afgørelsen blev imidlertid alene givet på baggrund af ramsarkonventionen. Vi mener dog, at sagen ligeledes kan eksemplificere begrebet *væsentlige samfundsinteresser* i forhold til fugledirektivet.



[KFE 1991.47, note 1] Det samme må formodes at gøre sig gældende for de øvrige ankeinstanser.

Hvis en myndighed ønsker et projekt gennemført efter hbb § 7, stk. 1 og 2, skal der udarbejdes en redegørelse, hvori det beskrives, hvorfor det er nødvendigt at gennemføre projektet eller planen, herunder hvilke samfundsmæssige interesser, der er forbundet med dette, samt hvilke beskyttede planter og dyr der berøres. Denne redegørelse skal sendes til høring i Skov- og Naturstyrelsen. Herved sikres en neutral vurdering af, hvorvidt et projekt kan retfærdiggøre en fravigelse fra bekendtgørelsens beskyttende bestemmelser. Dette øger retssikkerheden, da alle redegørelser bliver vurderet af den samme myndighed. Styrelsen har ingen direkte indsigelsesmulighed overfor vurderingen. Iværksætter et amt eller en kommune projektet på trods af, at styrelsen har udtalt sig imod dette, må staten benytte lovgivningens almindelige klagemuligheder eller i sidste ende planlovens indgrebsmuligheder hverken et hensyn til menneskers sundhed, det offentlige sikkerhed eller som gavnligt for miljøet. Det er således en forudsætning for klappingen, at Kommissionen har udtalt sig positivt om, at forholdet kan betragtes som hørende under andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser. En sådan udtalelse forelå ikke i Klappingssagen, hvilket yderligere underbygger det direktivstridige i tilladelserne.

Ved fravigelser skal der i overensstemmelse med direktiverne altid træffes kompensationsforanstaltninger. Sådanne kompensationsforanstaltninger

ligheder som eksempelvis udarbejdelsen af et landsplandirektiv. [Anker, H. T. 2001 A, s. 298] og [vain]

Hbb § 7, stk. 3 angiver, at restriktionerne i hbb §§ 3, 4 og 6, stk. 2 kun kan fraviges i overensstemmelse med hd art. 6. Det fremgår heraf, at en plan eller et projekt kan gennemføres på trods af negative virkninger, såfremt væsentlige samfundsinteresser taler herfor. Hvis området er udpeget for prioriterede naturtyper eller arter, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

Sættes dette i sammenhæng med Klappingssagen, ses det, at den konkrete del af Vadehavet bl.a. var udpeget for den prioriterede art, snæbelen. Samtidig ses det, at klappingen ikke kan betragtes som

kan eksempelvis indebære ændring af det pågældende områdes afgrænsning, så det samlede areal af IBO'et beholdes. Yderligere kan det omfatte udlægningen af erstatningsarealer. [vain] Det må formodes, at det afhænger af det konkrete indgreb i området, hvor omfattende kompensationsforanstaltningerne bør være. Det kan i den forbindelse diskuteres, om en asfaltering, og muligvis udvidelse, af flyvepladsens landingsbane i Gråsten Nor kunne retfærdiggøres af et naturgenopretningsprojekt.



Miljøministerens planlægningskompetence

Der er i hbb § 8 givet miljøministeren en kompetence til at fravige bestemmelserne i hbb § 3, stk. 2.

Hbb § 8

Stk. 1. Miljø- og energiministeren kan uanset bestemmelserne i § 7 i særlige tilfælde og under respekt af EF-habitatdirektivets artikel 6 tillade fravigelse af § 3, stk. 2.

Baggrunden for denne bestemmelse er, at der i konkrete plansager kan være *særlige tilfælde*, hvor en planlægning kan rumme væsentlige fordele for natur- og miljøbeskyttelsen, hvorved bestemmelsen om, at der i IBO'er ikke må planlægges for en række projekter, kan tilsidesættes. Ifølge hbb § 8 skal sådanne planer udføres under respekt for habitatdirektivets artikel 6, hvorfor der stadig er krav om konsekvensvurdering efter hbb § 6, stk. 1. Planlægning efter hbb § 8 kan derfor ikke gennemføres, såfremt det har en negativ indvirkning på et IBO.

Bestemmelsen må antages at være i overensstemmelse med direktiverne. Dette hænger sammen med, at de projekter, der som følge af hbb § 8 kan tillades planlagt, er underlagt bestemmelsen om konsekvensvurdering med den retsvirkning, at projekter, der et påvirker et IBO negativt, ikke kan gennemføres.

10.4 SAMMENFATNING

Habitatbekendtgørelsen angiver stramme retningslinjer for administrationen af den del af miljølovgivningen, der er central i forhold til beskyttelse af IBO'er, der er udpegede på land. I forhold til projektets problemstilling er det bestemmelserne rettet mod naturbeskyttelsesloven, planloven og skovloven, der er særligt relevante.

Bekendtgørelsen er rettet mod amters og kommuners administration af de landbaserede IBO'er og er i den forbindelse udelukkende rettet mod fremtidige aktiviteter. Eksisterende aktiviteter må reguleres gennem de beføjelser, den øvrige lovgivning rummer. Dette er ikke i strid med direktiverne, såfremt de øvrige lovgivninger er i stand til at regulere eksisterende drift i henhold til direktivernes bestemmelser.

IBO'er skal udpeges i region- og kommuneplanerne samtidig med, at der udarbejdes retningslinjer for de enkelte områder. Disse retningslinjer skal udarbejdes ud fra de enkelte områders beskaffenhed. Der er dog i hbb § 3, stk. 2 angivet en række overordnede bestemmelser for, hvad der ikke er tilladt at planlægge for indenfor IBO'erne.

Bekendtgørelsens stramning af henholdsvis planlovens, naturbeskyttelseslovens og skovlovens administration af IBO'er omfatter, at planforslag ikke kan gennemføres og, at en række tilladelser og dispensationer mv. ikke kan gives, hvis disse medfører forringelser for IBO'er. Dette gælder ligeledes i forhold til områder, der ikke er udpege-



SAMMENFATNING

de som IBO'er, såfremt aktiviteten kan påvirke et IBO. Det vil sige, at borgernes sædvanlige ejendomsretlige råden indskrænkes til kun fremtidigt set at kunne omfatte aktiviteter, der tager hensyn til naturen. Denne bindende virkning er i overensstemmelse med direktiverne. Det er samtidig i overensstemmelse med direktiverne, at udpegninger af områder på land automatisk medfører, at habitatbekendtgørelsens skærpende bestemmelser træder i kraft. Udpegninger på søterritoriet er imidlertid ikke omfattet af habitatbekendtgørelsen, hvorfor der ikke automatisk følger beskyttelse ved udpegninger af disse.

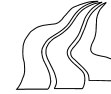
Hbb § 6 kræver, at der i redegørelsen til et planforslag med forventet virkning på et IBO skal gives en vurdering af virkningen. Bekendtgørelsen indeholder ingen bindende indholds krav til konsekvensvurderingerne, og omfanget af disse vil afhænge af de enkelte projekters størrelse. En vurdering skal i den forbindelse foretages på baggrund af de baggrundspåvirkninger, der alligevel ville være på et område. En vurdering er således ikke et spørgsmål om at påvise alle påvirkninger af et IBO, men de påvirkninger der følger af et konkret projekt.

Det er væsentligt, at en manglende vurdering kan medføre, at planforslaget bliver kendt ugyldigt, alt afhængig af omfanget af planforslagets forventede indvirkning. Dette anfægtes dog af en konkret sag, hvor der, i strid med direktiverne, blev taget hensyn til henholdsvis økonomiske og driftsmæssige hensyn frem for naturmæssige hensyn, idet forsig-

tighedsprincippet blev anvendt modsat dets sædvanlige anvendelse. Tvivl om en eventuel påvirkning bevirkede således, at der blev givet tilladelse til fortsat en drift, selvom IBO'et eventuelt kunne forringes som følge heraf.

Muligheden for at fravige restriktionerne foreligger, såfremt der er tale om væsentlige samfundsinteresser. Det må i den forbindelse være de statslige myndigheder, der har kompetence til at vurdere, hvorvidt en plan eller et projekt er omfattet af dette begreb. Det har dog vist sig, at også klageinstanserne påtager sig et selvstændigt ansvar i forhold til at overholde de internationale forpligtelser. Fravigelse fra restriktioner i forhold til områder udpeget på baggrund af prioriterede arter eller naturtyper kan dog kun ske, såfremt der kan henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller gavnlige miljøvirkninger. Endvidere kan hensynet til andre væsentlige samfundsinteresser begrunde fravigelse, såfremt Kommissionen har udtalt sig positivt derom.

Hvis et projekt kan betegnes som så væsentlig en samfundsinteresse, at beskyttelsesbestemmelserne kan fraviges, er der i overensstemmelse med direktiverne altid krav om kompensationsforanstaltninger.



11 NATURBESKYTTELSESLOVEN

Naturbeskyttelsesloven indeholder bestemmelser, der sikrer bevarelsen af en række særlige naturtyper. Loven er derfor relevant at belyse, idet den indeholder en række områdebeskyttende bestemmelser. Herudover indeholder naturbeskyttelsesloven en række virkemidler, der kan benyttes i naturforvaltningen.

11.1 FORMÅL

Formålet med naturbeskyttelsesloven er at styrke beskyttelsen af de danske naturværdier, hvilket tydeligt afspejles i formålsbestemmelsen:

Nbl § 1

Stk. 1. Loven skal medvirke til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

Stk. 2. Loven tilsigter særligt

- 1) at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier,
- 2) at forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser, og
- 3) at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet.

Stk. 3. Der skal ved lovens administration lægges vægt på den betydning, som et areal på grund af sin beliggenhed kan have for almenheden.

Af lovens formål fremgår det, at landets natur og miljø skal værnes for at sikre et bæredygtigt grundlag for samfundsudviklingen. Dette skal bl.a. ske i respekt for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Formålsbestemmelsen angiver i stk. 2 en række særlige formål og hensyn, der skal varetages. Disse kan opdeles i tre overordnede formål:

- Traditionel beskyttelse eller bevaring af naturen
- Naturgenopretning eller -forvaltning
- Sikring af befolkningens adgang til naturen

[Anker, H. T. 2001 A, s. 218]

Naturbeskyttelsesloven skal altså grundlæggende tilgodese en række formål. Eksempelvis er det et formål at sikre en bestemt naturtilstand gennem bevaring og genopretning af lokaliteter, mens et andet er sikring af offentlighedens adgang til naturen. Disse hovedformål er ikke altid forenelige, idet offentlighedens adgang til naturen kan være en belastning af denne. Det kan som følge heraf være vanskeligt at bevare naturtilstanden. [Revsbech, K. 1999, s. 214]

Dette anskueliggøres gennem KFE 1993.82, der i en frednings-sag belyser interesse modsætninger mellem naturen, digesikkerhed og fuglebeskyttelse på den ene side og offentlighedens adgang til naturen på den anden side. Sagen vedrører et i henhold til ramsarkonventionen udpeget beskyttelsesområde, herudover er området i regionplanen udlagt som særligt beskyttelsesområde. I kommuneplanen er det tilkendegivet, at



offentligheden skal sikres adgang til den del af området, der er strandareal.

Ejerne af det pågældende område indbragte sagen for Overfredningsnævnet. Grundejerne ønskede at undgå fredning af områderne; men hvis ikke dette kunne lade sig gøre, ønskedes forskellige ændringer af fredningsbestemmelserne. Således ønskede de, at offentlighedens adgang gennem området ad en privat fællesvej, digevejen, skulle indskrænkes, idet denne ikke var forenelig med hensynet til fuglelivet. Det vil sige, at en eventuel offentlig adgang var i direkte modstrid med fredningens hovedformål.

Amtet, DN og DOF fandt ikke problemer med bestemmelserne om offentlighedens adgang gennem områderne via digevejen. Naturfredningsrådet derimod anså offentlighedens færdsel ad digevejen for meget uheldig. Rådet mente således, at naturen ville lide under offentlighedens adgang til det pågældende område.

Overfredningsnævnet kom til den afgørelse, at det trods de gældende regler i nbl kapitel 4 om offentlighedens adgang til naturen ikke var hensigtsmæssigt at lade offentligheden få adgang til det pågældende område. Overfredningsnævnet vurderede således lovens formål ud fra naturbeskyttelseslovens hensigt om at beskytte landets natur. Selvom formålsbestemmelserne inddrager sikring af offentlighedens adgang som en del af formålet, må naturhensynet være dette formål overordnet. Hvis offentligheden f.eks. i alle tilfælde fik adgang til de sarte naturområder, kunne de blive påvirket på en sådan måde,

at de helt ville forsvinde. Dette ville således være uforeneligt med naturbeskyttelseslovens hovedformål, men det vil i den konkrete situation altid bero på en afvejning mellem naturbeskyttelsen og hensynet til offentlighedens adgang til naturen.

Det ses af KFE 1993.82, at lovens to hovedformål til tider kan være uforenelige; men at hensynet til naturen her tillægges højere prioritet end offentlighedens adgang til rekreative områder. Det vil dog antageligvis afhænge af naturtypens karakter og bevaringsværdighed. Naturbeskyttelseslovens formål er i henhold hertil forenelig med fugle- og habitatdirektiverne, idet der heraf fremgår, at en lokalitet ikke nødvendigvis skal fremstå som en naturpark, hvor ingen menneskelig aktivitet er tilladt, men at medlemsstaterne kan træffe foranstaltninger for at forhindre offentlighedens adgang, hvis denne er til gene for lokaliteten.

11.2 INDHOLD

Naturbeskyttelsesloven består af 14 kapitler, der indeholder forskellige emner som f.eks. fredning og administration. Figur 10-1 viser de kapitler, der er relevante i forhold til projektets problemstilling.



Kapitel 1: Formål
Kapitel 2: Generelle beskyttelsesbestemmelser
Kapitel 3: Anlæg i det åbne land
Kapitel 4: Offentlighedens adgang til naturen
Kapitel 5: Beskyttelse af plante- og dyrearter mv.
Kapitel 6: Fredning
Kapitel 7: Naturpleje og sandflugtsbekæmpelse
Kapitel 8: Naturforvaltning
Kapitel 9: Naturovervågning, rådgivning mm.
Kapitel 10: Administration
Kapitel 11: Tilsyn
Kapitel 12: Klage og søgsmål
Kapitel 13: Straf mv.
Kapitel 14: Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser

Figur 11-1: Oversigt over naturbeskyttelseslovens indhold

Vi vil i analysen behandle de centrale bestemmelser i kapitel 2, 6, 8 og 10. Kapitel 2 omhandler generelle beskyttelsesbestemmelser af en række naturtyper. Herudover findes der i naturbeskyttelsesloven en række virkemidler til sikring af lovens målsætninger. Disse virkemidler findes i kapitel 6 og 8. Kapitel 10 indeholder bl.a. dispensationsmulighederne fra lovens bestemmelser.

Vi vil i den efterfølgende analyse tage udgangspunkt i de nævnte kapitler for derved at skabe et

overblik over omfanget af områdebeskyttelsen i naturbeskyttelsesloven. Det vil sige behandle restriktionerne og de dertil hørende dispensationsmuligheder. Herefter foretager vi en analyse af de virkemidler, der findes i naturbeskyttelsesloven til sikring og gennemførelse af naturbeskyttelse i Danmark.

11.3 RESTRIKTIONER

Vi vil i det følgende analysere indholdet og rækkevidden af de relevante bestemmelser i de nævnte kapitler.

11.3.1 Generelle restriktioner

I naturbeskyttelsesloven er der centrale områdebeskyttende bestemmelser i nbl § 3, der sikrer beskyttelse af forskellige naturtyper, og nbl § 8, der beskytter de kystfredede områder.

Derudover indeholder nbl §§ 15-17 indeholder beskyttelses- og byggelinjebestemmelser. Beskyttelses- og byggelinjerne omfatter på sin vis områdebeskyttelse, idet de beskytter områder omkring et IBO og derved har til formål at sikre IBO'et. Beskyttelses- og byggelinjerne har imidlertid hovedsageligt en landskabelig målsætning. Det fremgår således af nbl §§ 15, 16 og 17, at der ikke må placeres bebyggelse, campingvogne og lignende i en bestemt afstand fra IBO'et. Nbl § 15 angiver desuden som den eneste af beskyttelseslinjerne forbud mod ændring i tilstanden. Ændring i tilstanden i henhold til nbl § 15 omfatter imidlertid



ændring i henhold til et landskabeligt synspunkt og ikke ud fra et naturhensyn. Da beskyttelseslinjebestemmelserne således ikke forbyder ændring i tilstanden i forhold til et naturbeskyttelsessynspunkt og som følge heraf ikke sikrer en naturtilstand, vil vi ikke behandle bestemmelserne yderligere, men i stedet koncentrere os om nbl §§ 3 og 8 i analysen af lovens restriktioner.

Søer og vandløb

Nbl § 3, stk. 1 angiver et forbud mod at ændre tilstanden af naturlige søer eller vandløb, der opfylder henholdsvis størrelseskravet på 100 m² og udpegningskravet for vandløb.

Nbl § 3

Stk. 1. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m², eller af vandløb eller dele af vandløb, der af miljøministeren efter indstilling fra amtsrådet er udpeget som beskyttede. Dette gælder dog ikke for sædvanlige vedligeholdelsesarbejder i vandløb.

Begrebet *ændring i tilstanden* kan defineres ved, at det ikke er tilladt at ændre i vandspejlet på en sø, uden at der er givet dispensation dertil. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 37] Selvom vejledningen om naturbeskyttelsesloven kun omtaler visuelle ændringer af en sø, har andre forhold dog også betydning for, om der er tale om *ændring i tilstanden*.

KFE 2002.352 er et eksempel på, at en ændring i naturkvaliteten også er omfattet af *ændring i tilstanden*. En kommune havde søgt om tilladelse til at udplante naturligt forekommende vandplanter i en sø i forbindelse med afprøvning af en restaureringsmetode til småsøer. Projektet indebar dels opfiskning af fredfisk og dels nedsætning af vandplanter i 3-6 bure i hver sø til beskyttelse af de nyplantede vandplanter. Der var i den forbindelse tale om planter, der var at finde i flere af kommunens øvrige søer.

Amtet meddelte dispensation med vilkår om, at vandplanterne skulle tages fra søer med så lille en afstand fra ”projektsøerne” som muligt. Samtidig meddelte amtet, at opfiskningen af fredfisk ikke krævede dispensation efter naturbeskyttelsesloven, idet der var tale om en forbedring af naturkvaliteten.

Dansk Botanisk Forening påklagede dispensationen med det argument, at man ikke skulle flytte rundt på planter og dyr, men i stedet lade spredningen ske på naturens egne betingelser. Samtidig skulle naturen være varieret, hvilket ikke ville være tilfældet, såfremt de samme vandplanter blev udsat i flere søer.

Skov- og Naturstyrelsen udtalte, at der generelt ikke burde udsættes hverken dyr eller planter, selvom det ville forbedre miljøet.

Naturklagenævnet var enig med Skov- og Naturstyrelsen i, at der skulle udvises tilbageholdenhed med udsætning af vandplanter, men med baggrund i projektets seriositet, afgrænsning og forbedrende konsekvenser for vandkvaliteten nåede nævnet frem til, at der burde gives dispensation fra nbl § 3. Herudover afgjorde Naturklagenævnet, at opfiskningen af fredfisk var dispensationspligtig efter nbl § 3, og at dispensationen burde gives.



Det ses af KFE 2002.352, at såvel udsætning af vandplanter som opfiskning måtte betragtes som *ændringer i tilstanden*. Der er således andre forhold end de visuelle, der er omfattet af begrebet. Begrebet må anses som værende omfattet af en restriktiv praksis, da forbuddet mod tilstandsendring både omfatter fysiske, æstetiske og kvalitetsmæssige ændringer.

Øvrige beskyttede naturtyper

Naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2 er gældende for en række forskellige naturtyper, der opfylder størrelsesgrænsen på 2.500 m². Størrelsesgrænsen kan opfyldes af naturtyperne enkeltvis eller i sammenhæng med andre nbl § 3-naturtyper. Størrelseskriterierne for § 3-beskyttelsen set i forhold til beskyttelse af udlagte IBO'er kan betyde, at såfremt disse ikke opfylder størrelsesgrænsen, er de ikke beskyttede via bestemmelsen.

Nbl § 3

Stk. 2. Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af

- 1) heder,
- 2) moser og lignende,
- 3) strandenge og strandsumpe samt
- 4) ferske enge og overdrev,

når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal.

De naturtyper, som er beskyttet i henhold til nbl § 3, er heder, moser, strandenge, strandsumpe, ferske enge og overdrev. Der er i mange tilfælde jævne og glidende overgange mellem de forskellige na-

turtyper, og da det er områdernes samlede udstrækning, der ligger til grund ved for arealberegningen, har afgrænsning af de beskyttede naturtyperne i forhold til hinanden ingen praktisk betydning. Dette faktum betyder ligeledes, at småbiotoper er omfattet af beskyttelse, hvis de støder op til andre områder omfattet af beskyttelsesbestemmelserne, så længe kriteriet om, at området kan karakteriseres som en funktionel helhed, er til stede. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 21] Tilsvarende har det ikke nødvendigvis betydning for, om om-



Figur 11-2: Overdrev

[<http://www.dataiskoven.dk>, 17.09.2003]

rådet er sammenhængende, at fremmede elementer som f.eks. en vej eller et brandbælte løber gennem området. Afgørelsen vedrørende disse tilfælde beror på en vurdering af området og det fremmede elements betydning for området. [vrn]

Naturtyperne i nbl § 3, stk. 2 er alle omfattede af beskyttelse, så længe de er beliggende i landzone, mens naturtyper i byzone og sommerhusområder



kun er omfattet i tilfælde af anvendelsesændringer til landbrugsformål, dog er beskyttelsen af moser, vandløb og søer altid gældende uanset områdets zonestatus. [bbn] Den manglende beskyttelse af en række naturtyper i byzone kan betyde, at IBO'er, der er udpeget i byzone, ikke er omfattet af habitatbekendtgørelsen. Dette er i uoverensstemmelse med direktiverne, idet en række eventuelle IBO'er derved ikke er beskyttet mod forringende råden.

Nbl § 3, stk. 2 angiver i lighed med naturtyperne søer og vandløb, at der ikke må ske *ændring af tilstanden* af naturtypen. *Ændring i tilstanden* omfatter ikke blot menneskeskabte forhold, men ligeledes ændringer foretaget af dyr. Dette belyses gennem Bæversagen.

Bæversagen

KFE 2000.109 havde baggrund i Miljø- og Energiministerens beslutning om udsættelse af bævere i Danmark. Beslutningen blev i 1999 fulgt op af en egentlig afgørelse herom efter nbl § 31. Formålet med udsætning af bævere var at få genindført en økologisk nøgleart i Danmark, hvilket vil sige en art, der har stor betydning for andre arters tilstedeværelse. Udsætningen skulle skabe mulighed for større biologisk og økologisk variation.

Udsætningen skulle ske inden for og i umiddelbar nærhed af to områder omfattet af nbl § 3. Områderne var således dels et nbl § 3-beskyttet moseområde med flere nbl § 3-beskyttede søer og dels en ådal med nbl § 3-beskyttede mose- og engområder samt adskillige opstemmede søer registreret som nbl § 3-beskyttede. Herudover var de berørte vandstrækninger målsatte som lakse- eller karpesøer. Det ene område var desuden udpeget som EF-fuglebeskyttelsesområde og habitatområde med henblik på beskyttelse af laksefisk.

Skov- og Naturstyrelsen vurderede bævernes indflydelse på de konkrete områder. Resultatet heraf var overvejende positiv, herunder en positiv effekt på områdernes flora. Herudover påpegede styrelsen, at genindførelse af arten i dens tidligere udbredelsesområde i Danmark ville bidrage til at genoprette en gunstig bevaringsstatus for den europæiske bæver. Genindførelsen af bæveren var således i overensstemmelse med habitatdirektivet. Der skulle derfor være plads til den variation, som bæverne ville medføre. I det konkrete tilfælde vurderedes det, at bestandene af andre arter fortsat ville kunne trives inden for habitatområderne.

Skov- og Naturstyrelsen meddelte tilladelse efter nbl § 31 til udsætning af bævere i Danmark

Amtet meddelte dispensation fra nbl § 3 til udsætning af bævere i vandløbene inden for de beskyttede områder.

Den af amtet meddelte dispensation blev påklaget af Skjern Å Sammenslutningen og Danmarks Sportsfiskerforbund med begrundelse om, at udsætningen ville få store negative konsekvenser for vandløbenes fiskebestande.

Naturklagenævnet fandt, at en udsætning af bævere i de konkrete områder var en ændring af den beskyttede naturtype, og det ville som følge heraf forudsætte dispensation efter nbl § 3. Nævnet fandt det således ikke afgørende for, hvorvidt sagen skulle behandles efter nbl § 3, at de fleste af forandringerne i de konkrete områder ikke direkte blev foretaget af mennesker, men af dyr. Da der forekom en vis usikkerhed om, præcis hvilke forandringer der ville ske, og præcis hvor de ville ske, måtte udsætningen kræve dispensation fra nbl § 3.

Nævnet tog efterfølgende stilling til, hvorvidt den meddelte dispensation var i overensstemmelse med naturbeskyttelsesloven. Nævnet fandt, at der burde udvises stor forsigtighed i forbindelse med bæverudsætning, idet der ikke fandtes sikkerhed for, at udsætningen ikke ville påvirke de konkrete områder negativt. Naturklagenævnet ændrede som følge heraf dispensationen til et afslag for et af områderne, idet det konkrete område var habitatområde for en særlig laksebestand. For det andet område blev dispensationen stadfæstet under forudsætning af opfyldelsen af en række fastsatte vilkår.



Bæversagen belyser, at *ændring i tilstanden* ligeledes omfatter forhold, der på sin vis er naturlige i naturen, men ikke naturlige for det konkrete område. Dette underbygges af Grousesagen, hvor fåreafgræsning af et område blev betragtet som en forringelse og dermed en ændring i tilstanden. I begge tilfælde var det dyr, der forårsagede en forringelse af et område.

Dispensation var i Bæversagen påkrævet på trods af, at udsætningen af bævere var i overensstemmelse med habitatdirektivets målsætning om at genoprette en gunstig bevaringsstatus for den europæiske bæver. Genoprettelse af en gunstig bevaringsstatus for bæveren blev således nedprioriteret i forhold til beskyttelsen en laksebestand, der kunne blive påvirket af udsætningen af bævere i området. Dette skyldes, at IBO'et blev udpeget på baggrund af den pågældende laksebestand. Så selv om opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for bæveren er et af habitatdirektivets målsætninger, blev hensynet til laksebestanden vægtet højere da denne art var årsagen til udpegningen af det pågældende IBO.

Vi anser forholdet for værende i fuld overensstemmelse med habitatdirektivet, idet det i direktivets artikel 6 er anført, at medlemsstaterne skal undgå ”forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget”, hvorfor hensynet til disse må veje højere end hensynet til bevaring af andre arter, i dette tilfælde bæveren.

Moser og lignende i forbindelse med søer og vandløb

Naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 3 er en beskyttelsesbestemmelse, der giver moser og lignende en udvidet beskyttelse.

Nbl § 3

Stk. 3. Der må heller ikke foretages ændring i tilstanden af moser og lignende, der er mindre end 2.500 m², når de ligger i forbindelse med en sø eller et vandløb, der er omfattet af beskyttelsen i stk. 1.

Moser og lignende er allerede, i henhold til nbl § 3, stk. 2, beskyttet i de tilfælde, hvor arealet er større end 2.500 m². Nbl § 3, stk. 3 sikrer de moser og lignende, der er under størrelsesgrænsen i stk. 2. Kriteriet for, at moser og lignende under 2.500 m² er omfattet, er imidlertid, at de ligger i forbindelse med en sø eller et vandløb, der er beskyttet i henhold til nbl § 3, stk. 1.

Begrebet *ændring i tilstanden* må forstås på samme måde som i nbl § 3, stk. 2.

Gødskning på beskyttede arealer

Af nbl § 3, stk. 4 fremgår det, at miljøministeren kan fastsætte regler for gødskning på IBO'er, der er omfattet af beskyttelsesbestemmelserne i nbl § 3, stk. 2 og 3.

Nbl § 3

Stk. 4. Miljøministeren kan fastsætte regler om gødskning på arealer, som er beskyttet efter stk. 2 og 3, herunder regler om mængden af gødning, der må tilføres disse arealer, og forbud mod gødskning.



Denne ret har ministeren imidlertid ikke benyttet, hvilket formentlig hænger sammen med, at den administrative praksis inden for området kræver dispensation i forbindelse med gødsning i alle tilfælde, hvor det ikke har været en del af den hidtidige landbrugsmæssige drift. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 38] Dette er formentlig baseret på en forventning om, at gødsning vil forandre naturtypernes tilstand. Hvis der derimod er tale om at fortsætte brugen af gødsning, og mængden ikke øges, forventes tilstanden ikke ændret, hvorfor dispensation ikke er påkrævet.

Bestemmelsen kan desuden kun tages i brug for gødsning *indenfor* nbl § 3-beskyttede lokaliteter. De omkringliggende arealer, hvorfra et nbl § 3-område ligeledes kan påvirkes, kan således ikke reguleres med hensyn til gødsning ved denne bestemmelse, jf. dog afsnit 11.5. Dette er ikke i overensstemmelse med direktiverne, der siger, at lovgivningen skal være i stand til at regulere alle de forhold, der kan have en negativ indvirkning på et udlagt IBO.

Ud fra ovenstående må det antages, at direktivernes krav om, at der ikke må ske forringelse af naturtyperne indenfor udlagte IBO, bliver opfyldt, såfremt området er beskyttet af nbl § 3. Dette skyldes, at bestemmelsen forbyder enhver tilstandssændring af de pågældende naturtyper, hvilket bliver fulgt op af en restriktiv praksis. Vi vurderer ikke, at de i nbl § 3 anførte størrelseskrav vil have nogen betydning i forhold til beskyttelse af områderne som IBO, da områder af international betyd-

ning formentlig ikke vil have et areal under 2500 m².

Klitfredning

De danske kyster beskyttes bl.a. gennem nbl § 8, der bl.a. forbyder ændring af klitfredede arealer samt græsning og etablering af hegn på arealerne.

Nbl § 8

Stk. 1. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af klitfredede arealer. Der må ikke etableres hegn, og arealerne må ikke afgræsses. Der må ikke placeres campingvogne og lignende. Der må heller ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Stk. 2. Følgende arealer er klitfredede:

- 1) Strandbredden langs Skagerrak og Vesterhavet i Nordjyllands, Viborg, Ringkøbing og Ribe Amtskommuner og strandbredden på Rømø i Sønderjyllands Amtskommune,
- 2) arealer inden for 100 m fra den inderste grænse af de strandbredder, der er nævnt i nr. 1, og
- 3) arealer, der er klitfredede i henhold til den hidtidige lovgivning om sandflugtens bekæmpelse.

Bestemmelsens indhold er rettet mod individuelt udpegede kystområder. Disse områder er angivet i nbl § 8, stk. 2 nr. 1.

At der ikke må foretages *ændringer i tilstanden* har hovedsageligt baggrund i sandflugtsbekæmpelse, men begrundes desuden med naturbeskyttelsesmæssige hensyn, herunder at mindske slid på kliternes sparsomme vegetation. [NKO 1999.176]

Ændring af tilstanden som led i kystbeskyttelse skal som angivet i § 4 i bekendtgørelse 661 af 13. august 1997 om



RESTRIKTIONER

klitfredning¹ omfatte flere ejendomme langs kysten. En enkelt ejendom, der finder det nødvendigt med kystsikring, kan således ikke foretage en sådan uden dispensation fra nbl § 8, stk. 1. Dette fremgår af NKO 2002.244, hvor en ejer havde fået afslag på en tilladelse til at foretage kystsikring til beskyttelse af et sommerhus. Ejeren påklagede denne afgørelse til Naturklagenævnet, der i den forbindelse udtalte, at kystsikringsarbejde på en enkelt ejendom ikke var undtaget fra naturbeskyttelseslovens § 8, stk. 1. Nævnet fandt desuden intet grundlag for at meddele dispensation, idet erosion på en enkelt ejendom ikke kunne lægges til grund for en dispensation, der ville tilsidesætte geologiske og landskabelige interesser i området.

Af NKO 2002.244 fremgår det, at flere ejendomme skal være inddraget i forbindelse med at gøre undtagelse fra nbl § 8, stk. 1, idet hensynet til en enkelt ejendom ikke alene kan tilsidesætte geologiske og landskabelige interesser. I forhold til IBO'er giver dette en sikring af de kystnære IBO'er, der er forholdsvis restriktiv. Der skal således være tale om et bredt rammende hensyn før restriktionen kan fraviges. Dette kan sammenlignes med direktivernes krav om, at aktiviteter, som alene tjener virksomheders eller enkeltpersoners interesser, ikke kan begrunde forringelse af et område.

At der ikke må foretages *ændring i tilstanden* svarer til ordlyden af nbl § 3, hvorfor der må antages at være en tilsvarende restriktiv fortolkning af denne bestemmelse. Nbl § 8, stk. 1 må derfor i lighed med nbl § 3 antages at være i overensstem-

¹ § 4 i bekendtgørelse 661 af 13. august 1997 om klitfredning angiver, at reglerne i nbl § 8, stk. 1 ikke gælder for en række foranstaltninger, der angår flere ejendomme langs kysten.

melse med direktiverne. Det skal dog nævnes, at beskyttelsen efter nbl § 8, stk. 1 alene omfatter bestemte kystområder, hvorfor der ikke er garanti, at alle kystnære IBO'er beskyttes af denne bestemmelse.

Nbl § 8

Stk. 4. Forbudet i stk. 1 gælder ikke for

- 1) foranstaltninger til dæmpning af sandflugt,
- 2) landbrugsmæssig drift af arealer, der hidtil lovligt har været udnyttet landbrugsmæssigt, og
- 3) havneanlæg og de landarealer, der ved lokalplan er udlagt til havneformål.

Forbuddet mod *ændring af tilstanden* omfatter i henhold til nbl § 8, stk. 4 ikke forhold som landbrugsmæssig drift af arealer, der hidtil lovligt har været udnyttet landbrugsmæssigt samt foranstaltninger, der udføres som led i en kystbeskyttelse af flere ejendomme langs kysten, og hvortil der er på forhånd er meddelt tilladelse i henhold til lov om kystbeskyttelse. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 56]

I lighed med nbl § 3 er hidtil lovlig landbrugsmæssig drift ikke omfattet af forbuddet mod *ændring i tilstanden*. Dette er i uoverensstemmelse med direktiverne.



11.4 UNDTAGELSE FRA RESTRIKTIONERNE

Vi fandt gennem belysningen af de generelle beskyttelsesbestemmelser, at bestemmelserne i det store hele omfattede forbud mod enhver ændring af de pågældende naturtypers tilstand. Formuleringen *ændring af tilstanden* er dog ikke et udtryk for, at der ikke må ske nogen form for menneskelige aktiviteter, idet flere naturtypers opretholdelse forudsætter en vis grad af menneskelige aktiviteter.

Heder kræver ofte afbrænding og hugst for at sikre dværgbuske og græsarter, som ellers bliver udkonkurreret af buske og træer. Det vil sige, at hedearealer, der ikke er under regelmæssig naturpleje har risiko for at vokse ud af en beskyttelse i henhold til naturbeskyttelsesloven. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 28]

Mosers beskyttelse kan kombineres med landbrugsmæssig udnyttelse som ekstensiv græsning, hvis udnyttelsen ikke påvirker den naturlige vegetationssammensætning væsentligt. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 29]

Strandenge afholdes oftest fra at vokse til strandsump gennem landbrugsmæssig udnyttelse som græsning og høslæt.

Ferske enge er oprindeligt skabt ved menneskelig påvirkning enten ved slåning eller græsning. Når den menneskelige påvirkning ophører, har de ferske enge risiko for at vokse ud af en nbl § 3-beskyttelse. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 33]

Overdrev er gamle græsningsarealer

Det fremgår således af naturtypernes indhold, at menneskelige aktiviteter i en vis form er i overensstemmelse med opretholdelsen af naturtyperne. Det må i overensstemmelse hermed antages, at hidtidig lovlig anvendelse af et beskyttet område kan fortsætte, idet en sådan ikke forventes at ændre områdets tilstand. At den eksisterende råden ikke ændrer et områdes tilstand anfægtes imidlertid af Marsk- og Askevældssagerne.

Marsksagen

Sagen omhandler en række ferske enge i Sydvestjylland, de såkaldte marskarealer, der alle var beskyttet efter nbl § 3. Marsken var grundet lokale skikke ikke oprindeligt blevet omlagt med samme hyppighed som resten af Danmark. Med naturbeskyttelseslovens vedtagelse opstod der derfor en række problemer i området, idet naturbeskyttelsesloven angav, at en omlægning hyppigere end 7-10 år medførte, at området ikke var omfattet af nbl § 3-beskyttelse, mens en omlægning på sjældnere end hvert 12. år blev betragtet som dispensationspligtigt. Denne tilkendegivelse i naturbeskyttelsesloven var uforenelig med den hidtidige landbrugsmæssige drift i marsken, idet arealerne grundet lokal sædvane blev omlagt med 20-25 års mellemrum. Omlægningen ville derfor reelt kun kunne gennemføres ved ansøgning om dispensation fra nbl § 3. [Folketingstidende 1996/97 B838]

Skov- og Naturstyrelsen udarbejdede på baggrund af henvendelse fra de berørte amter og landbrugets organisationer et notat (Notat af 5. marts 1997), hvorigennem der overfor amternes administration blev redegjort for, at det var en misforståelse af beskyttelsesbestemmelserne, at definitionen af ferske enge stringent måtte bero på en omlægningshyppighed på 7-10 år. Det afgørende var i stedet, at grundejeren fortsatte den hidtidige praksis. En sædvane, hvor arealerne blev omlagt med 20-25 års mellemrum, ville ifølge notatet stadig være mulig uden dispensation i henhold til naturbeskyttelsesloven.



Skov- og Naturstyrelsens opfattelse af forholdene var hermed, at lokale forhold og skikke kunne medføre, at det kunne betragtes som del af en regelmæssig praksis. [Folketingstidende 1996/97 B838]

Notatet af 5. marts 1997 præciserede desuden, at i de tilfælde, hvor en grundejer blev usædvanlig hårdt ramt af nbl § 3, ville dette kunne resultere i en dispensation ud fra en betragtning om, at beskyttelsen ramte så atypisk hårdt i forhold til udnyttelsesmulighederne, at der forelå et indgreb, der kunne karakteriseres som ekspropriativt. Forudsætningen for, at dispensationen kunne gives, var dog, at denne ikke var i strid med naturbeskyttelseslovens formål. Hvor stor en del af ejendommen der skulle være berørt, er der ingen udtalelse om, idet det betragtes som umuligt at opstille kriterier for. Det må derfor bero på en vurdering af det enkelte tilfælde. [Folketingstidende 1996/97 B837]

Notatet blev efterfølgende vedtaget i Folketinget.

Notatet af 5. marts 1997 præciserer naturbeskyttelseslovens bestemmelser og rækkevidden heraf. Konsekvensen af notatet er, at naturværdierne nedprioriteres til fordel for landbrugsmæssige interesser. Det må antages, at den danske regering handler i strid med direktiverne ved at udarbejde et notat, der åbner op for muligheden for at hensynet til landbruget kan prioriteres højere end hensynet til de naturmæssige værdier, hvis der er tale om en fortsættelse af hidtidig praksis. Administrationen af dette notat vil ikke kunne strammes af habitatbekendtgørelsen, da notatet fastslår, at en hidtidig praksis ikke en dispensationspligtigt, hvilket er en forudsætning for anvendelse af hbb § 4, stk. 3.

At hensynet til eksisterende drift vejer tungere end hensynet til naturen underbygges af Askevældsagen.

Askevældssagen

U.2001.1278H omhandler en sag om benyttelse af et moseområde med plantede asketræer. Et amt fandt, at grundejeren af en skov havde handlet i strid med nbl § 3, stk. 2 ved at foretage grøftningsarbejder i to områder af skoven, der efter vegetationens art måtte karakteriseres som askevældsmoser. Amtet anmodede i den forbindelse ejeren om at lovliggøre forholdene.

Dansk Skovforening påklagede på grundejerens vegne amtets afgørelse til Naturklagenævnet. Skovforeningen anførte bl.a., at arealerne ikke kunne være omfattet af nbl § 3, da træerne var plantede og ikke naturligt opståede. I den forbindelse blev der henvist til lovens bemærkninger, der bl.a. sagde, at træbevoksede moseområder, hvor vegetationen var opstået naturligt, var omfattet af lovens § 3, hvorfor det modsatte måtte gøre sig gældende, såfremt træerne var plantede.

Et enstemmigt Naturklagenævn udtalte i den forbindelse, at ved afgørelse om, hvorvidt et område skulle betragtes som mose eller lignende i forhold til nbl § 3, skulle der først og fremmest lægges vægt på de botaniske forhold. På baggrund af bl.a. en besigtigelse af områderne vurderede nævnet, at de pågældende områders vegetation var af en sådan karakter, at de måtte betragtes som moser. Da det ligeledes blev vurderet, at grøftningsarbejderne havde ændret områdernes tilstand, hvilket ikke var tilladt efter naturbeskyttelseslovens § 3, blev sagen hjemvist til fornyet behandling i amtet.

Grundejeren indbragte sagen for landsretten. Under sagen forklarede et vidne, at det hørte til almindelig forstpleje at sikre vandbevægelse, hvor der voksede ask, hvorfor det med mellemrum var nødvendigt at



oprensning af grøfter; typisk med 15-20 års mellemrum. De pågældende grøfter havde dog ikke været vedligeholdte de sidste 30 år. Dansk Skovforening udtalte endvidere, at sagen, såfremt Naturklagenævnets afgørelse blev stadfæstet, ville få stor betydning for skovejere, da store arealer vil blive omfattet af nbl § 3. Grundejeren anførte til støtte for frifindelse, at de pågældende arealer ikke var omfattet af nbl § 3, da træbevoksningen var plantet. Samtidig blev det påpeget, at stadfæstelse af Naturklagenævnets afgørelse ville være i strid med skovlovens bestemmelser om god og flersidig skovdrift.

Landsretten afgjorde, med samme begrundelse som Naturklagenævnet, at området var omfattet af nbl § 3, og at forholdene skulle lovliggøres.

Grundejeren indbragte sagen for Højesteret. Med baggrund i modsætningslutning fra bemærkningerne til naturbeskyttelsesloven fandt Højesteret, at arealer, som var bevoksede med *plantede* træer, ikke var omfattet af moser i lovens forstand. Da det var ubestridt, at de omhandlede arealer var bevoksede med plantede asketræer, og at arealerne var i almindelig skovdrift, afgjorde Højesteret, at området ikke kunne være beskyttet af nbl § 3.

Askevældssagen illustrerer, at der kan opstå konflikter mellem naturbeskyttelseslovens målsætninger og den faktiske udnyttelse af et areal. På den ene side yder loven en beskyttelse af udvalgte naturtyper og på den anden side tillader den, at hidtidig lovlig drift af et område kan fortsætte. I dette tilfælde var der tale om et areal, der var undergivet skovdrift, samtidig med, at det var beskyttet af nbl § 3.

Askevældssagen har medført, at moser med plantede træer *ikke* er omfattet af nbl § 3. Konsekven-

sen ved, at moser mister beskyttelse efter nbl § 3, er, at området, såfremt det er udpeget som et IBO, heller ikke er omfattet af habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 3. Projekter, der har en negativ indvirkning, vil således ikke i henhold hertil kunne forhindres. Disse projekter vil imidlertid i visse tilfælde kræve landzonetilladelse efter planloven, hvorved hbb § 4, stk. 3, nr. 2 træder i kraft, jf. afsnit 12.3.2. Konsekvensen heraf kan på trods heraf blive, at der kan forekomme to identiske områder med hensyn til vegetation og andre biologiske forhold, hvoraf kun det ene er omfattet af beskyttelse i henhold til nbl § 3 og herigennem hbb § 6, stk. 3.

At naturbeskyttelsesloven begrunder undladelse af særlig beskyttelse af IBO'er med hensynet til eksisterende drift må antages at være i direkte strid med direktiverne. Dette kan bl.a. illustreres gennem Santoña-sagen, jf. afsnit 6.3.2. Her afgjorde EF-Domstolen, at kriterierne for udpegning af SBO'er er ornitologiske. Vi formoder, at ornitologiske kriterier kan sidestilles med botaniske kriterier i forhold til habitatdirektivet, hvorfor det udelukkende skal være de botaniske forhold, der afgør, om et område skal beskyttes i forhold til direktivernes målsætninger.

11.5 DISPENSATION

Hvor kapitel 2 indeholder restriktioner, rummer kapitel 10 de nærmere bestemmelser for dispensation. Dispensationsbeføjelsen i henhold til de beskyttede naturtyper i nbl § 3 og klitfredning i nbl § 8 findes i henholdsvis nbl § 65, stk. 3 og 1.



Nbl § 65

Stk. 1. Miljøministeren kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 8, stk. 1, § 11, stk. 3, § 12, stk. 1, § 13 og § 14, stk. 1 og 2. Ved behandling af sager vedrørende dispensation fra bestemmelserne i § 14, stk. 1 eller 2, og til brug for beslutning efter § 14 a, stk. 2, kan der indhentes en kulturhistorisk faglig udtalelse fra kulturministeren. Ved meddelelse af dispensation fra § 14, stk. 1 eller 2, kan der stilles vilkår, herunder om, at der for ansøgerens regning skal udføres en marinarkæologisk undersøgelse.

...

Stk. 3. Amdsrådet kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 3, stk. 1-3, § 4, stk. 1, § 15, stk. 1 og stk. 2, og § 18, stk. 1, samt fra bestemmelser fastsat i medfør af § 15, stk. 3. Miljøministeren kan bestemme, at amtsrådet skal indhente en udtalelse fra ministeren, før amtsrådet træffer afgørelse vedrørende § 18, stk. 1.

Fælles for bestemmelserne er, at de angiver en begrænset dispensationsadgang. Det fremgår således af begge bestemmelser, at undtagelsen kun kan ske i særlige tilfælde. Der lægges herved op til, at naturhensynet prioriteres højest ved vurderingen af dispensationsansøgningerne. Det fremgår af bestemmelsen, at der skal foreligge særlige forhold, før der kan meddeles dispensation. Økonomiske eller erhvervsmæssige forhold er som udgangspunkt ikke *særlige tilfælde*.

Dette kan illustreres gennem NKO 1999.179, hvor et amt havde dispenseret fra nbl § 3 til rørlægning af en ca. 250 m lang strækning af et nbl § 3-beskyttet vandløb. Rørlægningen var ønsket i forbindelse med en udvidelse af en lagerplads for en tømmerhandel. Vandløbet dannede en naturlig overgang mellem et beboelseskvarter og en materialeplads og løb desu-

den sammen med en anden bæk, der var målsat som gyde- og yngelopvækstområde for laksefisk.

DN klagede til Naturklagenævnet med henvisning til, at vandløbet udgjorde et isoleret stykke natur i en ellers naturfattig bybebyggelse, og at ansøgningen alene var begrundet i økonomiske forhold.

Naturklagenævnet udtalte, at dispensation fra nbl § 3 kun kunne gives i *særlige tilfælde* og henviste i øvrigt til lovens bemærkninger, hvoraf det fremgik, at en væsentlig økonomisk interesse ikke i sig selv var nok til at begrunde en dispensation fra bestemmelsen. Der måtte tillige være tale om et område, som ud fra fredningsmæssige hensyn vurderedes uden særlig interesse, for at man eventuelt kunne acceptere et indgreb i dets tilstand.

Endelig bemærkede Naturklagenævnet, at der ikke var anført anden begrundelse for rørlægningen, end at tømmerhandelen ønskede at udvide sin lagerplads. Denne erhvervsmæssige interesse fandtes ikke at være så tungtvejende, at der kunne ses bort fra den samlede naturmæssige forringelse, som rørlægningen ville indebære.

Naturklagenævnet ændrede som følge heraf amtets dispensation til et afslag.

Det fremgår af NKO 1999.179, at dispensation fra naturbeskyttelseslovens bestemmelser ikke kan ske med henblik på erhvervsmæssige interesser, såfremt disse har en negativ indflydelse på den naturtype, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens restriktioner. Dette er i overensstemmelse med vejledningen til naturbeskyttelsesloven, hvoraf det fremgår, at et indgreb i en naturtypes tilstand kun kan accepteres, såfremt der er tale om et indgreb, der skønnes ikke at være af forringende betydning for tilstanden i området, eller at området ud fra naturbeskyttelseshensyn vurderes uden særlig interesser. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 41] I



forbindelse med de klitfredede områder angiver vejledningen, at der i almindelighed kun kan dispenseres, hvis den ønskede ændring tjener offentlige formål. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 59]

Såfremt et område er beskyttet af nbl §§ 3 eller 8 og samtidig udlagt som IBO, angiver habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 3, at fravigelse fra de generelle beskyttelsesbestemmelser kun må ske, såfremt det ikke indebærer ”forringelse af områdets naturtyper og levestederne for arterne, eller kan medføre forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter, området er udpeget for”. De generelle beskyttelsesbestemmelser må derfor antages at yde en tilfredsstillende beskyttelse af udpegede IBO’er i forhold til direktivernes bestemmelser..

11.5.1 Foranstaltninger der kræver dispensation

Foranstaltninger, der rækker ud over den almindelige naturpleje, er omfattet af forbuddet mod tilstandsændring i både nbl §§ 3 og 8 og kræver som følge heraf dispensation. Dette er også tilfældet, selvom foranstaltningen har til formål at forbedre naturtilstanden som eksempelvis naturgenopretningsprojekter. [Anker, H. T. 1996 s. 266-278] Dispensationer til forbedring af naturtilstanden kan betegnes som gavnlige dispensationer, og et eksempel herpå er et igangværende projekt, hvor staten med tilskud fra EU ønsker at forbedre tilstanden af klitheder langs den jyske vestkyst og dermed sikre, at de ikke vokser ud af hedebeskyt-

telsen. [Pedersen, A. S. og Rasmussen, K. T. 2003, s. 71]



Figur 11-3: Klithede ved den jyske vestkyst [<http://www.skovognatur.dk> D, 08.01.2003]

I forhold til udlagte IBO’er er det således muligt at give afslag på dispensationen, såfremt et naturgenopretningsprojekt ikke vil give en ønskværdig tilstand i forhold til bevaringsmålsætningen for det konkrete område.

Træffes der foranstaltninger udenfor et IBO omfattet af beskyttelsesbestemmelserne i nbl §§ 3 og 8; men hvor foranstaltningerne påvirker det beskyttede område på en sådan måde, at tilstanden ændres, kræves der ligeledes dispensation. [Skov og Naturstyrelsen 1993, s. 36] Dette kan ses som naturligt afledt af naturbeskyttelseslovens formål, idet beskyttelsesbestemmelserne netop har til formål at beskytte naturtyperne mod indgreb, der forandrer tilstanden. Det er derfor væsentligt, at foranstaltninger på tilstødende arealer, der vil påvirke den pågældende naturtype, ligeledes er omfattet af beskyttelsesbestemmelserne.



Et eksempel på foranstaltninger udenfor et beskyttet område, der kan påvirke det beskyttede område, er svinefarme, hvilket illustreres gennem KFE 1998.224, hvor et amt vedtog et regionplantillæg med VVM for udvidelse af tre større svineproduktioner. I tillæggets offentlighedsperiode blev der fremsat mange indsigelser fra lokale borgere og foreninger. I selve regionplanen fandtes retningslinjer, hvoraf det fremgik, at grundvandet ikke måtte forurennes.

Regionplantillægget skulle danne grundlag for udvidelse af tre svineproduktioner, hvoraf en af ejendommene grænsede op til et EF-fuglebeskyttelsesområde.

Der var udarbejdet en VVM-redegørelse, der angav, at etablering af de ansøgte udvidelser ville medføre en forøgelse af grundvandets indhold af nitrat til langt over den tilladte grænseværdi på 50 mg, der var gældende for drikkevand, men at udvidelserne ville kunne overholde den statsligt fastsatte norm for, hvor meget gylle der måtte udsprede pr. arealenhed fra svineproduktioner.

DN påklagede gyldigheden af regionplantillægget til Naturklagenævnet bl.a. på baggrund af, at regionplantillægget ville medføre et indgreb i beskyttede naturtyper og forudsatte som følge heraf dispensation fra nbl § 3.

Naturklagenævnet udtalte i henhold hertil, at også foranstaltninger uden for et beskyttet område, som ændrer dette, kræver dispensation, dersom foranstaltningen har en umiddelbar og direkte virkning på området. Nævnet bemærkede desuden, at almindelig gylleudspredning på marker i nærheden af § 3-områder normalt ikke kunne betragtes som havende en umiddelbar og direkte virkning på § 3-området. Men hvorvidt de påtænkte etableringer ville kunne påvirke beskyttede områder måtte bero på en konkret vurdering foretaget af amtet.

DN fik ikke medhold i sin klage, da gyldigheden af en regionplan eller et tillæg ikke var afhængig af, hvorvidt virkeliggørelsen af planen var afhængig af en dispensation fra nbl § 3. Naturklagenævnet gav således ikke DN medhold i klagepunktet.

Det fremgår af KFE 1998.224, at aktiviteter uden for et IBO, hvor aktiviteterne ændrer IBO'et, er omfattet af restriktionerne i nbl § 3. Dette forbud er imidlertid ikke gældende ved landbrugsmæssig drift, hvor almindelig gylleudspredning på marker i nærheden af § 3-områder normalt ikke betragtes som værende i konflikt med forbudsbestemmelsen. At landbruget undtages fra dispensationspligten er i strid med direktiverne, der forpligter medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger, der kan regulere alle forhold, der kan have en negativ indvirkning på de udlagte IBO'er.

11.5.2 Dispensation på vilkår

Dispensationer, hvor hensynet til et IBO tilsidesættes, kan i henhold til habitatbekendtgørelsen kun ske, hvor der er *"bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser"*. Der må derfor udarbejdes en konsekvensvurdering for det pågældende projekt i forhold til bevaringsmålsætningen for det pågældende IBO. Viser denne, at et projekt ikke kan gennemføres uden, at det vil have negative indvirkninger på et udlagt IBO, kan projektet ikke gennemføres. Dette er helt i overensstemmelse med direktiverne, der angiver, at der ikke må ske forringelse af IBO'ernes tilstand.

Er en dispensation fra enten nbl §§ 3- eller 8-beskyttelsen nødvendig på trods af, at dette vil have en negativ indvirkning på det pågældende område, kan dispensationen gives med vilkår om f.eks. etablering af erstatningsbiotoper. Er der tale om, at området ligeledes er udlagt som IBO, skal



der ifølge hbb § 7, stk. 3 foretages kompensationsforanstaltninger, hvis dispensationen vil medføre forringelse af områdets tilstand. Dette er i overensstemmelse med direktivernes krav om kompensationsforanstaltninger ved tilsidesættelse af hensynet til naturen. I både den danske og den EU-retlige lovgivning betragtes etablering af erstatningsbiotoper som en sidste mulighed, idet en ny biotop ikke fuldt ud kan erstatte et allerede eksisterende og velfungerende økosystem.

11.5.3 Dispensation på trods af anden lovgivning

Dispensation efter naturbeskyttelsesloven er nødvendig, selvom indgrebet er lovligt i henhold til anden lovgivning. Det vil sige, at beskyttelsesbestemmelserne normalt ikke kan fortrænges af anden lovgivning. Et eksempel herpå kan være ikke-erhvervsmæssig råstofindvinding i et nbl § 3-beskyttet område. Dette kræver dispensation efter naturbeskyttelsesloven, mens tilladelse efter råstofloven ikke er nødvendig. Dispensation fra nbl § 3 er desuden nødvendig, selvom der eksproprieres til andet formål, eksempelvis vejanlæg. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 45] Naturbeskyttelseslovens bestemmelser kan dog fortrænges af konkrete anlægslove.

Bolle-Try Engesagen

Trods Naturklagenævnets afgørelse fastholdt ekspropriationskommissionen sin foretrukne løsning, hvorfor gennemførelse af vejprojektet måtte løses gennem lovgivning. Lov nr. 453 af 01.06.1994 *Lov om ændring af lov om visse hovedlandeveje*

Dette illustreres ved KFE 1993.229 vedrørende etablering af en motorvej gennem et højt prioriteret moseområde, der i amtets fredningsplan var udpeget som biologisk beskyttelsesområde.

I første omgang udarbejdede Vejdirektoratet i samarbejde med amtet en linjeføring (den vestlige linjeføring) uden om moseområdet. Linjeføringen blev godkendt af Skov- og Naturstyrelsen i henhold til naturfredningslovens § 42.

Under linjebesigtigelsesforretningen besluttede ekspropriationskommissionen at forlægge motorvejen mod øst (den østlige linjeføring), hvilket førte motorvejen gennem moseområdet. Ændringen af linjeføringen skyldtes hensynet til nogle landbrugsejendomme, der ved den oprindelige linjeføring ville få afskåret en del af ejendommen.

Hvilken linjeføring, der skulle benyttes, blev efterfølgende diskuteret mellem Trafikministeriet og Miljøministeriet, hvorefter miljøministeren meddelte, at Miljøministeriet ikke havde fundet fordele ved den vestlige linjeføring, der kunne tillægges en sådan vægt, at ekspropriationskommissionen kunne påbydes at revurdere sagen.

Amtet meddelte efterfølgende, at amtet ville være indstillet på at meddele dispensation fra nbl § 3 til gennemførelse af en østlig linjeføring af motorvejsetapen. Amtets tilkendegivelse blev af DN påklaget til Naturklagenævnet.

DN havde få år forinden forsøgt at få området fredet. Amtet havde i den forbindelse ment, at området ville være tilstrækkeligt sikret gennem naturbeskyttelsesloven. DN fik desuden i forbindelse hermed tilsagn om, at fredningen kunne gennemføres, hvis området blev truet.

Naturklagenævnet fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at meddele dispensation fra nbl § 3 til den østlige linjeføring og ophævede som følge heraf amtets tilkendegivelse om dispensation.



strækninger blev efterfølgende vedtaget; heri var den miljøvenlige vestlige linjeføring valgt.

Bolle-Try Engesagen illustrerer problematikken ved manglende mulighed for at indbringe et afslag til en højere administrativ myndighed. Da der således ikke var en overordnet myndighed i forhold til Naturklagenævnet og ekspropriationskommissionen i Bolle-Try Engesagen kunne den konflikt, der opstod mellem disse kun løses gennem lovgivning. Der kan således i visse tilfælde forekomme et fastlåst system, hvor de forskellige administrative myndigheder kun varetager egne interesser i stedet for at finde en fælles tilfredsstillende løsning. I Bolle-Try Engesagen faldt lovgivningen ud til fordel for naturhensynet, men vi formoder, at naturhensynet i lige så høj grad kunne komme til kort i en sådan situation.

11.6 VIRKEMIDLER TIL GENNEMFØRELSE AF NATURBESKYTTelsesLOVENS FORMÅL

Ud over de behandlede restriktioner i naturbeskyttelsesloven indeholder loven en række virkemidler, der kan tages i anvendelse, hvor der skal gøres en aktiv indsats for at beskytte eller genoprette et IBO. Naturbeskyttelsesloven indeholder følgende virkemidler:

- Fredning
- Erhvervelse, lån og tilskud mv.
- Forkøbsret
- Ekspropriation

Vi vil i det følgende gennemgå ovenstående virkemidler med henblik på at belyse, i hvilke tilfælde de kan benyttes.

11.6.1 Fredning

Bestemmelserne om fredning findes i naturbeskyttelseslovens kapitel 6 og behandler bl.a. fredningsnævnens opgaver, behandlingen af fredningssager og klageadgangen. Hjemlen til gennemførelse af fredningen findes i nbl § 33, stk. 1.

Nbl § 33

Stk. 1. Fredningsnævnet kan til varetagelse af de formål, der er nævnt i § 1, gennemføre fredning af landarealer og ferske vande efter reglerne i dette kapitel.

Fredning finder anvendelse ved konkrete indgreb, hvor arealer pålægges visse rådighedsindskrænkninger mod erstatning. Konkrete indgreb i forbindelse med IBO'er kan omfatte dels bevaring af en eksisterende tilstand og dels tilvejebringelse af en bestemt tilstand, der efterfølgende skal bevares.

Fredningsbegrebet omfatter, jf. nbl § 51, stk. 1, ligeledes fredninger på statsejede arealer samt på arealer indenfor søterritoriet og fiskeriterritoriet, der gennemføres som bekendtgørelse.

Fredningsbestemmelsens indhold

Formålet med fredningen skal fremgå klart af fredningsbestemmelserne, da formålet bl.a. har betydning for, i hvilket omfang der kan meddeles dispensation fra fredningen. En fredning kan gives netop det indhold, der svarer til de formål, som



ønskes fremmet for det pågældende areal. En fredning kan gennemføres med henblik på at sikre gennemførelsen af lovens tre overordnede formål.

- Bevaring af den eksisterende tilstand
- Tilvejebringelse af en bestemt tilstand
- Regulering af offentlighedens adgang

Fredningsbestemmelser kan indeholde retningslinjer og påbud, der sikrer gennemførelsen af fredningen, herunder retningslinjer om udførelse af anlæg og pleje samt påbud om udførelse af nærmere angivne foranstaltninger [fnbl, bemærkninger til § 38] I de tilfælde, hvor fredningsbestemmelserne pålægger en handlepligt, f.eks. anlæggelse af stier eller pleje af et konkret areal, er bestemmelserne oftest rettet mod de offentlige myndigheder, mens fredningsbestemmelser, der er henvendt til ejere og brugere, normalt enten er rådighedsindskrænkninger for det fredede areal eller påbud om f.eks. fjernelse af bygninger og/eller beplantning.

Selvom der i fredningsbestemmelserne er mulighed for at medtage restriktioner mod byggeri, anlæg og den landbrugsmæssige drift, gøres dette ikke altid ud fra det argument, at den almindelige lovgivning sikrer tilstrækkelig beskyttelse. [Knuth-Winterfeldt, H. 1995, s. 190]

Bevaring af den eksisterende tilstand

Fredningsbestemmelser, hvis hovedformål er bevaring af et områdes eksisterende tilstand, vil kunne indeholde forbud mod f.eks. dyrkning, beplantning, indgreb overfor dyre- og planteliv, gravning eller bebyggelse af enhver art eller af visse typer.

Det vil sige, at bevaring af den eksisterende tilstand ikke nødvendigvis medfører, at alle eksisterende aktiviteter kan fortsætte. [fnbl bemærkninger til § 38]

Fredningsbestemmelserne kan herudover indeholde regler om, hvordan det fredede areal må anvendes, herunder bestemmelser om, at visse former for anvendelse kræver forudgående tilladelse. [fnbl bemærkninger til § 38]

Fredningsbestemmelser med forbud og påbud illustreres gennem KFE 2002.319, hvor fredningsnævnet havde truffet afgørelse om en fredning med det formål at regulere den fremtidige arealanvendelse af et større sammenhængende mose- og engområde. Området rummede betydelige naturvidenskabelige, landskabelige og kulturgeografiske interesser. Størstedelen af fredningsområdet var omfattet af nbl § 3.

Gennem fredningen sikredes moseområder, hvor der endnu var levende højmoserealer og områder med naturlig mose/engvegetation. Herudover var området af stor botanisk og ornitologisk betydning. I området fandtes således Danmarks største lokalitet for planten Engblomme.

Fredningen omfattede bestemmelser, der skulle sikre, at enge og omdriftsenge blev fastholdt i den hidtidige driftsform, således at engene kun måtte drives med høslæt og afgræsning. Herudover angav fredningen, at høslæt kun måtte foretages indenfor en nærmere angivet periode for at bevare Engblommerne. Ud over disse forbud fandtes der i bestemmelserne desuden forbud mod indgreb inden for et udpeget referenceområde. Dog med det forbehold, at højmoserealerne måtte ryddes for selvsået træagtig vækst af hensyn til bevarelse af biologiske eller landskabelige kvaliteter. Endelig bestod fredningen af et påbud om udtynding af bevoksningen på et nærmere angivet område, hvilket havde baggrund i, at området skulle sikres til rekreativ færdsel til fods og ophold.



Fredningsnævnets afgørelse blev forelagt Naturklagenævnet til efterprøvelse i medfør af naturbeskyttelseslovens § 42². Fredningsbestemmelserne blev påklaget af amtet, DN og en række lodsejere.

Amtet og DN fandt ikke, at fredningsbestemmelserne tilstrækkeligt kunne beskytte de naturmæssige interesser i området. Lodsejerne ønskede derimod ikke, at bestemmelserne skulle omfatte f.eks. gødskning, høslæt og græsning på bestemte arealer.

Naturklagenævnet gennemgik fredningsbestemmelserne og fandt bl.a., at fredningens tilsigtede formål skulle afvejes i forhold til lodsejernes ønsker om fortsat udnyttelse af arealerne til kreaturgræsning. Fredningen burde derfor ikke være til hinder for afgræsning. Der skulle desuden fortsat foreligge et forbud mod omlægning og gødskning af engarealerne, mens nævnet tiltrådte, at omdriftsenge måtte omlægges og gødskes i hidtidigt omfang og måtte drives med høslæt og afgræsning.

Herudover ophævede Naturklagenævnet fredningsbestemmelserne vedrørende afgræsning af arealer med Engblomme på baggrund af, at afgræsningen burde tage hensyn til lodsejernes interesser. Nævnet fastsatte i henhold hertil nye fredningsbestemmelser, der skulle erstatte bestemmelserne i Fredningsnævnets forslag.

Naturklagenævnet ophævede således en række bestemmelser for at erstatte dem med nye, mens andre blev accepteret.

KFE 2002.319 illustrerer, hvilket indhold en bevarende fredningsbestemmelse f.eks. kan indeholde. Fredningen indeholdt således forbud mod andre driftsformer end høslæt og afgræsning, mens der på andre arealer inden for fredningsområdet var forbud mod at foretage høslæt indenfor en nærme-

re angivet periode. Blandt de påbud, der forelå i sagen, var påbud om udtynding af bevoksningen på et nærmere angivet område.

En fredning kan altså regulere eksisterende drift af en ejendom, hvilket er i overensstemmelse med direktiverne. Men som det fremgår af KFE 2002.319 vil der ofte blive taget hensyn til både naturen og lodsejerne. Naturklagenævnet udtalte, at fredningens tilsigtede formål skulle afvejes i forhold til en fortsat udnyttelse af arealerne. Naturklagenævnet ophævede i den forbindelse fredningsbestemmelserne på et af arealerne på baggrund af, at afgræsningen af arealet burde tage hensyn til lodsejernes interesser. At de eksisterende interesser har en høj prioritering kan betyde, at afgræsningen og herved beskyttelsen af IBO'er kan få sekundær prioritet, hvis der i området findes stærke lodsejerinteresser. Beskyttelsen af IBO'er kan således komme til kort, hvilket ikke er i overensstemmelse med direktiverne, der som tidligere nævnt forbyder eksisterende aktiviteter, såfremt disse har forringende eller forstyrrende effekt på IBO'et.

Tilvejebringelse af en bestemt tilstand

Ved fredningsbestemmelser, der omhandler naturen opretning, vil indholdet være rettet mod at ændre den eksisterende tilstand. Fredningsbestemmelsen kan i lighed med fredninger til bevaring af den nuværende tilstand indeholde diverse forbud mod f.eks. dyrkning, beplantning og byggeelse.

²Naturbeskyttelseslovens § 42 angiver, at en fredning, der i erstatning og godtgørelse overstiger 100.000 kr., skal efterprøves af Naturklagenævnet.



Fredningsbestemmelser benyttet i forbindelse med naturgenopretning illustreres gennem KFE 2002.337, hvor Fredningsnævnet havde truffet afgørelse om fredning af en række hedeområder. En del af arealerne var omfattet af ældre fredninger, som blev ophævet gennem denne fredning.

Formålet med fredningen var at sikre et større samlet naturområde med vide udsigter bestående hovedsageligt af hede. Fredningen skulle navnlig sikre dette områdes landskabelige, naturvidenskabelige, kulturhistoriske og rekreative værdier samt give mulighed for naturpleje med henblik på at genoprette og/eller vedligeholde områdets hedeområder som en skalmosaik³.

Fredningsområdet bestod af en række hede-, overdrevs- og mosearealer omfattet af nbl § 3 samt af et antal fortidsminder omfattet af nbl §§ 4 og 12. Herudover fandtes på området et par vandløb, der afkastede beskyttelseslinjer i henhold til nbl § 16, samt skovarealer, som afkastede byggelinjer i henhold til nbl § 17. Skovarealerne var omfattet af fredskovpligt i henhold til skl § 3. Endelig var en del af fredningsområdet udpeget som habitatområde

Fredningsbestemmelserne skulle sikre og genskabe tilstanden på fredningstidspunktet for de tidligere fredninger. Der var i de tidligere fredninger ikke hjemmel til pleje, hvilket havde vist sig at være påkrævet for at undgå tilgroning. Fredningen omfattede derfor navnlig bestemmelser, der skulle sikre adgang til naturpleje.

Fredningens andet hovedformål var at skabe et større, sammenhængende og åbent hedeområde, hvor naturpleje og -genopretning skulle sikre og forbedre de landskabelige, biologiske, kulturhistoriske og rekreative værdier.

Herudover indeholdt fredningsbestemmelserne forbud dels mod tilplantning med juletræer, pyntegrønt og høje læplant-

³ En skalmosaik er en mosaik af plantesamfund, der hører heden og dens kulturhistorie til, og hvor de enkelte plantesamfund forekommer i forskellige succesionsniveauer.

ninger og dels mod opdyrkning og anden jordbearbejdning, der ikke var led i naturplejen eller naturgenopretningen.

Fredningsnævnets afgørelse blev forelagt Naturklagenævnet til efterprøvelse i henhold til naturbeskyttelseslovens § 42. Afgørelsen blev påklaget af en række lodsejere samt af amtet.

Lodsejerne fandt bl.a., at bestemmelserne om naturpleje burde udgå, idet amtet som plejemyndighed blev tillagt for vide beføjelser. Bestemmelsen burde desuden ændres, så den alene kom til at omfatte egentlige plejeforanstaltninger som slåning, fjernelse af træbevoksning, stævning, plukhugst eller græsning.

Amtet angav i henhold til fredningsbestemmelserne, at forbuddet mod brug af gødskning og pesticider burde blive udvidet til at omfatte tilførelse af kalk og andre mineraler

Naturklagenævnet fandt, at kalk og andre mineraler i lighed med gødskning og pesticider ikke skulle være tilladt inden for fredningsområdet, medmindre andet var bestemt for den enkelte ejendom. Herudover fandt nævnet, at fredningsbestemmelserne burde revideres i forbindelse med at skabe hjemmel til pleje og naturgenopretning. Naturklagenævnet fastsatte en række reviderede fredningsbestemmelser.

Det fremgår af KFE 2002.337, at fredningsbestemmelserne kunne benyttes som udgangspunkt for naturpleje og naturgenopretning. Til trods for at hovedparten af fredningsområdet var omfattet af naturbeskyttelseslovens bestemmelser på en eller anden vis og rent faktisk allerede var omfattet af en række fredningsbestemmelser, fandtes det nødvendigt at foretage en ny fredning for at skabe grundlag for naturpleje og naturgenopretning. De gamle fredningsbestemmelser og de generelle beskyttelsesbestemmelser i naturbeskyttelsesloven havde således ikke kunnet sikre en tilfredsstillende tilstand for hedearealerne, idet disse havde været udsat for tilgroning, uden at dette kunne forhindres



gennem hverken frednings- eller beskyttelsesbestemmelser. Hedearealerne kunne uden indgreb risikere at vokse til krat, hvilket ville resultere i, at et vigtigt område, som naturtype og levested for arter, ville mistes.

I forhold til beskyttelse af IBO'er kan fredningsbestemmelser med naturgenopretningsformål benyttes til at skabe en tiltænkt tilstand. Det er hensigtsmæssigt, at fredningsbestemmelserne kan supplere de generelle beskyttelsesbestemmelser, der ikke i sig selv åbner mulighed for at genoprette. Fredningsbestemmelsen er således i overensstemmelse med fugle- og habitatdirektivet, der pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger, der bl.a. kan genoprette en gunstig bevaringstilstand for naturtyper og arter.

Regulering af offentlighedens adgang

Fredningsbestemmelserne kan give almenheden adgang til færdsel, ophold og lignende på de fredede arealer, men ligeledes i visse tilfælde forbyde færdsel på de konkrete arealer.

Dispensation fra fredning

Skal en fredningsbestemmelse fraviges, kan der enten gennemføres en ny fredningssag eller gives en dispensation. Dispensationsmuligheden er hjemlet i nbl § 50, stk. 1.

Nbl § 50

Stk. 1 Fredningsnævnet kan meddele dispensation fra en foreslået eller fastsat fredningsbestemmelse, når det ansøgte ikke vil stride mod fredningens formål. Reglerne i § 66 finder tilsvarende anvendelse.

Dispensationsmuligheden i forbindelse med fredningsbestemmelser kan kun benyttes i det omfang, de foranstaltninger, der påtænkes gennemført, ikke strider mod fredningens formål.

Udover at dispensationen ikke må stride mod fredningens formål, er det en forudsætning, at der foreligger et ikke uvæsentligt behov for at fravige fredningen. Der foregår derfor en afvejning af de saglige hensyn i dispensationsansøgningen, der er relevante i den konkrete fredningssag. Der vil således forekomme en afvejning af de forskellige interesser i fredningssagen, herunder natur- og miljøhensyn.

At der skal forekomme et ikke uvæsentligt behov kan sammenstilles med direktivernes krav om bydende nødvendige hensyn. Der skal i begge tilfælde forekomme et væsentligt grundlag for at fravige bestemmelserne.

I forbindelse med en dispensationsansøgning må det først afgøres, hvorvidt der er tale om foranstaltninger, der kræver dispensation fra fredningen. Er foranstaltningerne således en afvigelse fra eventuelle forbud eller påbud i fredningsbestemmelserne, er en dispensation nødvendig for gennemførelsen af foranstaltningerne. Dispensation kan desuden være påkrævet på trods af, at foranstaltninger-



ne er ønskværdige efter fredningsbestemmelserne. Et eksempel herpå er en genopretning med henblik på at genskabe naturtilstanden i henhold til fredningssagen. Dette kan illustreres gennem KFE 1998.180, hvor en oversvømmelse var skyld i en ødelagt strandvold.

I KFE 1998.180 fik en grundejer dispensation til retablering af en strandvold inden for et fredet område. Fredningen havde bl.a. til formål at sikre opretholdelse af områdets landskabelige og biologiske værdier, herunder særligt som raste- og ynglelokalitet for vandfugle. Det fredede område skulle bevares i den tilstand, området havde på fredningstidspunktet.

I forbindelse med et ekstremt højvande blev strandvolden overskyttet af havet, der borte-roderede en del af strandvolden, således at volden blev gennembrudt på en ca. 35-40 meter lang strækning. Den berørte grundejer søgte i den forbindelse om retablering af strandvolden.

Fredningsnævnet meddelte dispensation til retablering af strandvolden bl.a. med baggrund i, at en retablering ville genskabe den tilstand, der forekom ved områdets fredning. Herudover spillede sikring af de bagvedliggende jorder en væsentlig rolle.

Denne afgørelse blev påklaget til Naturklagenævnet af DN med begrundelsen, at landets kyster skulle have lov til at passe sig selv. Herudover var vandkvaliteten forbedret som følge af oversvømmelsen.

Naturklagenævnet fandt ikke i fredningens formål eller principper noget til hinder for at meddele dispensation til retablering af strandvolden, hvorfor denne meddeles til grundejeren.

Det fremgår af KFE 1998.180, at en retablering af strandvolden ville genskabe den naturtilstand, der lå til grund for fredningsbestemmelsen, men at dette krævede dispensation fra fredningsbestemmelserne. Forudsætningen for, at dispensationen

kunne gives, var desuden, at retableringen af strandvolden ikke var i strid med fredningens formål.

KFE 1998.180 illustrerer desuden, at fredning er udtryk for en restriktiv og varig beskyttelse, idet selv projekter, der er med til at opfylde fredningens hensigter, kræver dispensation.

Ophævelse af en fredning

I de tilfælde, hvor fredningen i realiteten har mistet sin betydning, er det muligt at ophæve denne gennem nbl § 50, stk. 2. Ophævelsen kan kun ske på baggrund af gennemførelsen af en ny fredningssag.

Nbl § 50

Stk. 2. Videregående afvigelser fra en fredning end nævnt i stk. 1 samt hel eller delvis ophævelse af en fredning kan kun foretages efter reglerne om gennemførelse af fredninger.

Ophævelse af en fredning kan desuden være påkrævet i forbindelse med gennemførelsen af et projekt. Dette bør dog kun ske undtagelsesvist og kun, hvis der er et tungtvejende samfundshensyn, der kan tale for en ophævelse. [Anker, H. T. 2001 A, s. 270] Behovet for tungtvejende samfundshensyn i forbindelse med ophævelse illustreres gennem følgende sag.

Af KFE 1998.188 fremgår, at ophævelsen af en fredning kræver tungtvejende samfundshensyn eller andre afgørende forhold for at kunne ophæves, medmindre fredningen i realiteten har mistet sin betydning.



Kommunen anmodede om rejsning af en fredningssag til ophævelse af en række fredningsbestemmelser med henblik på at erstatte disse af lokalplanbestemmelser.

Formålet med fredningsbestemmelserne var at værne om det konkrete område ved bl.a. bestemmelser om den rekreative udnyttelse af området samt regulering af bebyggelsen af området. Det var de bygningsregulerende bestemmelser, kommunen ønskede ophævet og afløst af lokalplanbestemmelser. Herudover ønskedes en række af de øvrige bestemmelser erstattet med mere tidssvarende bestemmelser.

Fredningsnævnet fandt hverken begrundelse for en ophævelse af fredningen eller saglig begrundelse for at foretage ændringer. Denne afgørelse blev påklaget af kommunen til Naturklagenævnet, der stadfæstede fredningsnævnets afslag om ophævelse med samme begrundelse som fredningsnævnet kom frem til. Der fandtes således ingen forhold eller hensyn, der talte for en ophævelse af fredningsbestemmelserne.

I KFE 1998.188 kunne en fredning ikke ophæves, idet hverken fredningsnævnet eller Naturklagenævnet fandt forhold eller hensyn, der kunne tale for ophævelse af fredningsbestemmelserne. Dette afspejler en generelt restriktiv praksis inden for fredningssystemet, der ligeledes fremgår af nbl § 50, stk. 2. Videregående afvigelser fra fredningen kan således ikke afklares gennem dispensation, men kræver en ny fredningssag. Fredningsbestemmelserne er således ikke lette at ophæve, når først de foreligger for et område.

I forhold til IBO'er vil en fredning af disse kunne give en varig beskyttelse heraf, idet ophævelse af fredninger er besværlige og generelt er udtryk for en restriktiv praksis. Kravet om tungtvejende samfundshensyn kan desuden sammenstilles med di-

rektivernes bydende nødvendig hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

11.6.2 Erhvervelse, lån og tilskud mv.

På de årlige finanslove fastsættes bevillingerne til realisering af naturforvaltningsprojekter for det kommende år. Bevillingerne kan miljøministeren i henhold til nbl § 55, stk. 1 benytte til bl.a. erhvervelse af fast ejendom samt som tilskud og lån i forbindelse med bevaring og genopretning af naturområder. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 160]

Nbl § 55

Stk. 1. På de årlige finanslove fastsættes en beløbsramme, inden for hvilken miljøministeren kan

- 1) erhverve fast ejendom og afholde drifts- og anlægsudgifter på erhvervede ejendomme, bl.a. til tilplantning,
- 2) yde lån til amtskommuner, kommuner eller almennyttige foreninger, stiftelser, institutioner m.v. til erhvervelse af fast ejendom og
- 3) yde lån og tilskud til amtskommuner, kommuner, almennyttige foreninger, stiftelser, institutioner m.v. samt private ejendomssejere til bevaring, pleje og genopretning af naturområder og til forbedring af mulighederne for friluftslivet.

Bestemmelsen åbner mulighed for at erhverve ejendomme, således at bevaring, pleje eller genopretning af IBO'er kan sikres. Erhvervelsen kan ske på forskellig vis, herunder ved almindelig opkøb, jordfordeling og magelæg, dvs. jordbytte. De statslige erhvervelser skal, bortset fra jordfordeling, ske til priser, der er godkendt af Told- og Skattestyrelsen. [<http://www.oes-cs.dk> A, 20.02.2003]



I henhold til nbl § 55, stk. 1, nr. 3 kan miljøministeren yde tilskud til amterne ”til bevaring, pleje og genopretning af naturområder og til forbedring af mulighederne for friluftslivet”. [nbl § 55] Det fremgår desuden af nbl § 55, stk. 1, nr. 3, at miljøministeren kan yde tilskud og lån til private grundejere. Indgåelse af aftaler om tilskud til private grundejere vil imidlertid typisk falde indenfor de projekter, som amterne selv finansierer. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 161]

Som virkemiddel er erhvervelse, lån og tilskud mv. ikke i sig selv tungtvejende i forhold til bevaring og genopretning af IBO'er, idet virkemidlet ikke uden supplerende fra andre virkemidler kan sikre en beskyttelse af IBO'er. Men virkemidlet kan lette gennemførelsen af naturforvaltningsprojekter, hvorfor vi vælger at medtage dette i analysen.

11.6.3 Forkøbsret

For at opfylde naturbeskyttelseslovens formål kan miljøministeren endvidere pålægge ejendomme forkøbsret. Forkøbsret som virkemiddel behandles i nbl §§ 57-59.

Forkøbsretten giver miljøministeren mulighed for at erhverve ejendomme eller dele deraf, såfremt disse er særligt egnede til at opfylde naturbeskyttelseslovens formål. Det vil sige, at miljøministeren forud for andre købere har krav på erhvervelse af ejendommen til markedspris. Ved pålæg af forkøbsret underrettes ejeren af den pågældende ejendom, hvorefter forkøbsretten tinglyses derpå.

Anvendelsen af forkøbsret som virkemiddel overfor en lodsejer forudsætter, at erhvervelsen af ejendommen eller en del af ejendommen sker med henblik på opfyldelse af naturbeskyttelseslovens formål. Der er i henhold hertil ikke umiddelbart knyttet et formelt planlægningskrav til pålæg af forkøbsret, idet det er tilstrækkeligt grundlag, at der foreligger et naturforvaltningsprojekt. [fnbl, bemærkninger til §§ 57-60] Et forslag om forkøbsret skal forelægges for Naturforvaltningsudvalget, før forkøbsretten konkret bliver pålagt. Endvidere vil forkøbsret ikke blive anvendt mod ejerens ønske, hvis formålet er statslig skovrejsning. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 161] Det må følge heraf, at forkøbsret ved andre former for naturforvaltning eventuelt vil blive anvendt i modstrid med ejerens ønske. Det drejer sig om naturgenopretning, naturbevaring og friluftsliv.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med miljøministerens mulighed for at erhverve ejendomme, jf. afsnit 11.6.2. I forhold til bevaring, pleje eller genopretning af IBO'er kan forkøbsretten sikre offentlige erhvervelser af ejendomme, der fordelagtigt kan inddrages i naturforvaltningsprojekter. Forkøbsretten som virkemiddel har dog ikke i sig selv en stor vægt i naturforvaltningen. Gennem forkøbsretten sikres IBO'er således kun indirekte ved, at forkøbsretten kan lette gennemførelsen af et naturforvaltningsprojekt. Det vil sige, at forkøbsretten ikke i sig selv er nok til at opfylde de EU-retlige forpligtelser, idet virkemidlet ikke uden



supplering fra andre virkemidler kan sikre en beskyttelse af IBO'er.

11.6.4 Ekspropriation

Ekspropriation som virkemiddel for det offentlige i forhold til den enkelte lodsejer ved naturforvaltningsprojekter fremgår af nbl § 60.

Nbl § 60

Stk. 1. Miljøministeren kan ekspropriere ejendom i landzone eller sommerhusområder, når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at gennemføre foranstaltninger på grundlag af en planlægning til fremme af lovens formål, herunder til genopretning af vådområder, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet.

Stk. 2. Ekspropriation efter stk. 1 kan dog ikke anvendes til at fremme statslig skovtilplantning.

Stk. 3. Ved gennemførelse af ekspropriation efter stk. 1 finder reglerne i § 39, stk. 1 og 3, § 43, § 44, stk. 1, 3 og 4, § 45, § 47 og § 49, stk. 2, tilsvarende anvendelse med de fornødne modifikationer, idet miljøministeren træder i stedet for fredningsnævnet.

Bestemmelsen kan benyttes af miljøministeren, hvor det ikke på almindelig vis er muligt at erhverve ejendomme, der er nødvendige i forbindelse med gennemførelsen af naturforvaltningsprojekter. Der lægges ved naturforvaltningsprojekter stor vægt på lodsejernes frivillige medvirken, hvilket medfører, at ekspropriation kun anvendes undtagelsesvist. Det bør generelt kun ske i forbindelse med centrale naturgenopretnings- eller friluftsprom-

jekter, hvor modstand fra en enkelt eller få lodsejere forhindrer gennemførelsen af et større projekt. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 161-162]

Hvis der skal eksproprieres til naturforvaltningsprojekter, kan det kun ske i landzone eller sommerhusområder, hvis det er af væsentlig betydning for gennemførelsen af foranstaltninger på grundlag af planlægning til fremme af naturbeskyttelseslovens formål. Endvidere gælder for ekspropriation, ligesom for forkøbsret, at et besluttet naturforvaltningsprojekt er tilstrækkeligt uden yderligere planlægning til at gennemføre ekspropriation, når blot det har været forelagt Naturforvaltningsudvalget. [Skov- og Naturstyrelsen 1993, s. 161] Sidste halvdel af nbl § 60, stk. 1 blev tilføjet i 1998 udelukkende med det formål at præcisere, at naturgenopretning med henblik på at forbedre vandmiljøet også er omfattet af naturbeskyttelseslovens formålsbestemmelser, hvorved der også kan eksproprieres til sådanne. [fmmvp, bemærkninger til § 2]

Ekspropriation kan, jf. nbl § 60, stk. 2, ikke anvendes til statslige skovrejsningsprojekter. [nbl § 60, stk. 2] Dette skyldes, at det aldrig vil være af så afgørende betydning, at en bestemt ejendom indgår i et skovprojekt, at ekspropriation bør tages i anvendelse. [fnbl] Ekspropriation betragtes i en sådan forbindelse som en overskridelse af proportionalitetsprincippet. Ved skovrejsningsprojekter bør der således tages mindre indgribende midler i anvendelse.

Ekspropriation kan i lighed med forkøbsret sammenstilles med virkemidlet erhvervelse af ejen-



domme. Ekspropriation er et mindre centralt virkemiddel i forhold til sikring af IBO'er, men ekspropriation er et virkemiddel, der kan sikre erhvervelsen i de tilfælde, hvor dette er nødvendig i henhold til gennemførelsen af et naturforvaltningsprojekt. I lighed med erhvervelse og forkøbsret er ekspropriation ikke i sig selv nok til at opfylde de EU-retlige forpligtelser.

11.7 SAMMENFATNING

Gennem analysen af naturbeskyttelseslovens områdebeskyttende bestemmelser fremgik det, at formålet med loven er at sikre landets natur og miljø på naturens og miljøets præmisser. Analysen blev foretaget ud fra lovens restriktioner og tilhørende dispensationsmuligheder samt lovens virkemidler.

Restriktionerne

Naturbeskyttelseslovens restriktioner findes i §§ 3 og 8, der regulerer henholdsvis udvalgte naturtyper samt klitfredede områder. Fælles for disse bestemmelser er, at de som udgangspunkt forbyder enhver ændring af naturområdernes tilstand. Det fremgik af analysen, at ændring i tilstanden ikke blot omfatter visuelle ændringer, men ligeledes fysiske, æstetiske og kvalitetsmæssige ændringer. Herudover fremgik det, at ændringer, der ikke er menneskeskabte, men som forekommer som følge af arters naturlige levevis, ligeledes er omfattet af forbuddet, såfremt arten ikke er naturligt forekommende i området.

Det må ud fra analysen af nbl §§ 3 og 8 antages, at disse bestemmelser er i stand til at yde en tilstrækkelig beskyttelse af udlagte IBO'er i forhold til direktiverne krav. Dog er nbl § 3, stk. 2 kun rettet mod sammenhængende områder større end 2500 m². Vi vurderer dog ikke det til at være noget problem, da områder under dette areal formentligt ikke vil blive udpeget som IBO.

Undtagelse fra restriktionerne

Beskyttelsen af både nbl § 3-områder og klitfredede områder er baseret på, at der ikke må ske ændringer i tilstanden. Der findes imidlertid en række foranstaltninger, der er undtaget herfra. Blandt foranstaltninger, der ikke er omfattet af begrebet ændring i tilstanden, er eksisterende lovlig anvendelse, som kan fortsætte, idet en sådan ikke forventes at ændre områdets tilstand.

Dansk lovgivnings tilladelse af eksisterende aktiviteter er i strid med de EU-retlige forpligtelser, idet direktiverne forpligter til at undgå forringelser og forstyrrelser, der skyldes både tidligere, nuværende og fremtidige aktiviteter. Eksisterende aktiviteter som landbrugsmæssig drift er således ikke tilladt efter direktiverne, såfremt disse medfører forringelse af IBO'et. Den generelle forudsætning, der findes i naturbeskyttelsesloven om, at eksisterende drift ikke vil ændre et områdes tilstand, er således ikke i overensstemmelse med direktivernes restriktioner.

Den danske stat har forudsat, at eksisterende drift ikke vil ændre et områdes tilstand, hvorfor dette



ikke kan reguleres gennem naturbeskyttelsesloven. En sådan forudsætning er i strid med direktiverne, idet det ikke generelt kan antages, at eksisterende drift ikke vil påvirke et område. Det må vurderes i de enkelte konkrete tilfælde.

Dispensation

Såfremt en foranstaltning forventes at medføre ændringer i tilstanden af et beskyttet område skal der søges dispensation fra restriktionerne. Dispensationsmulighederne følger en restriktiv praksis og kan kun benyttes i særlige tilfælde, hvilket normalt ikke indbefatter erhvervsmæssige og økonomiske interesser. At enhver ændring af områdernes tilstand kræver dispensation kan eksemplificeres ved, at selv naturgenopretningsprojekter indenfor de beskyttede områder kræver dispensation, selv om de har til formål at forbedre naturen i området.

Såfremt det pågældende beskyttelsesområde ligeledes er udlagt som IBO vil naturbeskyttelseslovens dispensationsbeføjelse blive strammet af habitatbekendtgørelsen, der fastlægger, at dispensation til aktiviteter i et IBO kun kan ske, såfremt aktiviteten ikke forringer IBO'et. Der kan dog gives dispensation, hvis væsentlige samfundshensyn taler derfor. Dette er i overensstemmelse med direktiverne.

Virkemidler i naturbeskyttelsesloven

Udover de generelle beskyttelsesbestemmelser findes der i naturbeskyttelsesloven en række virkemidler, der kan benyttes til sikring af IBO'er. Det væsentligste virkemiddel er fredning. Fredning

kan benyttes, hvor der skal ske konkrete indgreb i et IBO. Konkrete indgreb i forbindelse med IBO'er kan omfatte dels bevaring af en eksisterende tilstand og dels tilvejebringelse af en bestemt tilstand, der efterfølgende skal bevares. Det vil sige, at fredning kan benyttes i forbindelse med at pålægge rådighedsindskrænkninger eller pålægge pligt til at foretage konkrete indgreb.

De generelle beskyttelsesbestemmelser kan kun forbyde ændring i tilstanden af et IBO, mens fredning kan pålægge handlepligt i forbindelse med at skabe en bestemt tilstand på et IBO. IBO'er omfattet af fredning kan således sikre opnåelsen af en bestemt tilstand.

Naturklagenævnet har dog udtalt, at en frednings-sag skal tage hensyn til naturen såvel som de berørte lodsejere. Fredningens tilsigtede formål skal afvejes i forhold til en fortsat udnyttelse af arealerne. At de eksisterende interesser har en vis prioritering kan betyde, at IBO'ers beskyttelse kan tilside-sættes. Denne praksis er ikke i overensstemmelse med direktiverne, der forbyder eksisterende aktiviteter, såfremt disse har forringende eller forstyrrende effekt på IBO'et.

Blandt de mindre tungtvejende virkemidler findes erhvervelse, lån og tilskud mv., der giver de offentlige myndigheder mulighed for at erhverve ejendomme, der skal indgå i et naturforvaltningsprojekt. Det samme er tilfældet ved forkøbsret og ekspropriation, der begge er virkemidler med mindre vægt i forhold til sikring af IBO'ers beskyttel-



se. Lån og tilskud kan desuden anvendes som økonomiske virkemidler til bevaring, pleje og genopretning af naturområder. Virkemidlerne kan dog ikke stå alene i forhold til sikring af IBO'er.

Generelt yder nbl §§ 3 og 8 en tilstrækkelig beskyttelse af IBO'er, da bestemmelserne forhindrer enhver tilstandsændring af de udlagte områder. Dispensationsmulighederne fra disse bestemmelser strammes af habitatbekendtgørelsen, hvorved det sikres, at områdernes tilstand ikke ændres. Bestemmelserne svækkes dog af en generel svaghed ved naturbeskyttelsesloven, da det ikke er muligt at regulere eksisterende lovlig anvendelse af områderne. Konsekvensen af, at hidtidig anvendelse ikke er dispensationspligtig, er, at områder, der ligeledes er udlagte som IBO'er, heller ikke beskyttes af habitatbekendtgørelsens udvidede dispensationsbestemmelser.

I de tilfælde, hvor sikringen af et IBO kræver en aktiv indsats for at opnå en konkret tilstand af området, kan de generelle beskyttelsesbestemmelser ikke benyttes. I disse tilfælde kan fredning tage over, idet en sådan kan pålægge pligt til at bevare IBO'erne, men ligeledes pålægge en pligt til aktivt at pleje eller genoprette et område så en bestemt tilstand skabes.



12 PLANLOVEN

Planloven regulerer bredt set arealanvendelsen i Danmark, hvorfor planloven er relevant i forhold til besvarelse af projektets problemstilling. Planloven er således medvirkende til regulering af de områder, der er udpeget som IBO'er.

12.1 FORMÅL

Planlovens formål fremgår af pl § 1, der angiver, at den sammenfattende planlægning skal forene de samfundsmæssige interesser. Det vil sige, at formålet med planloven er at sikre, at arealerne anvendes i overensstemmelse med forskellige interesser, herunder grundejerens, den almindelige borgers samt samfundets i almindelighed. Det er således vigtigt, at arealanvendelsen sker på baggrund af en helhedsvurdering. [Revsbech, K. 1996, s. 24]

Pl § 1

Stk. 1. Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

Stk. 2. Loven tilsigter særlig,

- 1) at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte amtskommuner og kommuner,
- 2) at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber,
- 3) at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource,
- 4) at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, og
- 5) at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet.

Bestemmelsen angiver de formål, som efter loven kan og skal varetages i planlægningen og enkelt-sagsbehandlingen. Herunder er det særligt relevant i forhold til projektets problemstilling, at den sammenfattende planlægning skal medvirke til at værne landets natur og miljø samt sikre bevarelsen af dyre- og plantelivet. I relation hertil angives i pl § 3, at miljøministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser for indholdet af planlægningen i henhold til planloven. Et eksempel herpå er habitatbekendtgørelsen, der fastsætter mere præcise krav til



planlægning og vurderinger i forbindelse med IBO'er.

12.2 INDHOLD

Planloven består af 19 kapitler, der indholdsmæssigt spænder bredt indenfor planlægningsfeltet, jf. figur 12-1.

Vi vil i den efterfølgende analyse behandle de centrale bestemmelser i kapitlerne 3, 4 og 7. Kapitel 3 og 4 indeholder bestemmelser om indholdet og retsvirkningen af henholdsvis region- og kommuneplanlægningen. I kapitel 7 gives retningslinjer for landzoneadministrationen.

12.3 RESTRIKTIONER

Vi vil i det følgende analysere indholdet og rækkevidden af de relevante bestemmelser i de nævnte kapitler.

12.3.1 Region- og kommuneplanlægning

Region- og kommuneplanlægning er i planloven fordelt på kapitel 3 og 4, herunder er de relevante bestemmelser i henhold til projektets problemstilling pl §§ 6, 6c, 9 og 12. Disse bestemmelser omhandler indholdskrav og restvirkning af to plantyper.

IBO'er er først og fremmest udpeget i habitatbekendtgørelsen. Denne pålægger imidlertid amter og kommuner at inddrage IBO'erne i region- og

Kapitel 1:	Formål
Kapitel 2:	Landsplanlægning
Kapitel 2a:	Planlægning i kystområderne
Kapitel 2b:	Planlægning til butiksmål
Kapitel 3:	Regionplanlægning
Kapitel 4:	Kommuneplanlægning
Kapitel 5:	Lokalplanlægning
Kapitel 6:	Planers tilvejebringelse og ophævelse
Kapitel 6a:	Lokal Agenda 21
Kapitel 7:	Zoneinddelingen og landzoneadministrationen
Kapitel 8:	Sommerhusområder
Kapitel 9:	Servitutter
Kapitel 10:	Tilbageførsel
Kapitel 11:	Ekspropriation, overtagelse m.v.
Kapitel 12:	Tilsyn
Kapitel 13:	Administrative bestemmelser m.v.
Kapitel 14:	Klage og søgsmål
Kapitel 15:	Lovliggørelse og straf
Kapitel 16:	Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser

Figur 12-1: Oversigt over planlovens indhold



kommuneplanerne. Region- og kommuneplaner er generelt udtryk for den samlede fremtids- og helhedsorienterede planlægning for arealanvendelsen i henholdsvis amter og kommuner. Planerne lægger i forbindelse hermed op til en afbalancering af de regionale og kommunale arealinteresser, hvilket indebærer, at det er lovligt at inddrage en bred vifte af hensyn ved planbeslutninger. Det kan f.eks. dreje sig om hensynet til miljøbeskyttelse, trafikforhold, boligplacering og naturbeskyttelse. [Revsbech, K. 1996, s. 31-32] I forbindelse med IBO'er er planlovens bestemmelser imidlertid strammet på dette punkt. IBO'er skal således forvaltes, så der ikke sker forringelse af området. Det vil sige, at hvor amter og kommuner under normale omstændigheder kan foretage en afvejning af de forskellige hensyn, er dette ikke muligt i forbindelse med arealanvendelsen af IBO'er.

Region- og kommuneplaner fungerer som arealanvendelsesplaner og administrationsgrundlag for amter og kommuner. Regionplanerne fungerer desuden som overordnet planlægning i forhold til kommunernes administration. Det vil sige, at kommunerne i deres planlægning skal holde sig indenfor regionplanernes retningslinjer. I forhold til IBO'er burde de relevante retningslinjer imidlertid være implementeret i kommuneplanen som følge af habitatbekendtgørelsen, hvorfor rammestyringsprincippet ikke har den store effekt.

Planernes retsvirkning

For at have retsvirkning som planlægningsinstrument skal beslutninger og målsætninger være angivet og formuleret som retningslinjer i regionplanen. Retningslinjerne skal desuden være offentliggjort i henhold til planlovens regler herom. Retningslinjerne skal i forbindelse med IBO'er fastsættes i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsen, hvilket betyder, at retningslinjerne skal sikre, at der ikke kan ske forringelse af IBO'erne.

For at kunne udgøre en ramme for planlægningen skal planernes retningslinjer være præcise og entydige. [v]

I NKO 1995.60 angav Naturklagenævnet, at forudsætningen for at kunne anvende rammebestemmelserne var, at de pågældende rammebestemmelser var formuleret så klart og præcist, at der ikke kunne være tvivl om, hvorvidt den ønskede aktivitet var i strid med bestemmelserne.

Retsvirkningen af de fysiske planer kommer til udtryk gennem *virke for* bestemmelserne.

PI § 9

Stk. 1. Amtsråd, Hovedstadens Udviklingsråd og kommunalbestyrelser skal virke for gennemførelse af regionplanens henholdsvis region- og kommuneplanen for Bornholms retningslinier for forhold omfattet af § 6, stk. 3 og 4, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen. Deres planlægning og anlægsvirksomhed må ikke stride mod regionplanlægningen for disse forhold.

**Pl § 12**

Stk. 1. Kommunalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens, på Bornholm region- og kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, jf. dog §§ 19 og 40.

Efter pl § 9 har amtsråd såvel som kommunalbestyrelser pligt til at *virke for* gennemførelse af regionplanen. Kommunalbestyrelsen skal desuden *virke for* gennemførelsen af kommuneplanen efter pl § 12. Bestemmelserne betyder, at amtsrådet og kommunalbestyrelserne skal tilstræbe at gennemføre regionplanens retningslinjer ved administrationen af såvel planloven som anden lovgivning. Tilsvarende skal kommunalbestyrelsen tilstræbe gennemførelsen af kommuneplanen. Planlægning tillægges således stor vægt ved enkeltsagsadministrationen. Det samme gælder ved ankeinstansernes behandling af klager angående grundlaget for enkeltsagsadministrationen. [Anker, H. T. 2001 B, s. 146-147]

Selvom amter og kommuner har pligt til at virke for planerne, herunder eventuelt tilsidesætte anden lovgivning, kan de ikke undlade at skønne i de konkrete afgørelser. Amter og kommuner skal i henhold hertil foretage en individuel vurdering af de faktiske forhold efter de relevante bestemmelser. I forbindelse med IBO'er er amter og kommuner imidlertid begrænset i dette skøn, hvilket hænger sammen med, at amter og kommuner ifølge habitatbekendtgørelsen er forpligtet til at undgå forringelse af IBO'er. Amter og kommuner kan således ikke varetage andre hensyn end hensynet

til planerne, herunder naturen, hvis det vil forringe IBO'erne. Dette krav kan kun fraviges ved bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, hvilket er i overensstemmelse med de EU-retlige forpligtelser. Amter og kommuners skøn er hermed indskrænket væsentligt i forhold til administrationen af retningslinjerne vedrørende IBO'er. Følgen af indskrænkningen i de hensyn, amter og kommuner kan varetage i forhold til IBO'er, er, at borgeres fremtidige ejendomsretlige råden indskrænkes, medmindre denne råden ikke forringer naturen. Borgerne er således bundet af de udpegede IBO'er og de dertil hørende retningslinjer.

VVM i forhold til beskyttelse af IBO'er

En VVM er en vurdering af virkningen på miljøet i forbindelse med opførelsen af større anlæg, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad. Ved sådanne anlæg skal der tilvejebringes retningslinjer i regionplanen, hvor der gøres rede for anlæggets virkninger på miljøet. VVM har således relevans i forhold til beskyttelse af IBO'er, idet VVM er en forudgående vurdering af miljøpåvirkninger på f.eks. internationale beskyttelsesområder.

Det er i regionplankataloget i pl § 6, stk. 3, nr. 4 angivet, at der i regionplanen skal tilvejebringes retningslinjer for de i pl § 6c nævnte anlæg. VVM-retningslinjerne skal være mere præcise og detaljerede end sædvanlige regionplanretningslinjer. Retningslinjerne kan dog først udarbejdes, når et projekt er så konkret, at det er muligt at foretage en vurdering af virkningerne på miljøet, hvorfor de



RESTRIKTIONER

normalt udarbejdes som regionplantillæg. [Boeck, A. B. 2002, s. 90]

PI § 6

Stk. 3. Regionplanen og region- og kommuneplanen for Bornholm skal på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i hovedstadsområdet henholdsvis i amtskommunen og på Bornholm indeholde retningslinier for:

...

4) de i § 6 c nævnte anlæg,

...

Selve VVM-pligten findes i pl § 6c, stk. 1, hvoraf det fremgår, at de VVM-pligtige anlæg er større enkeltanlæg, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad.

PI § 6c

Stk. 1. Større enkeltanlæg, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, må ikke påbegyndes, før der er tilvejebragt retningslinier i regionplanen henholdsvis region- og kommuneplanen for Bornholm om beliggenheden og udformningen af anlægget med tilhørende redegørelse (VVM-pligt), jf. § 6, stk. 7.

Bestemmelsen angiver, at de VVM-pligtige anlæg ikke må påbegyndes før, der er tilvejebragt retningslinjer i regionplanen vedrørende anlæggets beliggenhed og udformning.

Bestemmelser vedrørende VVM behandles i flere lovgivninger. Planlovens bestemmelser om VVM-pligt suppleres således bl.a. af bek. 428 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (samlebekendtgørelsen). Heraf fremgår det nærmere, hvilke anlæg der er omfattet af VVM-pligt. An-

læggene er listet i sml bilag 1 og 2 og omfatter bl.a. kraftværker, kemiske anlæg og lufthavne. Landbrug, skovbrug og udvindingsvirksomhed er ligeledes omfattet, såfremt disse i art, dimensioner eller placering ud fra en VVM-screening må antages at få væsentlig indvirkning på miljøet [sml, bilag 1 og 2]

I forhold til VVM-pligt af landbrugsudvidelser har Naturklagenævnet i NKO 2003.277 udtalt, at det var et retligt spørgsmål, om et givet projekt var omfattet af planlovens § 6c, stk. 1. Som udgangspunkt ville VVM-reglerne vedrørende husdyrproduktion indebære, at der ved en planlagt produktion på mere end 250 DE altid skulle udarbejdes en VVM-redegørelse, mens der ved produktioner på 250 DE eller derunder kun undtagelsesvis skulle laves en sådan redegørelse. Det var herved forudsat, at de generelle miljøregler (om udbringningsarealer til gylle, afstand til beboelse mv.) normalt var tilstrækkelige til at sikre miljøet ved de mindre produktioner. Grunden til, at det undtagelsesvis var nødvendigt at kræve en VVM-redegørelse ved en mindre produktion, var, at mindre produktioner (produktionsanlægget og udbringningsarealerne) ligeledes kunne placeres i særlige miljøfølsomme områder, f.eks. et område med særlige naturbeskyttelsesinteresser.

I relation hertil skulle amtet på grundlag af oplysninger om dyretætheden i området, antal dyreenheder før og efter udvidelsen, udbringningsarealernes beliggenhed samt størrelse og beliggenhed af ejendommens bygninger vurdere projektets potentielle miljøpåvirkning. Amtets vurdering skulle omfatte påvirkningen af vandressourcer (grundvand og overfladevand) og naturområder (områder beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, internationale beskyttelsesområder mv.). I forhold til naturområderne skulle såvel afstrømning af kvælstof/fosfor som ammoniakfordampning belyses. Amtet skulle endvidere sammenholde projektet med baggrundsbelastningen i området (den kumulative effekt) og forholde sig til, om der i øvrigt forelå særlige omstændigheder ved projektet.



Af Naturklagenævnets udtalelse i NKO 2003.277 fremgår det, at der findes en grænse for, hvad der forventes at have indflydelse på miljøet i forbindelse med landbrugsudvidelser. Udgangspunktet for VVM-pligten er således 250 DE, men Naturklagenævnet angiver, at mindre udvidelser ligeledes skal vurderes, hvis de kan have indflydelse på f.eks. IBO'er.

Dette underbygges desuden gennem KFE 2003.172, hvor et amt havde truffet afgørelse om, at en udvidelse af en kvægbesætning fra 94,6 DE til 144 DE var VVM-pligtig. Amtets begrundelse herfor var, at udbringningsarealerne lå i umiddelbar nærhed af bl.a. en fjord, hvoraf en del var udlagt som IBO. Amtet henviste som følge heraf til habitatbekendtgørelsen, hvorefter der ikke kunne gives tilladelse til aktiviteter, der indebar forringelse af IBO'er. Fjorden havde generelt miljømæssige problemer i kraft af tab af næringsstoffer fra landbruget i oplandet.

Amtet havde i regionplanen sat som mål at nedbringe tilførslen af næringsstoffer til fjorden. Amtet vurderede i henhold hertil, at udvaskningen af næringsstoffer på de konkrete udbringningsarealer ville være relativ stor.

Grundejeren havde på baggrund af amtets foreløbige vurdering i forbindelse med VVM-screeningen indsendt beregninger, der viste, at det ansøgte projekt pga. sædskifte ville medføre reduktion i kvælstofudvaskningen i forhold til den hidtidige drift. Da sædskiftet var uafhængigt af udvidelsen, vurderede amtet, at sædskiftet ikke kunne garantere mod en væsentlig øget miljøpåvirkning i fremtiden. Der var desuden tale om en begrænset reduktion, som efter amtets vurdering lå inden for usikkerheden på beregningen. Amtet opfattede således ikke sædskiftet som en projektilpasning, der kunne ændre vurderingen af spørgsmålet om VVM-pligt. Amtet fandt på baggrund heraf, at påvirkningerne skulle belyses nærmere i en VVM.

Amtets afgørelse blev påklaget til Naturklagenævnet. Grundejeren anførte, at projektet ikke krævede en tilladelse. Grund-

ejeren påpegede desuden, at amtet ikke havde taget stilling til projektspecifikationen vedrørende sædskiftet.

Naturklagenævnet udtalte, at der ved produktioner under 250 DE kun undtagelsesvist skulle udarbejdes en VVM-redegørelse. Selve det forhold, at der på eller i nærheden af ejendommen og udbringningsarealerne fandtes sårbare naturområder, var ikke tilstrækkeligt til at kræve udarbejdelse af en VVM-redegørelse. Der skulle således foretages en konkret vurdering af, hvorvidt naturtilstanden forventedes påvirket. Nævnet fandt amtets vurdering i overensstemmelse hermed. Amtets vurdering faldt inden for det faglige skøn, som tilkom amterne i forbindelse med afgørelse om VVM-pligt. Naturklagenævnet kunne på baggrund heraf ikke anfægte amtets afgørelse.

Det fremgår af KFE 2003.172, at en mindre udvidelse af landbrugsproduktionen ligeledes er omfattet af VVM-pligt, såfremt udvidelsen vurderes at have indflydelse på miljøet. Naturklagenævnet fandt amtets vurdering af projektets påvirkninger tilfredsstillende i forhold til det faglige skøn, der tilkommer amterne i forbindelse med afgørelse af projekters VVM-pligt.

Amtet lagde i vurderingen vægt på habitatbekendtgørelsens krav i forhold til IBO'er, og på baggrund heraf fandtes projektet VVM-pligtigt for at sikre, at udvidelsen ikke ville forringe IBO'et. Dette illustrerer de skærpede krav til landbrugets udvidelser, såfremt produktionsanlægget eller udbringningsarealerne findes i nærheden af IBO'er. Det er i overensstemmelse med direktiverne, at forhold udenfor IBO'er, der kan påvirke disse, er omfattede af pligten til at konsekvensvurdere.

Samlebekendtgørelsen angiver desuden, at regionplanens retningslinjer skal ledsages af en redegø-



relse, der indeholder en særlig vurdering af anlæggets virkning på miljøet. Redegørelsen skal påvise, beskrive og vurdere et anlægs direkte og indirekte virkninger på en række faktorer, der f.eks. omfatter mennesker, flora, fauna, vand, luft og landskab. [sml § 5] Indholdet af redegørelsen uddybes desuden i sml bilag 4.

Sml bilag 4 angiver mindsteindholdet af en VVM-redegørelse. Det fremgår heraf, at der er en række kriterier, der skal tages stilling til ved en VVM. I forhold til IBO'er angiver habitatbekendtgørelsen, at der skal foretages en konsekvensvurdering, hvilket formentlig kan udarbejdes i sammenhæng med en VVM-redegørelse. En VVM-redegørelse efter planloven og samlebekendtgørelsen kan således ikke i sig selv erstatte en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen, medmindre der i VVM-redegørelsen tages særlig hensyn til de naturtyper og arter, som IBO'et er udpeget for. I Esromgårdsagen belyses nødvendigheden af en udvidet VVM-redegørelse.

Esromgårdsagen

I KFE 2001.350 søgte en landmand om udvidelse af sin svinefarm fra 156 til 497 DE. En forudsætning for en sådan udvidelse var, at der blev udarbejdet en VVM.

Ejendommen havde en 1,2 km lang strækning, der stødte direkte op til Esrum sø, som bl.a. var udpeget som habitatområde. Desuden grænsede en strækning på 1 km af ejendommen op til en å. Endvidere var der på ejendommen flere søer og vandhuller samt to registrerede moseområder, beskyttet efter nbl § 3. Ejendommens sydlige del var omfattet af en 150 m sø- og åbeskyttelseslinje, mens ejendommen mod vest var omfattet

Sml bilag 4

- 1) En beskrivelse af det påtænkte anlæg
- 2) En oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til dennes valg af alternativ under hensyn til virkningerne på miljøet. Endvidere en oversigt over de væsentligste alternativer og alternative placeringer, som herudover har været undersøgt, en beskrivelse af konsekvenserne af, at anlægget ikke gennemføres (0-alternativet), samt oplysninger om de vigtigste grunde til regionplanmyndighedens valg af alternativ under hensyn til virkningerne på miljøet.
- 3) En beskrivelse af de omgivelser, som i væsentlig grad kan blive berørt af det ønskede anlæg, beskrivelse af anlæggets betydelige virkninger på omgivelserne, herunder navnlig virkningerne på befolkning, fauna, flora, jord, vand, luft, klimatiske forhold, omfanget af transport, materielle goder, herunder den arkitektoniske og arkæologiske kulturarv, landskabet, offentlighedens adgang hertil og den indbyrdes sammenhæng mellem ovennævnte faktorer samt en beskrivelse af de som en mulig følge af miljøpåvirkningerne afledte socioøkonomiske forhold.
- 4) En beskrivelse af anlæggets såvel kortsigtede som langsigtede virkninger på miljøet, som følge af: ...
- 5) En beskrivelse af de foranstaltninger, der tænkes anvendt med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere de skadelige virkninger på miljøet.
- 6) Et ikke-teknisk resumé på grundlag af ovennævnte oplysninger.
- 7) En oversigt over eventuelle mangler ved oplysningerne og vurderingen af miljøpåvirkningerne.



af en 100 m bred beskyttelseszone omkring en fortidsmindefredet kanal. Mod øst grænsede ejendommen op til et moseområde, mens en del af selve ejendommen var udpeget som habitat- og EF-fuglebeskyttelsesområde.

Generelt var både ejendommen og de omkringliggende områder klassificerede som områder med særlige interesser i form af f.eks. værdifuldt landskab, drikkevandsinteresser, nationalt naturområde og nationalt biologisk interesseområde. Desuden var både søer og vandløb i området målsat med forskellige krav til renheden, mens søerne omkring ejendommen samt enkelte andre naturtyper var udpeget som habitatområder.

På baggrund af ansøgningen udarbejdede amtet, efter offentlig høring, et forslag til regionplantillæg, der bl.a. indeholdt en vurdering af miljøkonsekvenserne af udvidelsen. Forslaget indeholdt dog ingen nærmere beskrivelser af de enkelte beskyttelsesområder og de dertil knyttede interesser; heller ikke for habitatområderne.

I høringsperioden fremkom der bemærkninger og indsigelser fra en lang række myndigheder, institutioner, foreninger, organisationer og borgere. Desuden anmodede Miljø- og Energiministeriet amtet om en forhandling, fordi forslaget til regionplantillæg efter ministeriets opfattelse led af en række mangler.

Som følge deraf indledte amtet og Skov- og Naturstyrelsen drøftelser, der resulterede i syv notater, som blev indarbejdet i VVM'en. Det drejede sig bl.a. om konsekvensvurderinger for habitatområderne. Der blev herefter givet tilladelse til udvidelse til 377 DE, uden at den nye VVM havde været i offentlig høring.

DN, Miljøgruppen i Esrum og Ferskvandsbiologisk Laboratorium påklagede tilladelsen til at udvide svineproduktionen til Naturklagenævnet. Der blev bl.a. henvist til, at udvidelsen ville være i strid med de bevaringsmålsætninger, der var fastlagt for nogle af de udpegede habitat- og EF-fuglebeskyttelsesområder. Desuden var eventuelle negative effekter på områderne ikke klarlagt.

Naturklagenævnet gjorde bl.a. klart, at VVM-redegørelsen i kraft af habitatbekendtgørelsen skulle være mere omfattende, end proceduren fra samlebekendtgørelsen foreskrev, idet udvidelsen ville påvirke internationale naturbeskyttelsesområder. De indholdsmæssige krav til VVM-redegørelser, der berører internationale naturbeskyttelsesområder, skal således forstås på baggrund af den forpligtelse, der følger af hbb § 6, stk. 2, efter hvilken planer, der medfører forringelser for et område, ikke kan gennemføres. Det vil sige, at det faktum, at planer, der forringer eller forstyrrer områder, ikke kan gennemføres, betyder, at der må stilles særlige krav til f.eks. faglig kvalitet, pålidelighed og detaljeringsgrad til de VVM-redegørelser, der vedrører internationale naturbeskyttelsesområder.

Naturklagenævnet fandt ikke, at VVM-redegørelsen fra amtet opfyldte de indholdsmæssige krav til en VVM-redegørelse, der skulle tage hensyn til internationale forpligtelser. Kravet om offentlighed i VVM-fasen var desuden ikke opfyldt, idet tilføjeelsen af de syv notater i regionplantillægget ikke havde medført en fornyet offentlighedsfase, selvom der var sket store ændringer i forhold til det oprindelige forslag. Naturklagenævnet ophævede herefter regionplantillægget.

Det fremgår af Esromgårdsagen, at VVM-redegørelser i forbindelse med IBO'er, ud over kravene i planloven og samlebekendtgørelsen skal indeholde en vurdering i forhold til anlæggets betydning for IBO'et, herunder for de naturtyper og arter som området er udpeget for. Naturklagenævnet udtalte i den forbindelse, at de indholdsmæssige krav til VVM-redegørelsen skal sættes i forhold til de internationale forpligtelser som angivet i habitatbekendtgørelsen.

Årsagen til, at der skal foretages en udvidet VVM-redegørelse i forbindelse med IBO'er, er, at en almindelig VVM ikke har en retsfølge. Et anlæg, hvor vurderingen har vist uheldige følger, har vist uheldige følger,



kan således ikke automatisk forhindres i modsætning til en konsekvensvurdering, der resulterer i et afslag, såfremt anlægget vil forårsage forringelse for området. Dette fremgår af hbb § 6, stk. 2, der angiver, at såfremt vurderingen viser, at planen vil skade IBO'ets integritet, eller at planen vil indebære forringelse af IBO'ets naturtyper eller levestederne for arterne, kan planen ikke gennemføres. Konsekvensvurderingen vil derfor give en bedre beskyttelse af IBO'er end VVM efter planloven og samlebekendtgørelsen.

De forholdsvis detaljerede krav til en VVM i henhold til planloven og samlebekendtgørelsen sammenstillet med de øgede krav til VVM'er i IBO'er betyder, at de EU-retlige forpligtelser i forhold til naturbeskyttelsesdirektiverne overholdes. Der kan således ikke gennemføres anlæg i IBO'er, såfremt vurderingen af disse viser, at anlægget vil medføre forringelser af området. Forudsætningen for beskyttelse gennem konsekvensvurdering i forhold til planloven er imidlertid, at anlægget er VVM-pligtigt, idet der ikke ellers i planloven findes krav om konsekvensvurderinger af hverken planer eller projekter.

12.3.2 By- og landzoneadministration

Kapitel 7 i planloven omhandler inddelingen af Danmarks arealer i zoner samt administrationen af disse. Der gælder således forskellige reguleringsbestemmelser alt afhængig af zonen. IBO'er vil oftest være beliggende i landzone, men det kan

forekomme, at de er beliggende i byzone. Vi vil i det følgende gøre klart, hvilken beskyttelse, henholdsvis byzone- og landzoneadministrationen kan yde i forhold til IBO'er.

Byzoneadministration

Det fremgik af afsnit 11.3.1, at IBO'er i byzone ikke nødvendigvis er omfattet af nbl § 3 og den heraf følgende skærpede enkeltsagsadministration. IBO'er kan således være uden beskyttelse overfor forringelse, såfremt de er beliggende i byzone. Denne manglende beskyttelse efter naturbeskyttelsesloven, og hermed habitatbekendtgørelsen, kan dog i et vist omfang erstattes af lokalplaner.

En *væsentlig ændring i det bestående miljø* af et ubebygget område er omfattet af kommunernes lokalplanpligt. Miljø- og Energiministeriet 1996, s. 83] Det må i den forbindelse bero på en vurdering i det konkrete tilfælde, hvorvidt en forringelse af et område hører under begrebet *væsentlig ændring i det bestående miljø*. Normalt vil en mindre forringelse af et område sandsynligvis ikke være omfattet af begrebet, men vi formoder, at forringelse af IBO'er er omfattet. Forringelse af IBO'er i byzone er derved omfattet af kommunernes lokalplanpligt. Det vil sige, at der skal lokalplanlægges for aktiviteter, som kan forringe et IBO.

Lokalplanlægningen er som følge af rammestyringsprincippet underlagt kommuneplanens rammer. Det vil sige, at kommuneplanens registrering af IBO'er medfører, at der ikke kan lokalplanlægges i modstrid med hensynet til IBO'erne. IBO'erne



beskyttes derved indirekte af habitatbekendtgørelsen, der angiver, at IBO'erne skal registreres i kommuneplanerne, jf. afsnit 10.3.1.

Det følger af det foregående at den manglende IBO-beskyttelse i byzone efter naturbeskyttelsesloven sandsynligvis erstattes af lokalplanpligten ved *væsentlige ændringer i det bestående miljø*.

Landzoneadministration

Landzoneadministrationen skal sammen med region- og kommuneplanlægningen sikre en hensigtsmæssig udvikling inden for planlovens formål. Landzoneadministrationen gør det muligt at bevare kvaliteterne i det åbne land og medvirker samtidig til at sikre kvalitet i byer og landsbyer. [v]

Krav til landzonetilladelse

En landzonetilladelse er en tilladelse, der skal søges, hvis der ønskes foretaget udstykning, opførelse af ny bebyggelse eller ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer i landzonen.

PI § 35

Stk. 1. I landzoner må der ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. dog §§ 36-38.

Udgangspunktet for regulering i landzonen er, at den skal friholdes for uplanlagt bebyggelse mv. [Boeck, A. B. 2002, s. 261] Der skal dog ikke søges om landzonetilladelse, hvis ændringen er kortvarig, hvilket vil sige for en periode på mindre

end seks uger. Landzonetilladelser regulerer desuden aldrig eksisterende lovlig råden.

Kommunalbestyrelsen skal som tidligere nævnt virke for gennemførelsen af region- og kommuneplanen, hvilket indebærer, at kommunalbestyrelsen i vurderingen af de enkelte ansøgninger om landzonetilladelse skal udøve et konkret skøn inden for de rammer, som findes i planlægningen. [v] Vejledningen angiver i forhold til IBO'er, at disse skal tillægges betydelig vægt i landzoneadministrationen og i forlængelse heraf, at der må ikke gives landzonetilladelse inden for IBO'er, hvis tilladelsen kan indebære forringelse af områdets naturtyper og levestederne for arterne. Dette er i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsens reguleringer, der netop angiver, at kommunalbestyrelsen ikke kan give landzonetilladelse, såfremt dette kan indebære forringelse af IBO'et.

Ved en landzonetilladelse, der vil kunne påvirke et IBO væsentligt, skal det fremgå af afgørelsen, at denne ikke indebærer forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i området i overensstemmelse med hbb § 6, stk. 3. [v] Landzonetilladelser er derved medvirkende til forudgående at forhindre forringelser af IBO'er, hvilket er i overensstemmelse med direktiverne.

I KFE 1998.140 gav et amt landzonetilladelse til at erstatte en 18 m høj vindmølle med en ny på 30 m. Vindmøllen skulle placeres 20 m inde i et EF-fuglebeskyttelsesområde. Der blev ved amtets afgørelsen lagt vægt på, at udnyttelsen af vindenergien ville forøges, uden at de landskabelige forhold ville blive ændret væsentligt.



RESTRIKTIONER

Afgørelsen blev påklaget af DN med henvisning til, at vindmøllen var placeret uden for kommuneplanens vindmølleområder. Placeringen var endvidere i strid med regionplanens udlægning af området som landskabsområde. Desuden ville vindmøllen blive placeret i et EF-fuglebeskyttelsesområde af stor betydning for et stort antal rastende og fouragerende gæs og vadefugle, der var meget følsomme overfor forstyrrelser. Den nye vindmølle ville rage væsentligt højere op end den eksisterende og dermed virke mere dominerende og skræmmende for fuglene.

I en faglig rapport fra Danmarks Miljøundersøgelser blev det anført, at nogle ynglefugle på kort sigt kunne vænnes til især støj- og synsmæssige effekter af vindmøller, men at der på længere sigt kunne opstå negative virkninger. Desuden havde flere undersøgelser vist, at vindmøller udgjorde en skræmmeeffekt på en afstand af 100-500 m for den omtalte størrelse vindmøller.

Naturklagenævnet hentede udtalelse fra Skov- og Naturstyrelsen, der angav, at EF-fuglebeskyttelsesområdet bl.a. var udpeget med henblik på beskyttelse af ynglende rørhøge, samt regelmæssig forekommende trækfugle som sangsvane, grågås, sædgås og krikand. Styrelsen vurderede, at udskiftning af den eksisterende vindmølle med en større og højere mølle ikke ville medføre, at området yderligere forringedes som bl.a. yngleområde for rørhøgen. I vurderingen indgik imidlertid ikke, i hvilket omfang den eksisterende mølle eventuelt forringede EF-fuglebeskyttelsesområdet.

Naturklagenævnet omgjorde amtets landzonetilladelse med henvisning til, at den nye vindmølle ville blive mere landskabeligt dominerende end den eksisterende mølle, til hvilken landzonetilladelsen var givet, inden området blev udpeget som EF-fuglebeskyttelsesområde. Desuden ville møllen blive placeret kun 30 m fra det i regionplanen udpegede beskyttelsesområde.

Det ses af KFE 1998.140, at Naturklagenævnet ikke blot inddrager, hvilken status det konkrete område har, men ligeledes formålet med udpeg-

ningen af det konkrete område som EF-fuglebeskyttelsesområde. I dette tilfælde kunne det ikke dokumenteres, at opsætningen af en ny vindmølle ville medføre en yderligere forringelse af området i forhold til bevaringsmålsætningen, hvorfor Naturklagenævnet ikke kunne give afslag på opsætningen på baggrund af internationale forpligtelser. Amtets landzonetilladelse blev imidlertid alligevel vendt til et afslag, men begrundelsen var i stedet knyttet til landskabelige hensyn. Sagen illustrerer således, at der i IBO'er vil blive foretaget en vurdering af anlæggets karakter i forhold til IBO'et. Vil anlægget i lyset af denne vurdering ikke skabe forringelse af IBO'et, kan landzonetilladelsen gives.

I de tilfælde, hvor landzonetilladelsen kan gives, har kommunalbestyrelsen mulighed for at meddele tilladelse på vilkår. [v] Det vil sige, at der ved en landzonetilladelse kan stilles krav om kompenserende foranstaltninger i forhold til f.eks. et anlægs virkninger på et IBO.

Undtagelser fra landzonetilladelseskravet

Der findes i pl § 36 en række undtagelser fra kravet om landzonetilladelse i pl § 35, hvoraf enkelte er relevante i forhold til vores projekt.

**Pl § 36**

Stk. 1. Tilladelse efter § 35, stk. 1, kræves ikke til:

....

- 3) Byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet, jf. dog stk. 2.
- 4) Ibrugtagen af bebyggelse eller arealer til landbrug eller skovbrug eller til brug for udøvelse af fiskerierhvervet.

....

Det fremgår af pl § 36, stk. 1, at der bl.a. ikke kræves landzonetilladelse til opførelse eller ibrugtagen af byggeri og arealer, hvis det er nødvendigt i forbindelse med landbrug, skovbrug eller fiskeri. Det vil sige, at der bliver taget særlige hensyn til disse erhverv, hvorved f.eks. hensynet til naturbeskyttelse nedprioriteres. Dette er i strid med direktiverne, idet ingen aktiviteter automatisk er undtaget fra restriktionerne i disse.

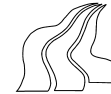
Det fremgik af belysningen af landzoneadministrationen, at planlovens bestemmelser i høj grad blev suppleret af habitatbekendtgørelsen. De EU-retlige forpligtelser på naturbeskyttelsesområdet er i medfør heraf overholdt i henhold til landzoneadministrationen.

12.4 SAMMENFATNING

Det fremgår af planlovens formålsbestemmelse, at planloven ved en helhedsvurdering skal forene de samfundsmæssige interesser i en sammenfattende planlægning. Planloven skal desuden medvirke til at værne landets natur og miljø samt sikre bevarelsen af dyre- og plantelivet.

Planlovens bestemmelser i henhold til beskyttelse af IBO'er er i høj grad suppleret af habitatbekendtgørelsen, der tillægger en strammere administration af planlovens bestemmelser, såfremt der er tale om IBO'er. Planlovens bestemmelser skal som følge heraf forvaltes, så der ikke sker forringelse af områderne. Dette får indflydelse på amters og kommuners skønsmæssige beføjelser. Amter og kommuner skal under normale omstændigheder sætte planernes retningslinjer i forhold til en individuel vurdering af de faktiske forhold, men i forhold til IBO'er er amter og kommuner begrænset i dette skøn. Det er således ikke muligt at inddrage andre hensyn i forvaltningen af IBO'er, såfremt disse hensyn kan forringe området. Dette kan kun fraviges ved bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, hvilket er i overensstemmelse med de EU-retlige forpligtelser. Amters og kommuners skøn er hermed indskrænket væsentligt i forhold til vurderingen af retningslinjer vedrørende IBO'er.

Hvorvidt et projekt vil forringe et område kan vurderes ud fra en VVM. Ved udarbejdelsen af en VVM-redegørelse er der mange kriterier, der skal tages stilling til, eksempelvis anlæggets art, dimension og placering. I forhold til IBO'er skal VVM'en suppleres af en konsekvensvurdering i henhold til habitatbekendtgørelsen, idet VVM-redegørelsen skal indeholde en vurdering i forhold til anlæggets betydning for IBO'et, herunder for de naturtyper og arter, som området er udpeget for. Årsagen hertil er, at vurderingen såfremt denne



viser negativ indflydelse på IBO'et, resulterer i, at projektet ikke kan gennemføres. En VVM-redegørelsen indeholdende konsekvensvurdering vil i henhold hertil give en bedre beskyttelse af IBO'er end VVM alene efter planloven og samlebekendtgørelsen.

De forholdsvis detaljerede krav til en VVM i henhold til planloven og samlebekendtgørelsen sammenstillet med de øgede krav til VVM'er i IBO'er betyder, at direktiverne overholdes. Der kan således ikke gennemføres anlæg i IBO'er, såfremt vurderingen af disse viser, at anlæggene vil medføre forringelser af området. Forudsætningen for beskyttelse gennem konsekvensvurdering i forhold til planloven er imidlertid, at anlægget er VVM-pligtigt, idet der ikke ellers i planloven findes krav om konsekvensvurderinger af planer og projekter.

Selvom et IBO er beskyttet efter nbl § 3, hvis det er beliggende i byzone, opvejes denne mangel af lokalplanpligten ved væsentlige ændringer i det bestående miljø. Der skal således udarbejdes lokalplaner i overensstemmelse med kommuneplanen, herunder de registrerede IBO'er, hvis der udføres forringende aktiviteter på området.

Hvis der ønskes foretaget udstykning, opførelse af ny bebyggelse eller ændring i anvendelsen af ubebyggede arealer i landzonen, skal der søges landzonetilladelse. Landzonetilladelse i forhold til IBO'er kan ikke gives, såfremt tilladelsen kan indebære forringelse af områdets naturtyper og levestederne for arterne, hvilket er i overensstem-

melse med naturbeskyttelsesdirektiverne. Et afslag på landzonetilladelse medfører, at foranstaltningen ikke kan gennemføres, hvorfor der ikke vil ske forringelse af IBO'et.

I vurdering af, hvorvidt der kan gives landzonetilladelse, sættes det ansøgte projekt i forhold til formålet med udpegningen af IBO'et. Forringelse skal således vurderes i forhold til forringelse af de naturtyper og levesteder for arter som IBO'et er udpeget for.

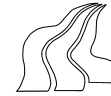
Landzonetilladelse kræves ikke til opførelse eller ibrugtagen af arealer, hvis dette er nødvendigt i forbindelse med landbrug, skovbrug eller fiskeri. Det vil sige, at en række erhverv undtages fra restriktionerne, hvilket er i modstrid med direktiverne.

Efter gennemgang af en række bestemmelser i planloven, har det vist sig, at ingen af dem åbner mulighed for at regulere eksisterende lovlig råden. Det vil sige, at forpligtelsen til at kunne regulere eksisterende anvendelse ikke opfyldes af planloven.



130

130



13 SKOVLOVEN

Skovloven er den lovgivning, der regulerer anvendelsen af de danske skove. Skovloven er relevant at belyse, idet den fastsætter rammerne for driften af de danske skove, der bl.a. kan være udpeget som IBO'er.

13.1 FORMÅL

Lovens overordnede formål er at værne om de danske skove, uanset om de er plantede eller naturligt opståede.

Ski § 1

Stk. 1. Lovens formål er

- 1) at bevare og værne de danske skove,
- 2) at forbedre skovbrugets stabilitet, ejendomsstruktur og produktivitet,
- 3) at medvirke til at forøge skovarealet og
- 4) at styrke rådgivning og information om god og flersidig skovdrift.

Stk. 2. Ved lovens administration skal der lægges vægt på at sikre, at skovene dyrkes med henblik på både at forøge og forbedre træproduktionen og varetage landskabelige, naturhistoriske, kulturhistoriske og miljøbeskyttende hensyn samt hensyn til friluftslivet.

Loven sigter mod at forbedre skovbrugets stabilitet og produktivitet samtidig med, at der sikres fornuftig balance mellem benyttelsen og beskyttelsen af skovens naturlige værdier. Ved lovens administration skal det sikres, at skovene dyrkes med henblik på at forøge og forbedre træproduktionen samtidig med, at der tages vare på de landskabelige, natur-

historiske, kulturhistoriske og miljøbeskyttende hensyn samt hensyn til friluftslivet. Loven tjener således mange formål, som, når de opfyldes, kaldes god og flersidig skovdrift. [Wulff, H. 1992, s. 412-413]

13.2 INDHOLD

Loven består af ni kapitler, jf. figur 13-1, der overordnet omhandler regulering af de danske skove.

Vi vil i analysen behandle de centrale bestemmelser i kapitel 2 og 3. Kapitel 2 omhandler fredskovsplikten og dennes retsvirkning. I kapitel 3 gives der retningslinjer for anvendelsen af de fredskovspligtige arealer, herunder hvad der forstås ved god og flersidig skovdrift.

Kapitel 1:	Formål
Kapitel 2:	Fredskovspligt, pålæggelse og ophævelse mm.
Kapitel 3:	Anvendelse af fredskovspligtige arealer
Kapitel 4:	Fremme af god og flersidig skovdrift
Kapitel 5:	Ejerskifte mm.
Kapitel 6:	Kontrol, tilsyn mv.
Kapitel 7:	Myndigheder
Kapitel 8:	Klage
Kapitel 9:	Skovrådet og bevillingsudvalget for skovbruget og træindustrien

Figur 13-1: Oversigt over indholdet af skovloven



13.3 RESTRIKTIONER

Vi vil i det følgende analysere indholdet og rækkevidden af de relevante bestemmelser i de nævnte kapitler.

13.3.1 Fredskovsplikten

Et af de centrale begreber i skovloven er fredskovspligt, hvis indhold angives i skl § 3.

Skl § 3

Stk. 1. Fredskovspligt er en permanent reservation af arealer til skovbrugsformål.

Når et areal er fredskovspligtigt, har ejeren til enhver tid pligt til at anvende arealet til skovbrugsformål. Det vil sige, at fredskovsplikten er en permanent binding af arealer til skovbrugsformål. Bestemmelsens ordlyd angiver ikke, hvad der forstås ved skovbrugsformål. Begrebet må dog antages at være dækket ind under definitionen af god og flersidig skovdrift i skl § 15, jf. nedenfor. [flæs]

Fredskovspligtens restriktioner

Fredskovspligtens restriktioner fremgår af skl §§ 6, 10 og 16. Disse bestemmelser behandles i det følgende.

Retsvirkning for grundejere

Fredskovspligtens retsvirkning overfor de enkelte grundejere fremgår af skl § 6.

formodes at være bygninger og anlæg, der har til formål at sikre en god og flersidig skovdrift, jf.

Skl § 6

Stk. 1. Fredskovspligt er bindende for ejere og indehavere af rettigheder over ejendommen uden hensyn til, hvornår retten er stiftet.

Bestemmelsen angiver, at fredskovsplikten er bindende overfor grundejere uanset, hvornår den er stiftet. Fredskovsplikten har derfor forrang i forhold til øvrige rettigheder og hæftelser, der er stiftet på en ejendom, og kan derfor ikke fortrænges ved en tvangsauktion.

Anvendelse af fredskovsnoterede ejendomme

Skl § 10 regulerer den konkrete anvendelse af de enkelte fredskovsnoterede ejendomme.

Skl § 10

Stk. 1. På fredskovspligtige arealer må der ikke opføres bygninger, etableres anlæg eller gennemføres terrænændringer, medmindre det er nødvendigt for skovdriften.

Medmindre en bygning, et anlæg eller en terrænændring er nødvendig for skovdriften, er det som hovedregel altid forbudt at opføre/foretage disse i fredskov. Forbuddet mod byggeri må antages at omfatte såvel nybyggeri som til- og ombygninger. [vs]

Bestemmelsens ordlyd angiver ikke, hvornår et byggeri er nødvendigt for skovdriften, men det må

nedenfor. Hermed må det antages, at byggeri, anlæg og terrænændringer, der er nødvendige for



træproduktionen, naturen samt friluftslivet, kan gennemføres uden dispensation fra fredskovspligten. Det vil sige, at en række aktiviteter i forhold til skovbrug undtages fra fredskovspligtens beskyttelse af skove. Dette underbygger, at skovloven ikke kan beskytte skove udpeget som IBO'er mod forringelser som følge af aktiviteter, der hører under god og flersidig skovbrug.

Da de bygninger, der er omfattet af god og flersidig skovdrift, ligeledes er undtaget fra landzonetilladelsen, jf. pl § 36, stk. 1 nr. 3, og lokalplanpligten, jf. pl § 15, stk. 5, er der ikke noget tilladelsesystem med hensyn til etablering af byggeri indenfor fredskove, såfremt disse er nødvendige for driften af en skovejendom. Dog kræves, jf. pl § 36, stk. 2, landzonetilladelse, såfremt det pågældende byggeri opføres ”uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer”. Administrationen af denne bestemmelse skærpes af hbb § 4, stk. 3 nr. 2, hvis den pågældende fredskov er udlagt som IBO. Det vil sige, at fredskovspligten ikke er i stand til at beskytte eventuelle IBO'er i skovene, i det omfang aktiviteterne indgår i god og flersidig skovdrift.

I forhold til administrationen af skl § 10 er det i vejledning om skovloven anført, at praksis omkring nybyggeri på fredskovspligtige arealer *uden* direkte tilknytning til skovdriften, altid har været meget restriktiv. [vs]

KFE 1998.126 angår en sag, hvor et statskovsdistrikt gav afslag på en ansøgning om at opføre en svinestald på en del af

en ejendom, der var noteret som fredsskov. Afgørelsen blev af ansøgeren påklaget til Naturklagenævnet.

Statskovsdistriktet begrundede afslaget med, at det ansøgte på ingen måde kunne tjene skovdriften, og at der efter statskovsdistriktet ikke forelå særlige omstændigheder, der gjorde, at skl § 12 kunne tages i anvendelse. Til dette anførte klageren, at stalden af smitte- og sygdomsmæssige årsager ikke kunne placeres andetsteds, samt at klageren var indstillet på at plante erstatningsskov i den anden ende af skoven.

Naturklagenævnet udtalte, at det fulgte af skl § 10, at der ikke måtte opføres bygninger eller etableres anlæg, med mindre det var nødvendigt for skovdriften. Samtidig blev det anført, at landbrugsbygninger på kombinerede land- og skovbrugsejendomme skulle placeres på den del af ejendommen, der ikke var fredskovspligtig. Naturklagenævnet stadfæstede på baggrund heraf statskovsdistriktets afslag.



Figur 13-2: Fredskovspligtig nåleskov.

I KFE 1998.126 fremgår den restriktive praksis ved, at Naturklagenævnet ikke tog højde for, at svinestalden ikke kunne placeres andre steder på ejendommen på grund af smitte- og sygdomsmæssige årsager. Der gives ikke dispensation fra skl § 10, medmindre det er uundgåeligt som eksempel-



vis i sager, hvor der er en anlægslov, eller hvor en offentlig vej skal udvides. [vs] Fredskovsplikten yder derfor en effektiv beskyttelse af arealerne mhp. at forhindre byggeri, der ikke er nødvendig for skovdriften. Men fredskovsplikten indeholder ingen reguleringsmulighed overfor byggeri i fredskovene, hvis det er nødvendigt for skovens drift. Dette er ikke i overensstemmelse med direktivernes bestemmelser om, at der skal være mulighed for at træffe foranstaltninger, som er i stand til at regulere alle de forhold, der kan have en negativ indvirkning på IBO'erne.

Pligt til træbevoksning

SkI § 16, stk. 1 fastlægger, at arealer med pålagt fredskovspligt altid skal holdes bevokset med træer.

SkI § 16

Stk. 1. Fredskovspligtige arealer skal holdes bevoksede med træer, der danner, eller som inden for et rimeligt tidsrum vil danne sluttet skov af højstammede træer.

Dette krav er det vigtigste, som skovloven stiller til behandlingen af fredskovspligtig grund. Kravet sikrer, at de fredskovspligtige arealer forbliver beplantede med træer.

Bestemmelsen giver ikke mulighed for, at udvalgte bevoksningstyper indenfor fredskovene kan bevares eller prioriteres højere end andre. Formuleringen ”skal holdes” må blot antages at angive en pligt til at genplante skovområder ved eksempelvis renafdrifter. Det er derfor ikke muligt alene med

fredskovsplikten at sikre bevarelse af eksempelvis bøgeskove.

Ophævelse af fredskovspligt

Miljøministeren kan ophæve fredskovsplikten på et areal, såfremt det ikke er egnet til god og flersidig skovdrift, eller hvis arealet ønskes anvendt til andet formål.

SkI § 9

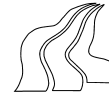
Stk. 1. Miljø- og energiministeren kan tillade, at fredskovsplikten ophæves på et areal, der ikke er egnet til god og flersidig skovdrift, eller som ønskes anvendt til andet, jf. i øvrigt § 13.

Bestemmelsen administreres restriktivt, hvilket fremgår af følgende sag.

NKO 1999.199 omhandler en sag, hvor en kommune klagede over et statskovdistrikts afslag på ophævelse af fredskovsplikten på et delareal af en fredskovspligtig bypark. Arealet ønskedes inddraget til udvidelsen af en zoologiske have. Arealet var overført til byzone i en vedtaget lokalplan for det pågældende projekt.

Statskovsdistriktet lagde til grund for afslaget, at der var tale om et værdifuldt løvtræareal i et nærrekreativt område. I klagen anførte kommunen bl.a., at udvidelsesområdet ville bevare sin skovagtige karakter, og at der stadig ville være mulighed for at færdes i området, og at området, i form af zoologisk have, stadigvæk havde en stor rekreativ værdi for befolkningen.

Naturklagenævnet udtalte, at det areal, hvorpå fredskovsplikten ønskedes ophævet, ville komme til at udgøre en enklave på 2,4 ha i det fredskovspligtige areal. I den forbindelse blev der henvist til bemærkningerne til skI § 9, hvor det fremgår, at fredskovsplikten på enklaver i fredsskove så godt som aldrig ophæves i praksis, da det er ensbetydende med, at sådanne



arealer frit kan ryddes til stor gene for den øvrige skov. I den konkrete sag ville det ligeledes have den betydning, at offentligheden ikke længere ville have gratis adgang til arealet, hvorfor de rekreative interesser, som skovloven skulle varetage, ville blive forringet. På baggrund heraf blev statskovdistriktets afslag stadfæstet af Naturklagenævnet.

NKO 1999.199 er et eksempel på, at en lokalplan ikke kunne tilsidesætte fredskovsplikten, da afslag på ophævelse af fredskovsplikten for et område medførte, at en lokalplan ikke kunne realiseres. At der skal væsentlige argumenter til for, at fredskovsplikten på et areal kan ophæves, illustreres ved, at det i denne sag ikke var tilstrækkeligt, at arealets rekreative værdi og skovagtige præg blev opretholdt; blot i en anden form.

Denne stramme retsvirkning af fredskovsplikten er i overensstemmelse med direktivernes krav om, at IBO'er skal sikres gennem ufravigelige beskyttelsesbestemmelser.

13.3.2 Anvendelse af fredskove

Efter at have belyst, at fredskovsplikten ikke kan regulere driften af skovene, så længe der er tale om god og flersidig skovdrift af disse, vil vi i det følgende belyse, hvilke krav der stilles til anvendelsen af fredskovspligtige arealer.

God og flersidig skovdrift

I skl § 15 er de bestemmelser samlet, der gælder for alle fredskovspligtige arealer, uanset om de er skovbevoksede eller ej.

SkI § 15

Stk. 1. Fredskovspligtige arealer skal anvendes til god og flersidig skovdrift, og anvendelsen skal ske ud fra en helhedsbetragtning.

Stk. 2. Ved god og flersidig skovdrift forstås, at skovene skal dyrkes med henblik på både at forøge og forbedre træproduktionen og varetage landskabelige, naturhistoriske, kulturhistoriske og miljøbeskyttende hensyn samt hensyn til friluftslivet.

I skl § 15 stk. 1 stilles krav om, at fredskovspligtige arealer skal anvendes til god og flersidig skovdrift. Dette gælder hele den fredskovspligtige ejendom. Desuden fastslår bestemmelsen, at tilrettelæggelse af skovdriften skal ske ud fra en helhedsbetragtning¹, hvilket gør, at et fredskovspligtigt areal ikke kan drives med henblik på kun at tilgode ét af hensynene ved *god og flersidig skovdrift*. [vs] og [flæs]

Dette kan give problemer i forhold til beskyttelsen af et skovområde, der er udlagt som IBO, hvilket skyldes, at bestemmelsen ikke tager særligt hensyn til, at disse områder kun skal forvaltes ud fra hensynet til naturen.

Undtagelser fra god og flersidig skovdrift

Der er i § 16 samlet en række bestemmelser, der giver mulighed for afvigelser fra hovedreglen om god og flersidig skovdrift.

¹ Dette indebærer, at alle de hensyn, som skal varetages ifølge skovloven, skal inddrages og vægtes i beslutningsprocessen. [vs]



I skl § 16, stk. 4, 5 og 6 er undtagelserne fra reglen om god og flersidig skovdrift listet.

SkI § 16

Stk. 4. Fredskovpligtige arealer kan holdes uden skovbevoksning eller i anden særlig drift, i det omfang det bestemmes i en fredning efter lov om naturbeskyttelse eller lov om bygningsfredning.

Formålet med skl § 16 stk. 4 er at skabe hjemmel for, at arealer der pålægges fredningsbestemmelser efter naturbeskyttelsesloven eller lov om bygningsfredning, kan holdes uden skovbevoksning eller i *anden særlig drift*, såfremt fredningen kræver dette. Formuleringen ”*særlig drift*” må formodes, at dække over fredningsbestemmelsernes normale reguleringsmuligheder, jf. afsnit 11.6.1. Fredningerne har altså bonusvirkning overfor fredskovsplikten. [Wulff, H. 1992, s. 421] og [Anker, H. T. 2001 C, s. 269]

I forhold til projektets problemstilling er det kun naturbeskyttelseslovens fredningsbestemmelser, der er relevante, idet deres bonusvirkning overfor fredskovsplikten giver mulighed for særlig og individuel sikring eller genopretning af udlagte IBO'er. Bonusvirkningen i sig selv yder ikke beskyttelse overfor IBO'er, men den letter processen i forhold til gennemførelsen af en fredning af skovarealer. At fredskovsplikten ikke yder en tilstrækkelig beskyttelse af vigtige naturværdier illustreres ved KFE 2000.231.

At en fredskov skal fredes for at sikre særlige naturværdier illustreres i KFE 2000.231. Sagen omhandlede et areal på 155 ha i et stort sammenhængende fredskovområde, der blev fredet

med det formål dels at sikre arealernes overgang til urørt skov og dels at ekstensivere landbrugsdriften på de omkringliggende landbrugsarealer. Området var blandt de få oprindelige danske skove, der var tilbage, og det rummede sjældne naturværdier. Fredningen angav, at samtlige skovarealer skulle henligge uden indgreb af nogen art, og at landbrugsarealerne skulle henligge til græsning og høslæt.

Skov- og Naturstyrelsen ankede fredningen til Naturklagenævnet med påstand om, at tilstødende skovarealer ligeledes skulle inddrages i fredningen i overensstemmelse med det oprindelige fredningsforslag. Styrelsen fandt det i strid med fredningens formål at udtage disse områder af fredningen. Samtidig påklagedes fredningskendelsens bestemmelse om en overgangsordning for plukhugst, da det med denne ikke ville være muligt at påbegynde den planlagte naturgenopretning for området.

Nævnet fandt, at der var tale om et enestående område med store og sjældne naturværdier, hvis beskyttelse var vigtig for den danske natur. Ud fra et ønske om at bevare skovområdet som en sammenhængende helhed afgjorde Naturklagenævnet, at de påklagede arealer, i overensstemmelse med det oprindelige planforslag, skulle inddrages under fredningen. Yderligere blev overgangsordningen om plukhugst udelukket i en stor del af fredningsområdet samt indskrænket til kun at gælde de nuværende ejere, dog maksimalt 25 år, i den resterende del.

Det fremgår af KFE 2000.231, at Naturklagenævnet ønskede at bevare skovområdet som en sammenhængende helhed. Afgørelsen viser, at dette ikke ville være muligt alene med fredskovsplikten, idet de arealer, der ikke indgik i fredningen, ikke ville være underlagt særligt beskyttende restriktioner. Hensynet til IBO'er vil således ikke kunne sikres gennem fredskovsplikten, men kræver fredning efter nbl § 33 for at opnå en tilfredsstillende beskyttelse.

Fredning af skove gør, at det er muligt at udarbejde specifikke og individuelle restriktioner for bevarel-



sen af de enkelte IBO'er, der er i overensstemmelse med kravene i direktiverne.

SkI § 16

Stk. 5. Marker og klitter, der hører til fredskov, er ikke omfattet af reglerne i stk. 1, så længe anvendelsen ikke ændres.

SkI § 16, stk. 5 indebærer, at eksisterende marker kan bevares, så længe de drives som sådanne. Dette skyldes, at de, udover at indgå i landbrugsproduktionen, udgør værdifulde landskabselementer, der skal bevares og vedligeholdes, på trods af fredskovspligten. Ved modsætningslutning af bestemmelsens ordlyd må det antages, at markerne skal plantes til med træer i overensstemmelse med stk. 1, hvis den normale drift af disse ophører. Der tages altså i skovloven specielt hensyn til, at landbrugsdriften uhindret kan fortsætte på fredskovspligtige markarealer.

SkI § 16

Stk. 6. Søer, vandløb, moser, heder, strandenge eller strandsumpe, ferske enge og overdrev, der hører til fredskov, og som ikke er omfattet af naturbeskyttelseslovens kapitel 2, fordi de er mindre end de deri fastsatte størrelsesgrænser, må ikke dyrkes, afvandes, tilplantes eller på anden måde ændres.

Selv om en fredskov typisk består af træer, kan der i fredskov forekomme arealer uden sådanne. Såfremt disse arealer består af heder, enge og moser mv., der naturligt hører til en fredskov, beskyttes de gennem skI § 16, stk. 6. Bestemmelsen angiver, at områderne skal bevares, også selvom de ikke er

store nok til at være omfattet af nbl § 3, der beskytter de samme områder, jf. afsnit 11.3.1. Beskyttelsen er dog udelukkende rettet mod de områder, der er mindre end de i naturbeskyttelsesloven fastsatte størrelsesgrænser. [vs]

Vi antager, at rækkevidden af skI § 16, stk. 6 svarer til rækkevidden af nbl § 3. Det vil sige, at moser med allerede plantede træer, jf. Askevældssagen, er undtaget fra beskyttelse. Denne kontekstfortolkning begrundes med, at bestemmelsen dækker over de samme områder som nbl § 3, samt at formuleringen ”*eller på anden måde ændres*” kan sammenstilles med formuleringen ”*der må ikke foretages ændring i tilstanden*” fra nbl § 3.

Havde det pågældende område været udlagt som IBO, ville ovenstående være i strid med direktiverne, da myndighederne, som før nævnt, er forpligtede til at regulere alle forhold, der kan have negativ indflydelse på tilstanden af et udlagt IBO.

Urørt skov

I skI § 18 gives der mulighed for, at miljøministeren efter aftale med ejeren kan give et fredskovspligtig areal status som urørt skov, uden at arealet fredes efter nbl § 33, stk. 1.

**SkI § 18**

Stk. 1. Miljø- og energiministeren kan efter aftale med ejeren tillade, at et fredskovspligtigt areal med værdifuldt biologisk indhold får status som urørt skov.

Stk. 2. Hvis de hensyn, der er nævnt i § 1, stk. 2, taler for det, kan ministeren efter aftale med ejeren oprette en deklaration, hvorved enkelte træer eller grupper af træer i en skov bevares.

Formålet med udlæg af *urørt skov* er at bevare skovens eksisterende bestande af dyr, planter og andre organismer. Ved udlæg til *urørt skov* sikres den biologiske kontinuitet, hvormed der på sigt udvikles naturlige skove med stor variation og mange levesteder for dyr og planter. Udlæg til urørt skov er en ensidig anvendelse og dermed en fravigelse af lovens almindelige bestemmelser om god og flersidig skovdrift. I modsætning til, hvad der er tilfældet med fredskovspligten, kan aftaler om urørt skov ikke tinglyses uden de berettigedes samtykke. Den tinglyste servitut vil indgå i prioritetsstillingen på linje med øvrige tinglyste byrder og rettigheder afhængig af tinglysningstidspunktet. [Karnov 2002]

Bestemmelsen giver altså mulighed for at sikre, at egnede skove i samråd med ejeren udgår af den normale skovdrift, uden at der skal foretages en decideret fredning efter naturbeskyttelsesloven.

Denne form for beskyttelse af et IBO, hvor området får lov til at passe sig selv, synes umiddelbart som værende i overensstemmelse med direktivernes målsætning om friholdelse af IBO'er for nega-

tive påvirkninger. Men i forhold til at opretholde en bestemt bevarings- eller beskyttelsesstatus lever *urørt skov* ikke op til direktivernes krav, da det ikke løbende er muligt at regulere forholdene i området i forhold til bevaringsmålsætningen, der, jf. afsnit 10.3.1, skal udarbejdes for det pågældende IBO. Ydermere er der ingen garanti for en varig sikring af området som urørt skov, da servitutten som konsekvens af den føromtalte prioritetsstilling vil kunne bortfalde ved et panthaveropgør i tilfælde af tvangsauktion af ejendommen.

13.4 DISPENSATION

I skl § 18b er der givet lovhjemmel til, at miljøministeren kan dispensere fra udvalgte bestemmelser i skl § 16 samt hele skl § 17.

SkI § 18b

Stk. 1. Hvis særlige grunde taler derfor, kan miljø- og energiministeren tillade fravigelse af reglerne i § 16, stk. 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 og 11, og § 17.

Bestemmelsen angiver, at dele af skl § 16, herunder skl § 16, stk. 6, kan fraviges, såfremt *særlige grunde* taler herfor.

Hverken vejledning om skovloven eller bemærkningerne til loven angiver, hvilke *særlige grunde* der skal ligge til grund for en fravigelse af skl § 16, stk. 6. Det må her antages, at *særlige grunde* kan sammenstilles med de *særlige tilfælde*, der skal gøre sig gældende ved dispensationen fra nbl § 3. Dispensation fra skl § 16, stk. 6 kan således kun



gives, såfremt der er tale om et indgreb, der skønnes ikke at være af forringende betydning for tilstanden i området. Økonomiske- og erhvervsmæssige interesser må derfor ikke antages at kunne ligge til grund for en dispensation.

Såfremt biotoper ligger i et område, der er udlagt som IBO, angiver habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 4, at dispensation fra den særlige biotopbeskyttelse kun må ske, såfremt det med sikkerhed ikke indebærer ”*ferringelse af områdets naturtyper og levestederne for arterne...området er udpeget for.*” Dette er i overensstemmelse med direktiverne.

13.5 SAMMENFATNING

Det overordnede mål med skovloven er at værne om de danske skove samt at forøge skovarealet. Det primære virkemiddel er i den forbindelse fredskovsplikten. Fredskovsplikten forpligter hovedsageligt ejeren til at drive ejendommen i henhold til god og flersidig skovdrift.

Fredskovspligtens restriktioner yder en effektiv områdebeskyttelse med henblik på at forhindre byggeri, der ikke er nødvendig for skovdriften. Fredskovsplikten viste sig dog at have sine begrænsninger med hensyn til at beskytte fredskove i forhold til direktivernes bestemmelser, hvis området er udlagt som IBO. Dette skyldes, at fredskovsplikten ikke er i stand til at regulere anvendelsen af skovene, herunder ikke bevoksningstyper, så længe det ligger indenfor god og flersidig skovdrift. Dette kan eksemplificeres ved, at bygge-

ri, der er nødvendig for en skovejendoms drift, ikke kræver tilladelse fra fredskovsplikten. Da sådanne heller ikke kræver lokalplan eller landzonetilladelse, hvis de opføres i tilknytning til eksisterende byggeri, kan de opføres uden, myndighederne har nogen mulighed for at regulere det.

Indenfor for fredskovene er ejerne forpligtigede til at drive god og flersidig skovdrift, der bl.a. indebærer træproduktion. Forpligtelsen til at drive fredskove efter princippet om god og flersidig skovdrift gør derfor, at der ikke er mulighed for, at en fredskov, der ligeledes er udlagt som IBO, udelukkende drives ud fra hensynet til naturen.

Loven indeholder en række undtagelser fra forpligtelsen til at drive skovene efter god og flersidig skovdrift. Loven åbner bl.a. mulighed for, at fredninger efter nbl § 33, stk. 1 kan få bonusvirkning i forhold til fredskovsplikten. Bonusvirkningen i sig selv yder ikke beskyttelse overfor IBO'er, men den letter processen i forhold til gennemførelsen af en fredning af skovarealer. Fredning kan således sikre IBO'er, hvor fredskovsplikten kommer til kort.

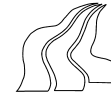
Generelt kan eksisterende drift ikke reguleres. Eksempelvis kan skovbrug, der opfylder kriterierne for god og flersidig skovdrift, ikke reguleres. Tilsvarende er marker og klitter undtaget fra kravet om træbevoksning, såfremt anvendelsen ikke ændres. Herudover kan aktiviteter på tilstødende arealer ikke reguleres. Der er i uoverensstemmelse med direktiverne dels, at eksisterende drift og dels, at



aktiviteter på tilstødende arealer ikke kan reguleres.

Den særlige beskyttelse af småbiotoper indenfor fredskove sikrer at disse områder undtages fra den normale skovdrift og beskyttet mod enhver tilstandsændring. Såfremt en fredskov er udlagt som IBO styrkes denne beskyttelse yderligere gennem habitatbekendtgørelsen, der angiver, at dispensation fra bestemmelsen kun kan gives, såfremt det med sikkerhed ikke vil forringe IBO'ernes tilstand. Vi antager dog, at den praksis der er afstedkommet af Askevældsagen ligeledes er gældende for administrationen af skl § 6, stk. 6, hvorfor moser mister deres beskyttelse, såfremt de indeholder plantede træer. Det vil sige, at moser i så fald kan indgå i den normale skovdrift uanset de naturmæssige værdier.

Vi mener ud fra det foregående ikke, at skovloven i sig selv er i stand til at sikre et IBO i forhold til direktivernes krav, og at det er skovlovens berøringsflade med naturbeskyttelsesloven, der giver mulighed for, at de danske skovområder kan sikres i forhold til direktivernes målsætninger.



14 JAGTLOVEN

Jagtloven regulerer hovedsageligt jagten på det vildt, der er naturligt forekommende i den danske natur. Loven er relevant i forhold til projektets problemstilling, idet den indeholder bestemmelser, der giver mulighed for at oprette vildtreservater, som har til formål at sikre landets vildbestandes naturlige levesteder.

14.1 FORMÅL

Loven formålsbestemmelse har følgende ordlyd:

JI § 1

Stk. 1. Lovens formål er at sikre arts- og individrige vildtbestande og skabe grundlag for en bæredygtig forvaltning heraf ved

- 1) at beskytte vildtet, særlig i yngletiden,
- 2) at sikre kvantiteten og kvaliteten af vildtets levesteder gennem oprettelse af vildtreservater og ved på anden måde at etablere, reetablere og beskytte vildtets levesteder og
- 3) at regulere jagten således, at den sker efter økologiske og etiske principper og under varetagelse af hensynet til beskyttelse af vildtet, især af sjældne og truede arter.

Stk. 2. Ved lovens administration skal hensynet til befolkningens rekreative behov afvejes over for hensynet til beskyttelse af vildtet.

Det fremgår af formålsbestemmelsen, at loven primært er rettet mod vildtet i den danske natur. Lovens definition af vildt er pattedyr og fugle, herunder trækfugle, der er naturligt forekommende i den danske natur.

I forhold til områdebeskyttelse fremgår det af formålsbestemmelsen, at loven skal sikre oprettelse af vildtreservater, der skal etablere, reetablere og beskytte vildtets levesteder samt regulere jagten indenfor disse områder.

14.2 INDHOLD

Jagtloven er opdelt i ni kapitler, jf. figur 14-1, der hver især yder en form for beskyttelse af vildtet.

Kapitel 1:	Formål
Kapitel 2:	Generelle vildtforvaltningsbestemmelser
Kapitel 3:	Jagttretten
Kapitel 4:	Jagttrettens udøvelse
Kapitel 5:	Vildtreservater
Kapitel 6:	Vildtskader
Kapitel 7:	Jagttegn
Kapitel 8:	Administration
Kapitel 9:	Straf

Figur 14-1: Oversigt over jagtlovens indhold



Kapitel 5 giver mulighed for oprettelse af vildtreservater. Relevansen skyldes, at formålet med oprettelse af vildtreservater er at yde særlig beskyttelse til vildtets levesteder.

Vi vil i det følgende analysere indholdet og rækkevidden af bestemmelserne i kapitel 5 i forhold til projektets problemstilling.

14.3 RESTRIKTIONER

Vi vil i det følgende analysere indholdet og rækkevidden af de relevante bestemmelser i de nævnte kapitler.

14.3.1 Vildtreservaterne

Der er i dag oprettet en lang række af vildtreservater, hvoraf en stor del er vådområder. [<http://www.skovognatur.dk> E, 17.06.2003] Ca. 50 % af disse reservater er oprettet til beskyttelse af trækfugle [<http://www.skovognatur.dk> F, 17.06.2003] Dette indikerer, at det er et instrument, der i høj grad benyttes til opfyldelse af internationale forpligtelser.

Oprettelse af vildtreservater

Jl § 33 indeholder hjemmel til oprettelse af vildtreservater.

Jl § 33

Stk. 1. For at beskytte og ophjælpe landets vildtbestande og sikre raste- og fødesøgningsområder for trækkende fugle kan miljø- og energiministeren oprette vildtreservater på landjorden, på ferske vande og på fiskeriterritoriet.

Stk. 2. Reglerne for et vildtreservat skal indeholde bestemmelser om jagt, færdsel og ophold samt oplyse om reservatets beliggenhed.

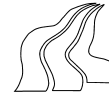
Stk. 4. Når der er sket offentliggørelse efter stk. 3, skal reglerne overholdes af alle og enhver.

Jl § 33, stk. 1 giver en generel hjemmel for miljøministeren til at oprette vildtreservater både på land- og søområder. En sådan oprettelse medfører erstatning for de berørte lodsejere.



Figur 14-2: Udlagt vildtreservat i Thy

Reglerne for de enkelte vildtreservater bliver udstedt i form af bekendtgørelser, der skal indeholde



de i stk. 2 fastsatte bestemmelser om jagt og færdsel samt reservatets beliggenhed.

Bestemmelserne i de enkelte bekendtgørelser kan fastsættes således, at der gælder forskellige krav til de enkelte dele af det udpegede område. I visse tilfælde, navnlig i områder udpeget til særlig fuglebeskyttelse, oprettes der forstyrrelsesfri kerneområder, som typisk skal holdes helt fri for forstyrrende aktiviteter.

Bekendtgørelsernes retsvirkning angives i jl, stk. 4, der anfører, at reglerne skal overholdes af alle efter offentliggørelse i Statstidende samt lokale aviser og dagblade.

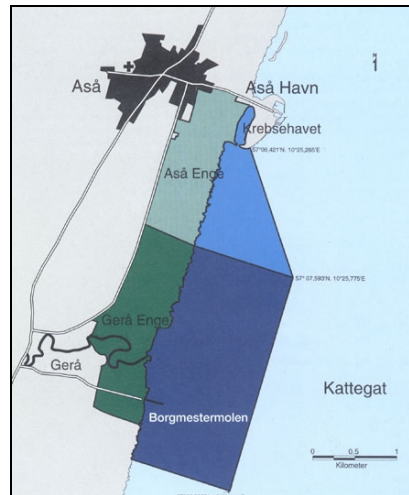
At der er en restriktiv praksis forbundet med bekendtgørelsernes bestemmelser kan eksemplificeres ved U 1994.738V, hvor to jægere blev straffet for at sejle gennem et jagtfrit område med ladte geværer, selv om jagten skulle foregå udenfor dette.

Da hvert enkelt vildtreservat oprettes ved særskilte bekendtgørelser vil en vurdering af vildtreservaternes områdebeskyttende bestemmelser blive foretaget ved at inddrage bestemmelser fra enkelte af disse bekendtgørelser.

Ved gennemgang af de udvalgte bekendtgørelser er det kendetegnende, at de har præcise afgrænsninger af vildtreservaternes geografiske udstrækning. Et eksempel herpå er bekendtgørelse om Aså-Gerå Vildtreservat.

Udover at indeholde et kort, som vist i figur 14-3, angiver bekendtgørelserne, hvilke matrikelnumre der på land er omfattet af bestemmelserne, mens afgrænsningen på søterritoriet angives i WGS84

koordinater. Sammenholdes kortet med den præcise angivelse af matrikelnumre på land og koordinater til vands giver bekendtgørelserne en præcis afgrænsning af vildtreservatets geografiske område.



Figur 14-3: Geografisk afgrænsning af Aså-Gerå Vildtreservat.

[<http://www.sns.dk> I, 17.06.2003]

Ved gennemgang af bestemmelserne i bekendtgørelserne er det kendetegnende, at de kun indeholder bestemmelser om jagt og færdsel indenfor områderne, hvilket er i overensstemmelse med ordlyden af jl § 33, stk. 2. Et eksempel på en færdselsregulerende bestemmelse, igen fra Aså-Gerå Vildtreservat, er, at sejlads med motordrevet fartøj med højere hastighed end 5 knob, samt al brætsejlads, er forbudt i området. I Roskilde Fjord Vildtreservat er der bl.a. i en række kerneområder givet



forbud mod jagt og hurtig motorbådssejls. Bestemmelserne er altså fortrinsvist rettet mod at give de rastende fugle ro til at hvile og finde føde.

Vildtreservaternes bestemmelser er i stand til at hindre forstyrrelser af arter gennem regulering af jagt og færdsel indenfor områdets afgrænsning. Effekten af denne regulering i forhold til direktivernes målsætning skal vurderes ud fra, om det pågældende IBO er udlagt på land eller på søterritoriet. På land vil der være flere forstyrrende faktorer, som vildtreservaterne ikke er i stand til at regulere, end på søterritoriet. Eksempelvis vil et vildtreservat på land normalt ikke være i stand til at forhindre en fortsat landbrugsdrift i området. [Karnov 2002]. Det vil i den forbindelse næppe være muligt at forhindre eksempelvis afvanding af områderne, selv om dette i høj grad kan have en negativ indvirkning på vildtreservatets værdi som rastestplads for vandfugle. Dette vil dog kunne forhindres, af naturbeskyttelseslovens tilladelsessystem, såfremt der er tale om et område beskyttet af nbl § 3.

Dette kan illustreres i KFE 2001.129, hvor et amt dispenserede fra nbl § 3 til en allerede udført opretholdelse af en ca. 250 meter lang, godt ½ meter dyb og bred grøblerende i et engområde. Området var udlagt som EF-fuglebeskyttelses-, habitat- og ramsarområde. Dispensationen blev påklaget til Naturklagenævnet af DN og DOF.

Amtet begrundede dispensationen med, at karakteren af det ansøgte havde underordnet betydning i forhold til områdets dyre- og planteliv, hvorved det ikke ville komme i konflikt med de internationale forpligtelser. Til dette svarede både DN og DOF, at dispensationen ville medføre forringede levevilkår

for områdets fugle, idet arealerne ville drænes for vand. Skov- og Naturstyrelsen støttede DOF og DN.

Da grøblerenden ikke var blevet vedligeholdt i 15-20 år, og Strukturdirektoratet udtalte, at vedligeholdelse af sådanne normalt skulle ske med 3-5 års mellemrum, hvis deres funktion skulle kunne opretholdes, anså Naturklagenævnet ikke den pågældende opretholdelse som værende fortsættelse af hidtidig drift, hvorfor dispensation fra nbl § 3 var en nødvendighed. På baggrund af projektets forventede negative effekt på områdets fugleliv, omgjorde Naturklagenævnet amtets dispensation til afslag.

KFE 2001.129 viser, at afvanding af et område blev forhindret ved områdets beskyttelse efter nbl § 3. Betingelsen for, at et vildtreservats restriktioner kan suppleres af denne bestemmelse, er først og fremmest, at området er beskyttet af nbl § 3, men ligeledes at den konkrete aktivitet er dispensationspligtig i forhold til denne bestemmelse, jf. afsnit 10.3.2. Habitatbekendtgørelsen skærper derved enkeltsagsbehandlingen.

Da der normalt ikke er en tilsvarende intensiv udnyttelse af søterritoriet, har et vildtreservat herpå sædvanligvis bedre forudsætninger for at yde vildtet en effektiv beskyttelse. Samtidig er eksisterende aktiviteter på søterritoriet ofte af en sådan karakter, at denne vil kunne reguleres ved jagt- og færdselsbestemmelser. Det vil sige, at beskyttelsen af IBO'er på søterritoriet i vidt omfang kan varetages af miljøministerens hjemmel til at oprette vildtreservater.



Nedlæggelse af vildtreservater

Som udgangspunkt er vildtreservaterne oprettet for en tidsbegrænset periode. JI § 36 giver dog miljøministeren hjemmel til at nedlægge vildtreservater.

JI § 36

Stk. 1. Miljø- og energiministeren kan nedlægge et vildtreservat, når de omstændigheder, der begrundede oprettelsen, ikke længere er til stede. Nedlæggelse af et reservat bekendtgøres i Statstidende og i et eller flere af de dagblade, der er mest udbredt på egnen. Ministeren lader reglerne aflyse af tingbogen.

Bestemmelsen angiver, at betingelsen for at nedlægge et vildtreservat er, at dette ikke længere kan tjene de formål, der begrundede oprettelsen. Dette kunne eksempelvis være i tilfælde, hvor bestanden af en fugleart ikke længere var truet eller på anden vis krævede særlig beskyttelse. Det bør i den forbindelse nævnes, at et vildtreservat, der er oprettet på baggrund af et udpeget IBO, ikke kan miste sit formål, medmindre området ikke længere karakteriseres som IBO.

14.4 SAMMENFATNING

Formålet med jagtloven er at beskytte vildt, der naturligt opholder sig i den danske natur. Lovens centrale virkemiddel i forhold til at sikre vildtets levesteder er jl § 33, stk. 1, der giver miljøministeren hjemmel til at oprette vildtreservater, hvor der gælder særlige regler for beskyttelse af vildtet. I forbindelse med oprettelsen af reservater ydes der

erstatning til ejere og brugere af de ejendomme, som er omfattet af vildtreservatet.

Vildtreservaters restriktioner indeholder, i overensstemmelse med jl § 33, stk. 2, alene bestemmelser, der regulerer færdsel og jagt i områderne. Vi vurderer herudfra, at effektiviteten af de enkelte reservaters beskyttelse i forhold til IBO'er afhænger af, om de er udlagt på land- eller på søterritoriet. Dette skyldes, at landområderne typisk vil blive udnyttet intensivt gennem eksempelvis land- og skovbrug, hvilket gør, at de landbaserede vildtreservater risikerer at blive påvirket af mange faktorer, som de dertilhørende bestemmelser ikke er i stand til at regulere. Dette vil næppe være tilfældet på søterritoriet, der ikke udnyttes i samme intensive grad. Samtidig vil jagt- og færdselsbestemmelserne i reservatbekendtgørelserne i vidt omfang kunne regulere eksisterende aktiviteter på søterritoriet og derved varetage beskyttelsen af IBO'er.

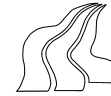
Det er ud fra ovenstående ikke muligt at give et entydigt svar på, hvor effektivt et vildtreservat kan beskytte et område udlagt som IBO

I tilfælde hvor virkemidlet vil komme til kort overfor eksempelvis eksisterende landbrugsdrift, vil det kunne suppleres af eksempelvis fredning.



146

146



15 ØVRIGE VIRKEMIDLER

Ud over virkemidlerne i de tidligere belyste love findes en række virkemidler, som ligeledes kan spille en rolle i forhold til beskyttelse af IBO'er. Blandt disse virkemidler skal særligt nævnes særskilt lovgivning og frivillige aftaler. I forbindelse med frivillige aftaler behandles MVJ-aftaler som et eksempel på en sådan i forhold til naturforvaltning.

Analysen af virkemidlerne vil være forholdsvis overordnet, idet formålet hermed blot er at illustrere, at der ud over de tidligere behandlede love, findes muligheder, der kan have indflydelse i forhold til et naturforvaltningsprojekt.

15.1 SÆRSKILT LOVGIVNING

Staten har mulighed for at vedtage særskilt lovgivning i forbindelse med beskyttelse af konkrete IBO'er. Dette virkemiddel kan staten anvende, hvor de decentrale myndigheder har administrationsbesvær, enten pga. at

- de øvrige virkemidler ikke er tilstrækkelige,
- et naturprojekt omfatter anvendelse af flere forskellige love og derfor besværliggøres eller
- et naturprojekt omfatter flere myndigheder med hver deres kompetence.

Særskilt lovgivning kan i de angivne tilfælde løse administrationsproblemerne. Virkemidlet vil typisk anvendes ved meget store naturgenopretningsprojekter, idet der i disse tilfælde netop ofte skal ind-

drages mange interessenter, herunder flere myndigheder. Men særskilt lovgivning kan ligeledes anvendes ved mindre naturprojekter. Fælles for anvendelsen af særskilt lovgivning er, at den vedrører konkrete områder eller hensyn. Vi vil i det følgende beskrive tre naturprojekter, hvor særskilt lovgivning har været anvendt. Eksemplerne er *lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken*, *lov om Skjern Å naturprojekt* samt *bekendtgørelse om biavl på læsø*.

Tøndermarskloven

Tøndermarskloven angiver, at formålet er at bevare Tøndermarskens ydre koge, herunder opretholdelse af de biologiske, kulturhistoriske og landskabelige værdier, der knytter sig til driften af store sammenhængende, vedvarende græsningsarealer med bevanding. [tm § 2]

Loven opdeler området i vedvarende græsarealer, arealer i omdrift og andre arealer. Der fastsættes i henhold til disse områder en række reguleringer af arealanvendelsen. Reguleringen omfatter dels bestemmelser gældende for hele området og dels specifikke bestemmelser for de enkelte områdetyper. Blandt reguleringerne for hele området er f.eks. forbud mod terrænændring. I forhold til de vedvarende græsarealer forbydes dræning og omlægning. Herudover fastsættes grænser for brugen af gødskning på arealerne. [tm]



Lovens driftsrestriktioner kan desuden medføre erstatning for de tab, loven påfører ejere, brugere mv. af arealer omfattet af loven. [tm § 29]

Skjern Å-loven

Af Skjern Å-loven fremgår det, at formålet med naturprojektet¹ er at føre Skjern Å tilbage i dens gamle slyngninger. Loven beskriver desuden, hvorledes projektet skal forløbe, herunder hvilke myndigheder der tillægges hvilke opgaver. Loven angiver en række virkemidler, som miljøministeren kan benytte med henblik på gennemførelsen af projektet. Blandt disse virkemidler er erhvervelse af fast ejendom, indgåelse af frivillige aftaler med lodsejerne og ekspropriation. [så]

Endelig beskriver loven, hvilke opfølgende foranstaltninger der skal foretages. Blandt disse er restriktioner i forhold til den landbrugsmæssige drift i området, f.eks. gennem forbud mod afvanding, terrænændring, gødskning og omlægning af græsarealer inden for projektområdet. [så]

Ejere eller brugere af arealer inden for projektområdet har desuden ret til erstatning for tab, der følger af begrænsningerne i arealanvendelsen. [så]

Læsø-bi loven

Læsø-bi loven er et eksempel på et mindre naturprojekt, hvor særskilt lovgivning har været an-

vendt. Loven havde baggrund i en strid om biracer. Den brune Læsø-bi var i fare for at blive udslettet af den gule bi. Den brune Læsø-bi er mindre effektiv og mere skrøbelig end den gule bi. Biavlerne på Læsø kunne ikke komme til enighed om udelukkende at benytte den brune bi. Der fandtes desuden ikke med den dagældende lovgivning hjemmel til at forbyde den gule bi på Læsø, hvorfor en bevaring af den brune bi krævede særskilt lovgivning.

Loven fastlægger, at ingen andre bier end den brune Læsø-bi er tilladte på Læsø. Herudover angiver loven en frist for tilintetgørelse af øvrige biracer. Staten yder i henhold hertil fuldstændig erstatning for ethvert tab. [bl]

Det fremgår af de gennemgåede eksempler, at særskilt lovgivning kan benyttes dels i forhold til bevarings- og genopretningsprojekter. Gennemførelsen af særskilt lovgivning i forbindelse med sikring af IBO'er er i overensstemmelse med habitatdirektivets forpligtelse om udarbejdelse af relevante retsakter for at beskytte levesteder og arter. Anvendelsen af særskilt lovgivning som virkemiddel er imidlertid et ressourcekrævende virkemiddel at tage i anvendelse.

Særskilt lovgivning kan i princippet gives det indhold, der ønskes, hvorfor eksisterende råden kan reguleres herved.

Hvis lovgivningernes bestemmelser skal fraviges, kræves der hjemmel hertil i den særskilte lovgivning. Det er således regeringen, der afgør, i hvor

¹ Naturprojektet blev igangsat midt i 1999 og var endelig færdig ved udgangen af 2002. [<http://www.sns.dk> G, 13.06.2003]



høj grad bestemmelserne skal kunne fraviges. Hvis en særskilt lovgivning skal ophæves, sker det i givet fald ved udarbejdelsen af en ændringslov.

Særskilt lovgivning kan ud fra det foregående opfylde forpligtelserne fra direktiverne, idet lovgivningen kan gives nøjagtig det ønskede indhold, samtidig med at den er bindende for borgerne og kun kan ophæves på baggrund af en statslig beslutning.

15.2 FRIVILLIGE AFTALER

De offentlige myndigheder har gennem de privatretlige regler mulighed for kan indgå aftaler med private grundejere omkring forhold, der ligger indenfor de pågældende myndigheders kompetenceområder. Amter og kommuner kan efter kommunalfuldmagten indgå aftaler med grundejere for herigennem at fremme en kommunal interesse. [Sørensen, M. T. 2002, s. 39] Aftaler bliver indgået mod erstatning til grundejerne. Der kan i princippet indgås aftaler om alt, så længe det ikke er i strid med lovgivningen. Herudover findes i en række lovgivninger hjemmel til at indgå aftaler, der tilsidesætter lovens almindelige bestemmelser. Et eksempel herpå er skl § 18. Denne bestemmelse giver miljøministeren mulighed for at indgå aftale med grundejeren, således at et fredskovspligtigt areal kan få status som urørt skov. I sådanne tilfælde vil fredskovspligtens krav om god og flersidig skovdrift blive tilsidesat.

Der har i mange år været en praksis for indgåelse af aftaler som led i naturbeskyttelsen. [Basse, E. M. og Olsen, B. E 2001, s. 330] Ved at gennemføre naturforvaltningsprojekter gennem frivillige aftaler sikrer myndighederne, at ejerne frivilligt tilslutter sig projekterne. Det kan være vigtigt i forhold til grundejernes retsopfattelse, da det ofte er ikke ubetydelige restriktioner, der bliver pålagt deres ejendomme.

Frivillige aftaler kan ikke karakteriseres som indgreb, da der er tale om samtykke fra grundejernes side. En følgevirkning heraf er, at myndighederne kan benytte frivillige aftaler, hvor der ikke er hjemmel til at benytte andre virkemidler. I de situationer, hvor frivillige aftaler er den eneste reguleringsmulighed, vil myndighederne være i en dårlig forhandlingssituation overfor grundejerne. Dette skyldes, at grundejerne ikke er tvunget til at indgå en aftale, hvorfor de vil kunne presse erstatningsbeløbet, før de indgår i aftalen. Det kan derfor blive et meget dyrt virkemiddel for myndighederne, såfremt et IBO skal sikres ved frivillige aftaler. Aftaler har yderligere den svaghed, at såfremt grundejerne bryder en indgået aftale, har myndighederne reelt ingen sanktionsmuligheder overfor grundejerne. Myndighederne bliver derfor nødt til at gå via domstolene for at kunne håndhæve de restriktioner, aftalen pålægger den pågældende grundejer. Dette kan være en lang og besværlig proces.

For at gøre aftalerne bindende overfor tredjemand er det nødvendigt, at de tinglyses som servitutter



på de pågældende ejendomme. Dette er i forbindelse med naturforvaltningsprojekter særligt vigtigt, da naturtyper dannet på grundlag af frivillige aftaler er undtaget fra naturbeskyttelseslovens generelle beskyttelsesbestemmelser. [Basse, E. M. og Olsen, B. E 2001, s. 330] Konsekvensen ved, at en aftale ikke tinglyses vil derfor være, at køberen af en ejendom ved ejerskifte ikke vil være forpligtet til at opretholde den opnåede tilstand af det pågældende naturområde. Aftalen vil derfor ikke kunne give en varig sikring af det pågældende område. Det er desuden nødvendigt at tinglyse aftalen foran alle andre tinglyste rettigheder og hæftelser på den pågældende ejendom, såfremt aftalen skal sikres mod bortfald ved tvangsauktion.

For at ophæve en tinglyst aftale skal den blot aflyses fra tingbogen. Det vil sige, at aftaler er forholdsvis lette at både ophæve og ændre. Aftaler som virkemiddel er derved ikke varige; til gengæld kan de let tilpasses aktuelle forhold, hvis disse ændres.

Aftaler kan som nævnt gives det indhold, som parterne kan blive enige om. Det vil sige, at aftaler som virkemiddel kan fungere, såfremt lodsejerne er indstillede på aktivt at være med til at sikre naturen. Aftaler som virkemiddel kan imidlertid ikke stå alene, idet de offentlige myndigheder ikke kan være sikre på, at de altid vil kunne gennemføre en påkrævet foranstaltning ved aftaler.

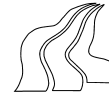
15.2.1 MVJ-aftaler

Et eksempel på en frivillig aftale, der kan benyttes i forbindelse med beskyttelse af IBO'er, er aftaler om miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ-aftaler²). En forudsætning for at kunne benytte MVJ-aftalerne ved IBO'er er, at IBO'erne er udlagt som særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder). Disse områder er udpeget af amtsrådet. Områderne omfatter f.eks. ådale, visse højtliggende naturarealer og oplandet til en række målsatte søer.

Hovedelementet i MVJ-ordningen er, at lodsejere kan indgå aftaler med de offentlige myndigheder om miljøvenlig drift af deres landbrug mod en økonomisk compensation. MVJ-aftaler kan betragtes som et virkemiddel, der benyttes i forhold til at sikre natur- og miljømæssige værdier i jordbrugslandskabet. I Danmark er virkemidlet hovedsageligt benyttet i forbindelse med beskyttelse af vandmiljøet, men der er dog ligeledes mulighed for biotopbeskyttelse og beskyttelse af kulturhistoriske interesser. [Anker, H. T. 2001 C, s. 444]

MVJ-aftalerne indgås typisk for en periode på 20 år, hvis der er tale om etablering af vådområder,

² Omfanget af indgåede MVJ-aftaler ligger væsentlig under de mål, der var forudsat fra start. Det har vist sig sværere end forventet at motivere landmændene til at udnytte ordningen [http://www.arf.dk, 14.06.2003] I 2000 blev der indgået aftaler, som omfatter 23.045 ha, mens der udløb aftaler for 24.972 ha. Ved udgangen af 2000 var det samlede MVJ-areal på 70.688 ha. [http://www.dffe.dk, 14.06.2003]



mens aftalen er fem til ti år i forbindelse med øvrige foranstaltninger. [bmvj] Da de fleste MVJ-aftaler bliver indgået med en relativ lang løbetid, kan der ske markante ændringer i de områder, hvor aftalerne er indgået. Disse ændringer kan omfatte dannelse af områder med ferske enge, heder, moser og lignende, der er beskyttet af nbl § 3. Det vil sige, at det konkrete område kan vokse sig ind i en beskyttelse efter nbl § 3. Er dette tilfældet, er området imidlertid undtaget fra beskyttelsen i henhold til nbl § 3, stk. 1-3. Undtagelsen gælder indtil et år efter MVJ-aftalens udløb. Indgåelse af MVJ-aftaler i tilknytning til etablering af vådområder betinges dog i henhold til lovgivningen af, at undtagelsesreglen ikke gælder ved aftalens udløb. [bmvj] Undtagelsen fra beskyttelsen bevirker, at MVJ-aftaler ikke er et særligt effektivt virkemiddel i forhold til beskyttelse af IBO'er, idet områderne derved undtages fra habitatbekendtgørelsens skærpelse af nbl § 3-administrationen. Desuden kræver anvendelsen af MVJ-aftalerne, at lodsejerne er positivt indstillet heroverfor, hvilket yderligere svækker MVJ-aftaler som virkemiddel.

Foranstaltninger i forhold til IBO'er, hvor MVJ-ordningen kan benyttes, er naturgenopretningsprojekter, hvor genopretningen kan hjælpes på vej gennem eksempelvis udtagning af agerjord, nedsettelse af kvælstoftilførsel, ekstensivering af landbrugsdrift og pleje af græs- og naturarealer. Anvendelsen af MVJ-ordningen i forbindelse med naturprojekter forudsætter lodsejeropbakning til projektet. Uden denne opbakning kan MVJ-

ordningen ikke i sig selv sikre gennemførelse af en genopretning. MVJ-ordningen er som følge heraf usikker i forhold til at opfylde de EU-retlige forpligtelser, men suppleres i den forbindelse af andre virkemidler, herunder f.eks. særskilt lovgivning, hvor der fastsættes nærmere bestemmelser for naturforvaltningsprojektet.

MVJ-aftaler kan desuden være med til at undgå forringelse af et IBO gennem miljøvenlig drift og herved forhindre, at forhold som f.eks. udvaskning af kvælstoffer på et omkringliggende område forringer IBO'et. MVJ-aftaler kan således bidrage til at opfylde forpligtelserne om at undgå forringelse af IBO'er.

I forhold til Gråsten Nor-sagen anvendte Fyns Amt MVJ-ordningen som basis for gennemførelsen af projektet, idet projektet ønskedes indgået på baggrund af frivillige aftaler.

15.3 SAMMENFATNING

Blandt de virkemidler, der kan benyttes i forbindelse med beskyttelse af IBO'er er vedtagelse af særskilt lovgivning og frivillige aftaler, hvorigennem der kan fastlægges bestemmelser for indhold og gennemførelse af konkrete naturforvaltningsprojekter.

Særskilt lovgivning benyttes, hvor vedtagelsen af en lov for et naturprojekt kan lette administrationen, herunder som følge af, at naturprojektet omfatter flere myndigheder med hver deres kompetence. Særskilt lovgivning benyttes typisk i forbin-



delse med meget store naturforvaltningsprojekter eller ved meget specifikke naturprojekter, hvortil der ikke er hjemmel i de gældende love.

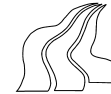
Gennemførelsen af særskilt lovgivning i forbindelse med sikring af IBO'er er i overensstemmelse med habitatdirektivets forpligtelse om udarbejdelse af relevante retsakter for at beskytte levesteder og arter.

Herudover er det muligt ved frivillige aftaler, at sikre at en særlig beskyttelse af IBO'er. Dette gøres ved, at grundejerne via tilskud eller erstatning forpligter sig til at yde en aktiv indsats for, at særlige naturværdier på dennes ejendom sikres. Amtene har gennem kommunalfuldmagten vide beføjelser til at indgå aftaler i deres naturforvaltning.

Anvendelsen af frivillige aftaler i forbindelse med naturforvaltning er i overensstemmelse med direktiverne, der netop angiver aftale som en af de foranstaltninger, medlemsstaterne kan anvende i forhold til iværksættelse af nødvendig foranstaltninger. [hd art. 6, stk. 1]

Et eksempel på frivillige aftaler, der benyttes i forbindelse med naturforvaltningsprojekter, er MVJ-aftaler. Anvendelsen af MVJ-ordningen som virkemiddel forudsætter dog lodsejeropbakning til naturprojektet. Er det ikke alle lodsejerne i det konkrete område, der ønsker at deltage, vil dette have konsekvenser for gennemførelsen af naturforvaltningsprojektet. MVJ-ordningen er som følge heraf et usikkert virkemiddel i forhold til at opfylde de EU-retlige forpligtelser, men MVJ-aftaler

kan bidrage til at opfylde restriktionen om at undgå forringelse af IBO'er, herunder gennem regulering af driften på områder lokaliseret omkring IBO'er.



16 BESVARELSE AF UNDERPROBLEMSTILLINGEN

Vi har i det foregående foretaget en analyse af dele af den danske lovgivning i forhold til de områdebeskyttende bestemmelser i fugle- og habitatdirektivet med henblik på at kunne besvare følgende problemstilling:

”Hvad er omfanget og den juridiske rækkevidde af de naturbeskyttende bestemmelser i dansk lovgivning i forhold til de områdebeskyttende bestemmelser i fugle- og habitatdirektivet?”

Vi har i den forbindelse afgrænset os til at analysere de områdebeskyttende bestemmelser i habitatbekendtgørelsen, naturbeskyttelsesloven, planloven, skovloven samt jagtloven. Herudover har vi belyst indholdet af virkemidler, der ikke er lovfæstede i nogle af de analyserede lovgivninger, nemlig frivillige aftaler og særskilt lovgivning.

Vi har således analyseret indhold og rækkevidde af de områdebeskyttende bestemmelser og virkemidlerne i en række lovgivninger i henhold til forpligtelserne fra naturbeskyttelsesdirektiverne.

16.1 LOVENES INDHOLD OG RÆKKEVIDDE

De analyserede lovgivninger indeholder hver især en række reguleringsbestemmelser og virkemidler, som bl.a. har til formål at opfylde de danske forpligtelser i henhold til EU-naturbeskyttelsesdirek-

tiverne. Habitatbekendtgørelsen indfører i den forbindelse en række stramninger af enkeltsgsbehandlingen ved de arealregulerende bestemmelser i henholdsvis planloven, skovloven og naturbeskyttelsesloven på både amtsligt og kommunalt niveau. Desuden er IBO'erne udpeget i habitatbekendtgørelsen, hvorved udpegningerne er bindende for amterne og kommunerne i deres tilvejebringelse og administration af de fysiske planer.

For at give en fyldestgørende besvarelse af problemstillingen, opdeles denne i en redegørelse for indhold og rækkevidde af henholdsvis de arealregulerende bestemmelser og de konkrete virkemidler. De arealregulerende bestemmelser er generelle arealreguleringer, hvis administration i nogen grad er gjort mere restriktiv med habitatbekendtgørelsen. Det vil sige, at habitatbekendtgørelsen er en supplerende af de almindelige arealregulerende bestemmelser med henblik på, at indføre de EU-retlige forpligtelser i forhold til IBO'erne i dansk lovgivning. De konkrete virkemidler træder først i kraft ved konkrete planer eller projekter. Samtidig påvirkes administrationen af disse virkemidler ikke af habitatbekendtgørelsen.



16.1.1 Arealregulerende bestemmelser i forhold til IBO'er

De arealregulerende bestemmelser omfatter beskyttelsesbestemmelserne i forhold til IBO'er i naturbeskyttelsesloven, planloven og skovloven.

Overordnet overensstemmelse med direktiverne

De arealregulerende bestemmelser i de behandlede lovgivninger er overordnet set i overensstemmelse med forpligtelserne fra direktiverne, efter at habitatbekendtgørelsen har øget restriktiviteten af administrationen i forhold til en række bestemmelser, der vedrører enkeltsagsbehandling.

Der er således i forhold til naturbeskyttelseslovens, planlovens og skovlovens administration blevet pålagt pligt til at konsekvensvurdere planer og projekter, inden der eventuelt gives tilladelse eller dispensation til, at de virkeliggøres. Hvis en konsekvensvurdering viser, at planen eller projektet vil medføre forringelser for det pågældende IBO, kan der ikke gives tilladelse eller dispensation. Forringelser skal i den forbindelse vurderes i forhold til tilstanden af de naturtyper og levesteder, som området er udpeget for. Samtidig skal forringelse vurderes i forhold til den baggrundspåvirkning, der alligevel vil være på et område. En vurdering er således ikke et spørgsmål om at påvise alle påvirkninger af et IBO, men de påvirkninger der følger af et konkret projekt. Såfremt konsekvensvurderingen

ikke udarbejdes, kan planen eller projektet blive kendt ugyldigt. Dette er dog blevet anfægtet af en afgørelse, hvor det omvendte forsigtighedsprincip godtgjorde, at der blev taget økonomiske og driftsmæssige hensyn på bekostning af hensynet til naturen.

Der kan på trods af forringelse gives dispensation, såfremt væsentlige samfundshensyn taler herfor. Om et hensyn er væsentligt må i den forbindelse bero på en konkret vurdering fra statslig side, men rekreative hensyn er ikke umiddelbart omfattet af begrebet. Hvis der er prioriterede typer på området, er der krav om særligt vægtige hensyn før forringelsen kan tillades. Det drejer sig om hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed samt gavnlig miljøvirkninger og andre væsentlige hensyn, hvis Kommissionen udtaler sig positivt derom. Det vil sige, at de almindelige skønsbeføjelser i enkeltsagsadministrationen, som findes med henblik på at varetage et helhedshensyn i arealanvendelsen, indskrænkes i forhold til IBO'er som følge af habitatbekendtgørelsen. Det er således som udgangspunkt ikke tilladt at tillægge andre hensyn end hensynet til IBO'erne vægt, hvis sådanne hensyn kan medføre forringelser. Det vil sige, at de fysiske planer, hvor IBO'erne er registrerede, i endnu højere grad end sædvanligt lægges til grund ved enkeltsagsbehandlingen. Hvis resultatet af konsekvensvurderingen ikke



viser negativ påvirkning af IBO'et, kan der gives dispensation. En dispensation kræver dog altid som følge af habitatbekendtgørelsen, at der træffes kompensierende foranstaltninger.

Som følge af habitatbekendtgørelsens udpegninger af IBO'er er disse bindende for borgerne. Dette indebærer i første omgang ingen retsvirkninger for borgerne, men habitatbekendtgørelsens skærping af virke for bestemmelserne i planloven medfører, at borgernes fremtidige ejendomsretlige råden er underlagt væsentlige indskrænkninger. Udpegningerne kan derved betragtes som bindende for borgerne. Samtidig yder habitatbekendtgørelsen en automatisk beskyttelse af de landbaserede IBO'er, idet de umiddelbart er omfattet af den skærpede enkeltsagsadministration, når de er udpeget. IBO'erne på søterritoriet er imidlertid ikke omfattet af habitatbekendtgørelsen og dermed heller ikke den automatiske beskyttelse.

Det fremgår af fugledirektivet, at også områder, der burde have været udpeget som SBO'er, men som ikke er blevet det, skal beskyttes mod forringelser. De skal desuden beskyttes mod forurening. Da den danske regering har valgt at beskytte IBO'er gennem eksisterende lovgivning, er ikke-udpegede IBO'er i et vist omfang beskyttede. Beskyttelsesbestemmelserne i naturbeskyttelsesloven, planloven og skovloven beskytter således internationale beskyttelsesområder, uanset om de er udpegede eller ej, dog kun såfremt de er omfattede af disse bestemmelser.

Generelle uoverensstemmelser i forhold til forpligtelserne

Ligesom der er en række fællestræk, som er i overensstemmelse med forpligtelserne fra direktiverne, findes en række generelle uoverensstemmelser mellem lovgivningerne og direktiverne. Det er således uoverensstemmelser, som fremgår af flere lovgivninger.

Ingen regulering af eksisterende råden

Ingen af de generelle arealregulerende bestemmelser i de analyserede lovgivninger er i stand til at regulere eksisterende lovlig råden, uanset at denne råden kan have en negativ indvirkning på et IBO. Heller ikke i habitatbekendtgørelsen, der er udarbejdet med det formål at tilpasse administrationen af den danske lovgivning til direktiverne, er der indført mulighed for at regulere eksisterende lovlig drift. Habitatbekendtgørelsen regulerer således, ligesom de analyserede lovgivninger, udelukkende fremtidige aktiviteter.

Det vil ud fra det foregående sige, at den danske regering generelt har forudsat, at eksisterende råden ikke forringer IBO'er. En sådan generel forudsætning er i modstrid med direktiverne, der kræver, at eventuelle planer og projekter konsekvensvurderes i de enkelte tilfælde. Der kan således ikke opstilles en generel forudsætning om, at en lang række af forskellige aktiviteter ikke forringer IBO'erne.

Marsksagen, jf. afsnit 11.4 illustrerer, at der i visse tilfælde tages mere hensyn til eksisterende drift



end til naturhensynet. Skov- og Naturstyrelsen understregede således, at en eksisterende drift ikke var dispensationspligtig samt, at forståelsen af *omlægning* efter nbl § 3 skulle ses i lyset af hensynet til denne drift frem for i lyset af hensynet til naturen.

Udover at eksisterende råden ikke kan reguleres i sig selv, viste det sig, at eksisterende råden kan tilsidesætte al beskyttelse i forhold til et IBO, hvis IBO'et er en mose med plantede træer. De plantede træer forårsager således, at området ikke er omfattet af nbl § 3, hvorved habitatbekendtgørelsens stramninger i forhold til enkeltsagsadministrationen af nbl § 3-områder helt bliver sat ud af kraft.

Eksisterende råden på IBO'er vil sædvanligvis være jordbrugsmæssig drift, idet områderne typisk er beliggende i landzone. Fælles for de analyserede lovgivninger er, at de i alle i et vist omfang undtager jordbrugsmæssig udnyttelse og de dertil hørende bebyggelser mv., herunder særligt landbruget, fra en række af beskyttelsesbestemmelserne. Naturbeskyttelseslovens krav om dispensation for aktiviteter på tilstødende arealer gælder således ikke for landbruget. På samme vis er landbruget undtaget fra kravet om landzonetilladelser, hvis der opføres bygninger, der er nødvendige for driften. Desuden kan skovloven ikke forhindre bebyggelse, der er nødvendig for skovdriften. Endelig er marker og klitter i skovloven undtaget fra kravet om træbevoksning på fredskovspligtige arealer.

De enkelte love i forhold til forpligtelserne

Udover de generelle forhold i relation til forpligtelserne findes forhold, der er særlige for de enkelte lovgivninger i forhold til forpligtelserne.

Naturbeskyttelseslovens beskyttelsesbestemmelser regulerer strengere, end det kræves i direktiverne. Bestemmelserne forbyder således enhver ændring af naturområdernes tilstand, uanset om ændringen er forringende eller forbedrende. Sådanne ændringer omfatter både fysiske, æstetiske og kvalitetsmæssige ændringer.

Dispensationsbestemmelsen regulerer ikke i videre omfang, end direktiverne påbyder, men det er i overensstemmelse dermed, at dispensation kræves, selvom eventuelle aktiviteter er påtænkt i områder udenfor IBO'erne, hvis aktiviteterne kan forringe IBO'erne.

Til gengæld er det ikke i overensstemmelse med direktiverne, at IBO'er, der er mindre end en bestemt arealstørrelse, ikke er omfattet af beskyttelse. IBO'erne vil dog formentlig sjældent være mindre end arealgrænserne i nbl § 3. Samtidig er det i strid med direktiverne, at en naturtype kan undtages på baggrund af, om beplantningen er plantet eller selvsået, jf. Askevældssagen.

Planloven indeholder som den eneste af de analyserede love beskyttelsesbestemmelser i forhold til regulering af IBO'er i byzone. Planloven angiver således en lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i miljøet, hvor forringelse af IBO'er må forventes at være omfattet. Indholdet af lokalplaner skal



holde sig indenfor rammerne af kommuneplanen, hvilket i forbindelse med IBO'er indebærer, at lokalplaner ikke i sin planlægning kan være i modstrid med IBO'ernes bevaringsmålsætninger.

Konsekvensvurderingen i henhold til planer og projekter foretages i planloven som en VVM med skærpede indholds-, detaljerings- og præcisionskrav. Dette er i overensstemmelse med direktiverne. Det er imidlertid som følge deraf alene planer og projekter, der er VVM-pligtige, som bliver konsekvensvurderede. Det er således ikke i overensstemmelse med direktiverne, at andre planer og projekter ikke er omfattet af planlovens krav om konsekvensvurderinger.

Skovlovens beskyttelsesbestemmelser retter sig mod, hvordan god og flersidig skovdrift sikres. Det vil sige, at skovlovens beskyttelsesbestemmelser ikke retter sig mod aktiviteter på IBO'erne, hvis aktiviteterne kan indregnes i god og flersidig skovdrift. Det er derved ikke i overensstemmelse med direktiverne, at aktiviteters eventuelle påvirkninger på IBO'er ikke bliver forhindret. Samtidig omfatter begrebet god og flersidig skovdrift inddragelsen af en række af hensyn, herunder hensynet til miljøet. Der er i den forbindelse ikke mulighed for, at kun et enkelt af disse hensyn lægges til grund for en skovdrift, hvilket er i strid med direktivernes krav om i første omgang at varetage hensynet til naturen. Der er desuden ikke mulighed for at stille krav om, hvilken type af skov der er mest hensigtsmæssig.

Der er dog i skovloven hjemmel til, at bl.a. arealanvendelsen i skovene kan reguleres ved fredninger efter naturbeskyttelsesloven, hvorved en sikring af IBO'erne kan opnås. Desuden er beskyttelsen af mindre biotoper, typemæssigt svarende til naturtyperne efter nbl § 3, gjort mere restriktiv som følge af habitatbekendtgørelsen. Det vil sige, at der tilsvarende dispensationer efter nbl § 3 skal foretages konsekvensvurderinger mv., før der eventuelt kan gives dispensationer, hvilket er i overensstemmelse med forpligtelserne. Sammenhængen med nbl § 3 betyder desuden, at moser med plantede træer er undtaget fra den ellers restriktive administration.

16.1.2 Konkrete virkemidler

De konkrete virkemidler omfatter fredning, erhvervelse, forkøbsret, ekspropriation, lån, tilskud, aftaler og særskilt lovgivning. Desuden hører jagtlovens oprettelse af vildtreservater til de konkrete virkemidler.

Fredning

Fredning er et tungtvejende virkemiddel, der i konkrete tilfælde kan regulere såvel eksisterende som fremtidig råden ud fra en række formål, der knytter sig til naturbeskyttelseslovens hovedformål. Det vil sige, at fredning som enkeltstående virkemiddel kan opfylde direktivernes forpligtelser om at bevare, beskytte og genoprette IBO'er. Der tages dog i en fredningssag i et vist omfang hensyn



til lodsejernes interesser, hvilket kan være i modstrid med hensynet til IBO'et.

Fredninger er desuden som udgangspunkt varige, idet de er vanskelige at fravige og ophæve.

Erhvervelse, forkøbsret, ekspropriation, lån og tilskud

Alle de i overskriften nævnte virkemidler er kendetegnede ved, at de åbner mulighed for, at de offentlige myndigheder erhverver fast ejendom med henblik på gennemførelse af naturforvaltningsprojekter. Virkemidlerne kan ikke fungere som enkeltstående virkemidler, idet de ikke som sådan kan bevirke gennemførelse af naturforvaltningsprojekter; men de fungerer alle som mulighed for at erhverve ejendomme ved naturforvaltningsprojekter. De kan derved supplere andre virkemidler; f.eks. frivillige aftaler, hvis en enkelt eller få lodsejere er modstandere af projektet.

Endvidere fungerer lån og tilskud som økonomisk virkemiddel, idet disse kan benyttes i forbindelse med gennemførelsen af bevarings- og genopretningsprojekter.

Oprettelse af vildtreservater

Oprettelse af vildtreservater er et virkemiddel, der kan regulere jagt og færdsel på et IBO. Det vil sige, at vildtreservater i et vist omfang kan regulere eksisterende råden, hvis en sådan kan forhindres eller reguleres ved jagt- eller færdselsbestemmelser. Jordbrugsmæssig aktivitet kan således forhindres ved f.eks. at forbyde færdsel i området i en

bestemt periode. Vildtreservater forhindrer dog normalt ikke jordbrugsmæssig anvendelse. Det vil sige, at oprettelse af vildtreservater f.eks. ikke hindrer, at landbrugsdriften på et område afvander dette, hvorved det kan miste værdi som levested for de fuglearter, som reservatet er oprettet for. Oprettelsen af vildtreservater kan derved som virkemiddel ikke regulere andre aktiviteter, der eventuelt kan påvirke et IBO end færdsel og jagt. Forringende aktiviteter kan således ikke forhindres, medmindre de relaterer sig til jagt eller færdsel.

Effekten af vildtreservater som virkemiddel afhænger af, hvorvidt det pågældende IBO er udlagt på land- eller søterritoriet. Da aktiviteter på søterritoriet typisk er af en sådan karakter, at de kan reguleres gennem jagt- og færdselsbestemmelser, betyder det, at beskyttelsen af IBO'er på søterritoriet i vidt omfang kan varetages af oprettelsen af vildtreservater.

Beskyttelse via vildtreservater er varig idet et sådant ikke kan nedlægges, medmindre formålet med reservatet er forsvundet. Det vil sige, at beskyttelsen er varig, idet formålet ikke forsvinder, så længe området er udpeget som IBO.

Frivillige aftaler

Aftaler som virkemiddel kan kun fungere, såfremt lodsejerne er indstillede på aktivt at være med til at sikre naturen. Det vil sige, at aftaler eventuelt kan anvendes som alternativ til f.eks. fredning, der er et mere tids- og ressourcetrækkende virkemiddel. Samtidig kan aftaler tilføjes et i princippet vilkår-



ligt indhold, hvorved aftaler kan være fyldestgørende i forhold til at opnå bevarelse, beskyttelse og genopretning. Aftaler kan dog som virkemiddel ikke stå alene, idet de offentlige myndigheder ikke kan være sikre på, at de altid vil kunne gennemføre en påkrævet foranstaltning ved aftaler.

Hvis en aftale skal sikres mod tredjemand, eksempelvis ved ejerskifte, skal den tinglyses. Det vil typisk være relevant ved aftaler om bevaring, hvorved aftalen tinglyses som en tilstandsservitut. Umiddelbart er det ikke vanskeligt at aflyse en servitut fra tingbogen, men ved at anføre en offentlig myndighed som påtaleberettiget sikres, at servituten ikke kan aflyses uden den pågældende myndigheds accept. Hvis aftalen er indgået og tinglyst, kan den opfylde direktivernes forpligtelser om bevarelse, beskyttelse og genopretning.

Særskilt lovgivning

Særskilt lovgivning er et tungtvejende virkemiddel, der ligesom fredning kan regulere både eksisterende og fremtidig råden på et IBO. Det vil sige, at særskilt lovgivning kan opfylde forpligtelserne fra direktiverne, idet lovgivningen kan gives nøjagtig det ønskede indhold, samtidig med at den er bindende for borgerne.

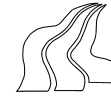
Særskilt lovgivning kan i det omfang, der er indføjet hjemmel dertil, fraviges. Det vil sige, at det er op til Folketinget at vurdere, hvor restriktiv en regulering, lovgivningen skal pålægge borgerne. Samtidig er det Folketinget, der bestemmer, hvorvidt en lovgivning skal ophæves. Dette foregår i

givet fald ved udarbejdelsen af en ændringslov, der ophæver den særskilte lovgivning.



160

160



17 KONKLUSION

Projektets analyser er baseret på følgende hovedproblemstilling.

”Er dansk lovgivning i stand til at realisere de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver, som Danmark er forpligtet til at efterleve?”

Problemstillingen blev belyst via to analyser, henholdsvis en analyse af de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver og en analyse af dansk områdebeskyttende lovgivning. Disse delanalyser var baseret på hver sin underproblemstilling, der skulle virke som grundlag for at belyse en del af hovedproblemstillingen. Underproblemstillingerne lød:

Problemstilling 1:

”Hvilke forpligtelser indeholder de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver, og hvad er den juridiske rækkevidde af disse?”

Problemstilling 2:

”Hvad er omfanget og den juridiske rækkevidde af de naturbeskyttende bestemmelser i dansk lovgivning i forhold til de områdebeskyttende bestemmelser i fugle- og habitatdirektivet?”

Besvarelsen af problemstilling 1 blev inddraget i den efterfølgende analyse for at besvare problemstilling 2. Det vil sige, at sammenligningen mellem forpligtelserne fra de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver og dansk lovgivning blev foretaget i besvarelsen af problemstilling 2.

Efter at have gjort rede for omfanget og den juridiske rækkevidde af de naturbeskyttende bestemmelser i dansk lovgivning i forhold til forpligtelserne i direktiverne vil vi i det følgende besvare vores hovedproblemstilling.

17.1 SAMMENSTILLING AF ANALYSERNE

Det har gennem besvarelsen af problemstilling 2 vist sig, at dansk lovgivning opfylder en del af forpligtelserne fra direktiverne, men samtidig viste analysen, at der er mangler i forhold til en række områder. Der var i den forbindelse både uoverensstemmelser, der kun berørte enkelte lovgivninger, og uoverensstemmelser, der berørte flere lovgivninger.

Det er i første omgang interessant, om den manglende regulering af eksisterende råden kan afhjælpes af de konkrete virkemidler.

17.1.1 De konkrete virkemidlers anvendelighed

Den umiddelbare rækkevidde af hver enkelt af de konkrete virkemidler fremgår af besvarelsen på problemstilling 2. Det fremgår deraf, at alle virkemidler i et vist omfang kan regulere eksisterende



råden. Vi vil i det følgende afklare, hvilken rolle disse virkemidler eventuelt kan spille i afhjælpningen af den nævnte generelle mangel i dansk lovgivning enten hver for sig eller tilsammen.

Fredning

Formålet med at indføre fredning i lovgivningen var oprindeligt primært æstetiske og rekreative hensyn. Det vil sige, at visuelle, landskabelige og rekreative hensyn kunne varetages ved fredning i forhold til konkrete, særligt smukke, særprægede eller i øvrigt bevaringsværdige landskaber. [Anker, H. T. 2001 A, s. 265] Dette formål er senere blevet udvidet til også at omfatte beskyttelse af natur for naturens skyld. [Knuth-Winterfeldt, H. 1995, s. 188]

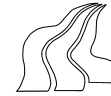
En fredning kan bl.a. indeholde bestemmelser, der regulerer eller forbyder en eksisterende anvendelse af konkrete områder, såfremt disse bestemmelser er tilvejebragt af hensyn til ét af de tre hovedformål, som fredninger kan varetage. Hensynet til IBO'er hører ind under de hensyn en fredning kan varetage. Det må derfor bero på en vurdering, hvorvidt fredning generelt set kan anvendes i forhold til at forhindre eksisterende råden, der kan forringe IBO'er.

Der er som udgangspunkt ikke tvivl om, at fredninger kan anvendes i forhold til bevarelsen og beskyttelsen af konkrete områder, der ikke kan reguleres via den almindelige lovgivning. Det vil sige, at fredninger principielt set kan anvendes i forhold til sikringen af de udpegede konkrete

IBO'er, idet den almindelige lovgivning ikke formår at tage højde for eventuelle forringelser som følge af eksisterende aktiviteter.

Det må dog være i modstrid med den oprindelige hensigt med fredning som virkemiddel, hvis det anvendes bredt set i forhold til alle IBO'er. Fredning var således oprindeligt kun rettet mod enkelte områder og ikke tænkt som et generelt virkemiddel i forhold til naturbeskyttelse. Det vil sige, at det ikke kan være indenfor rammerne af fredning som virkemiddel, at det skal anvendes bredt som følge af mangler i den almindelige lovgivning. Desuden vil frednings varige karakter og vanskelige fravigelighed kunne komme i konflikt med, hvis et amt ændrer bevaringsmålsætningen for et IBO. For at ændre fredningen i forhold til bevaringsmålsætningen ville der skulle udarbejdes en ny fredningssag, hvilket er en omfattende og langsommelig procedure. Denne langsommelighed og vanskelige ophævelighed kan ligeledes komme i konflikt med den teknologiske udvikling i forbindelse med regulering af eksisterende råden. Indenfor f.eks. landbruget udvikler den tilgængelige teknologi sig løbende, hvorved en regulering via fredning kan blive forældet. De bestemmelser, der regulerer konkrete aktiviteter kan således blive uaktuelle. Fredning er i en sådan sammenhæng et uhensigtsmæssigt virkemiddel, som er vanskeligt at tilpasse samfundets udvikling.

Selvom fredning ikke kan anvendes bredt set i forhold til alle IBO'er, kan det som udgangspunkt anvendes i forhold til enkelte konkrete IBO'er. Det



må i den forbindelse overvejes, om fredning vil kunne anvendes i forhold til alle forringelser på et konkret IBO. Mange IBO'er er beliggende som vådområder, hvor åer munder ud. Det vil sige, at aktiviteter i en forholdsvis stor afstand fra IBO'et via åen kan have forringende effekt på IBO'et. Det forekommer i den forbindelse ikke rimeligt, at alle strækninger frem mod IBO'et skal fredes for at undgå forringelse. En sådan regulering må således foregå på anden vis. Samtidig vil anvendelsen af fredning som regulering i forhold til områder, der ikke umiddelbart beliggende i nærheden af de fredningsbelagte områder være i strid med legalitetsprincippet. Det er således ikke i overensstemmelse med legalitetsprincippet at anvende fredning til at løse et generelt forureningsproblem.

Vi har i det foregående redegjort for en række muligheder og begrænsninger i anvendelsen af fredning i forhold til IBO'er. Disse muligheder og begrænsninger er baserede på den oprindelige hensigt med fredning. Udover fredningens væsen, findes begrænsninger i fredningens anvendelsesmuligheder som følge af det administrative apparat, der skal varetage fredninger.

Behandlingen af fredningssager varetages af fredningsnævnene i de enkelte amter. Et nævn består af en formand, der er dommer, samt to medlemmer, der er udpeget af henholdsvis amtsrådet og kommunalbestyrelsen for den berørte kommune. [Anker, H. T. 2001 A, s. 222] Det vil sige, at alle medlemmer af fredningsnævnet har andet arbejde ved siden af deres funktion i fredningsnævnet. [Knuth-

Winterfeldt, H. 1995, s. 191] Fredningsnævnene har således ikke ressourcer til at varetage en bred beskyttelse af naturen i Danmark. Dette underbygger, at fredning som virkemiddel ikke er tiltænkt som en generel beskyttelsesforanstaltning.

Det er fremgået af det foregående, at fredning ikke er velegnet til en bred regulering af f.eks. IBO'er, men at fredning kan anvendes i forhold til regulering af konkrete områder. Fredning kan i den forbindelse både regulere eksisterende og fremtidig råden. Det fremgår dog af det følgende, at fredning i visse tilfælde kan være begrænset som virkemiddel i forhold til eksisterende råden.

I 1988 trådte loven om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken i kraft som en fredning af Tøndermarskens ydre koge og den nedre del af Vidåsystemet som et samlet naturområde af national og international betydning.

På trods af fredningen konstateredes en kraftig nedgang i antallet af ynglende vibepar, der udgør langt den største del af vadefuglebestanden i området. Antallet faldt således fra ca. 350 vibepar i 1988 til 120 i 1999.

Nedgangen skyldtes bl.a., at tøndermarsklovens regulering af landbrugsdriften i de ydre koge ikke var tilstrækkelig restriktiv i forhold til, hvad der var påkrævet af hensyn til naturen. Denne manglende regulering af landbrugsdriften illustreres ved følgende dom.



I U 1999.967H blev en lodsejer ved både by- og landsretten dømt for at have overtrådt tøndermarskloven. Dommen havde baggrund i udspreddning af husdyrgødning på arealer, hvorpå der i henhold til tøndermarskloven ikke måtte udbringes kalium- og fosforholdig gødning. Lodsejeren nægtede sig skyldig. Han påpegede i den forbindelse, at det alene var handelsgødning, der var omfattet af lovens restriktioner.

Byretten tog bl.a. udgangspunkt i bemærkningerne til tøndermarskloven hvori det anførtes, at enhver brug af fosfor og kalium kun måtte ske efter dispensation. Bemærkningerne angav desuden, at den konkrete bestemmelses ordlyd ikke udelukkede forbud mod udbringning af husdyrgødning. Byretten fandt i henhold hertil, at lovens bestemmelser omfattede et forbud mod udledning af husdyrgødning, hvorfor lodsejeren fandtes skyldig.

Lodsejeren ankede dommen til landsretten, der opfattede bestemmelsen således, at forbudet mod gødsning med fosfor og kalium omfattede enhver brug af disse stoffer, uanset i hvilken form de forekom. Herudover udtalte landsretten, at denne forståelse ligeledes ville være bedst i overensstemmelse med formålet med fredningen af de ydre koge i Tøndermarsken. Landsretten stadfæstede som følge heraf den indankede dom.

Lodsejeren ankede efterfølgende dommen til Højesteret, der angav, at en ordlydsfortolkning af bestemmelsen, hvis bestemmelsen blev læst isoleret, ligeledes omfattede husdyrgødning. Højesteret angav dog, at redegørelsen, som lå til grund for loven, anbefalede en lovregulering, der dels skulle omfatte nødvendige anvendelsesbegrænsninger og dels bestemmelser, der kunne sikre driften af de ydre koge som marsk med vedvarende afgræsning og bevanding. En del af de foreslåede anvendelsesbegrænsninger omhandlede begrænsninger i anvendelsen af kunstgødning. Redegørelsen foreslog imidlertid ikke begrænsning i anvendelsen af husdyrgødning. Herudover påpegede Højesteret, at bemærkningerne til lovforslaget anførte, at bestemmelsen alene regulerede anvendelsen af handelsgødning

samt, at staldgødning som følge heraf kunne udbringes i overensstemmelse med lovgivningens almindelige regler. Højesteret fandt således, at bestemmelserne alene omfattede handelsgødning og frifandt herudfra lodsejeren.

Det fremgår af U 1999.967H, at fredning i visse tilfælde er utilstrækkelig i forhold til regulering af eksisterende råden på trods af, at en del af fredningens formål var at regulere f.eks. landbruget. Redegørelsen, der lå til grund for loven, anbefalede en række tiltag, der burde udarbejdes. Blandt anvendelsesbegrænsninger var nævnt kunstgødning, mens husdyrgødning ikke var nævnt. I redegørelsen blev der således nævnt en række forhold, hvorved en modsætnings slutning måtte udelukke ikke nævnte forhold. Forsøget på at foretage en præcis regulering af eksisterende råden medførte derved, at en række forhold, der i relation til formålet med fredningen burde være omfattet af loven, var undtaget.

Det illustreres ved U 1999.967H, at fredning ikke nødvendigvis er et hensigtsmæssigt virkemiddel i forhold til regulering af mange hensyn på en gang, idet det er vanskeligere at regulere alle tænkelige forhold, des flere hensyn der skal varetages. Det må derfor formodes, at fredning som virkemiddel er bedre, jo mere specifik en regulering der skal foretages.

Fredning som generelt virkemiddel i forhold til at regulere mange forskellige hensyn indenfor et område er derved ikke særlig hensigtsmæssigt. Fredning er et bedre virkemiddel i forhold til områder med et begrænset antal hensyn, idet det ellers



kan være vanskeligt at tage højde for alle forhold i bestemmelserne.

Det kan ud fra det foregående konkluderes, at fredning som virkemiddel ikke bredt set kan afhjælpe den almindelige lovgivnings mangler i forhold til at regulere eksisterende råden eller jordbrugsmæssig udnyttelse, der kan påvirke IBO'er.

Frivillige aftaler

Aftaler som virkemiddel i forhold til IBO'er er ikke lovfæstet. Det vil sige, at der ikke kan tales om den oprindelige hensigt med aftaler i forhold til at beskytte bestemte naturtyper eller -områder.

Aftaler kan bredt set indgås med det indhold, som parterne kan blive enige om. Det vil sige, at aftaler som virkemiddel er baseret på lodsejernes frivillige medvirken. Aftaler kan således, såfremt lodsejerne er velvilligt indstillede, fungere som virkemiddel i forhold til beskyttelse af IBO'er, og det anvendes ofte i den forbindelse. Det skal dog nævnes, at aftaler som virkemiddel ikke i sig selv kan sikre, at forpligtelserne opfyldes, idet en modvillig lodsejer i så fald kan forhindre en påkrævet foranstaltning.

Aftaler kan således i nogen grad anvendes i forhold til at afhjælpe manglerne i dansk lovgivning i forhold til at regulere eksisterende råden. Det kan dog reelt ikke stå alene som virkemiddel. Hypotetisk set kan aftaler stå alene som virkemiddel; det vil imidlertid være naivt at tro, at det altid vil være muligt at indgå aftaler med alle implicerede lods ejere.

Særskilt lovgivning

Særskilt lovgivning er et virkemiddel, der typisk anvendes ved større projekter, som f.eks. administrativt kan være vanskelige som følge af en udstrækning, der rækker hen over amtsgrænser. Desuden anvendes særskilt lovgivning ved projekter, der kræver specifikke eller specielle hensyn, hvortil der ikke er hjemmel i den eksisterende lovgivning. Det vil sige, at hensigten med at anvende særskilt lovgivning er at varetage større, specifikke eller specielle hensyn for konkrete områder.

Det må ud fra hensigten med virkemidlet konkluderes, at beskyttelse af de enkelte IBO'er ikke er omfattet af de formål, som den særskilte lovgivning skal varetage. Der er ganske vist særlige hensyn for hver enkelt IBO, men det vil være et kolossalt arbejde, hvis der skal udarbejdes særskilt lovgivning for dem hver især.

Det må ud fra det foregående konkluderes, at særskilt lovgivning reelt set ikke er et anvendeligt virkemiddel i forhold til en bred regulering af hverken eksisterende råden eller jordbrugsmæssig udnyttelse på IBO'er. Det kan dog anvendes, hvis et konkret IBO kræver særlige hensyn.

Oprettelse af vildtreservater

Hensigten med oprettelsen af vildtreservater er at regulere jagt og færdsel i et område med henblik på sikring af raste- og fourageringsområder for trækkende fugle. Det vil sige, at anvendelse af vildtreservater til beskyttelse af IBO'er, særligt



SBO'er, klart må ligge indenfor vildtreservaternes formål.

Vildtreservater kan regulere færdsel, hvorved f.eks. eksisterende jordbrugsmæssig udnyttelse af et areal indenfor reservatet kan hindres. Færdselsbestemmelserne anvendes dog sjældent med det formål. Det vil sige, at det er i modstrid med den oprindelige hensigt med oprettelsen af vildtreservater, at de anvendes til regulering af jordbruget; og derved ofte den eksisterende råden på arealet, såfremt det er beliggende på landterritoriet. Eksisterende aktiviteter på søterritoriet vil dog ofte kunne reguleres via jagt- og færdselsbestemmelser, hvorfor oprettelsen af reservater er anvendelig i forhold til IBO'er på søterritoriet. Det bør i den forbindelse nævnes at ca. 73 % af IBO'erne er beliggende på søterritoriet. [<http://europa.eu.int> B, 22.04.2003]

Det må ud fra det foregående konkluderes, at det vil være i modstrid med vildtreservater som virkemiddel at anvende dem til bredt set at regulere eksisterende råden og jordbrugsmæssig udnyttelse i forbindelse med sikring af landbaserede IBO'er. I forhold til regulering af eksisterende aktiviteter på søterritoriet er der overensstemmelse med virkemidlets hensigt.

Erhvervelse, forkøbsret, ekspropriation, lån og tilskud

I forbindelse med gennemførelsen af naturforvaltningsprojekter lægges der stor vægt på lodsejernes frivillige medvirkning. Den lokale opbakning an-

ses for afgørende for gennemførelsen. Herved lægges op til at erhvervelse, forkøbsret og specielt ekspropriation kun bør anvendes rent undtagelsesvist i forbindelse med helt centrale naturforvaltningsprojekter. [fnbl, bemærkninger til kap. 8]

Virkemidlerne anvendes således typisk, hvor en enkelt eller få lodsejere forhindrer gennemførelsen af et naturforvaltningsprojekt, der ellers er udarbejdet på grundlag af frivillige aftaler.

Det økonomiske virkemiddel lån og tilskud kan anvendes i forbindelse med gennemførelsen af bevarings- og genopretningsprojekter.

Det fremgår af det foregående, at det vil være i modstrid med virkemidlernes hensigt, hvis gennemførelsen af et naturforvaltningsprojekt baseres derpå. Virkemidlerne kan således ikke stå alene i forhold til et naturforvaltningsprojekt, men de kan supplere andre virkemidler.

17.1.2 Afgrænsning af virkemidler i forhold til hinanden

Det fremgår af det foregående afsnit, at virkemidlerne ikke hver for sig kan afhjælpe de generelle mangler i dansk lovgivning i forhold til forpligtelserne fra naturbeskyttelsesdirektiverne. Vi vil derfor i dette afsnit afgrænse virkemidlerne i forhold til hinanden for derved at afklare, om de i samspil med hinanden kan afhjælpe den manglende regulering af eksisterende aktiviteter.



Afgrænsningen opdeles i henhold til, hvorvidt den eksisterende aktivitet foregår på land- eller søterritoriet.

Landterritoriet

Aftaler er det eneste virkemiddel, der i overensstemmelse med virkemidlets karakter kan anvendes i forhold til en bred regulering af eksisterende drift og jordbrugsmæssig udnyttelse. Aftaler som virkemiddel kan dog ikke stå alene, idet anvendelsen afhænger af, hvorvidt lodsejerne frivilligt vil indgå aftaler, medmindre der gives store erstatninger. Det er her, samspillet med de andre virkemidler kan have betydning. Selvom det ikke er i overensstemmelse med virkemidler som fredning, særskilt lovgivning, ekspropriation og oprettelsen af vildtreservater, at de anvendes bredt set i forhold til beskyttelsen af IBO'er, kan de hver især regulere enkeltstående områder. Disse virkemidler kan anvendes som overtalelsesmiddel i forhold til at få lodsejerne til at acceptere, at indgåelsen af aftaler vil være den optimale løsning. Det kan i en forhandlingssituation indgå som argument fra de offentlige myndigheder, at lodsejeren undgår en langsommelig proces i forbindelse med f.eks. fredning samtidig med, at aftaler lettere kan tilpasses de aktuelle forhold, hvis disse ændrer sig.

Det vil sige, at de tungere virkemidler kan fungere som pression i forhold til at få aftaler gennemført. Hvis ikke lodsejeren accepterer at indgå aftaler, vil det være i overensstemmelse med karakteren af de tungere virkemidler at anvende disse i enkeltstående

de tilfælde under hensyntagen til legalitetsprincippet.

Samtidig kan muligheden for at anvende lån og tilskud i forbindelse med gennemførelsen af naturforvaltningsprojekter være medvirkende faktorer for, at lodsejerne accepterer indgåelsen af frivillig aftaler.

Søterritoriet

I forhold til beskyttelsen af IBO'er på søterritoriet er oprettelsen af vildtreservater det eneste af de analyserede virkemidler, der kan anvendes.

Det er i overensstemmelse med hensigten med oprettelse af vildtreservater, at de skal beskytte en lang række af enkeltstående områder. Samtidig er virkemidlet i stand til at regulere de typer af aktiviteter, der forekommer på søterritoriet. Oprettelsen af vildtreservater er således et fyldestgørende virkemiddel i forhold til beskyttelse af de enkelte IBO'er på søterritoriet. Virkemidlet kan imidlertid ikke anvendes til en generel beskyttelse af IBO'erne, idet der skal udarbejdes en bekendtgørelse for hver enkelt IBO.

17.1.3 Besvarelse af hovedproblestillingen

Vi har gennem projektets analyser vist, at de generelle arealregulerende bestemmelser i dansk lovgivning ikke er i stand til at realisere de områdebeskyttende bestemmelser i de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver. Det viste sig i den sammen-



hæng, at et samspil mellem de enkeltstående konkrete virkemidler i forhold til de landbaserede IBO'er i et vist omfang kunne afhjælpe den manglende regulering af eksisterende aktiviteter. Samtidig viste det sig, at det konkrete virkemiddel ved IBO'er på søterritoriet kunne yde en fyldestgørende beskyttelse i forhold til hver enkelt IBO, mens virkemidlet ikke yder en generel beskyttelse af IBO'erne.

Dansk lovgivning kan således i princippet ved et samspil mellem generelt og konkret regulerende bestemmelser opfylde de områdebeskyttende bestemmelser i naturbeskyttelsesdirektiverne. Det forekommer dog ikke rimeligt, at en række enkeltstående virkemidler skal opfylde en generel regulering i forhold til bevarelse, beskyttelse og genopretning af IBO'er. Det er desuden ikke i overensstemmelse med direktiverne, at den beskyttelse mv., der følger af udpegninger af IBO'er, ikke sker automatisk i overensstemmelse med direktiverne. Det følger således af Flandernsagen, at udpegning af IBO'er automatisk skal medføre, at beskyttelsesbestemmelserne i direktiverne bringes i anvendelse i forhold til området.

I dansk lovgivning, herunder habitatbekendtgørelsen, er eksisterende råden ikke reguleret. Den automatiske beskyttelse, der følger af habitatbekendtgørelsen ved de landbaserede IBO'er, omfatter således ikke eksisterende råden. Det vil sige, at der ikke sker en fuldstændig beskyttelse af landbaserede IBO'er i henhold til dansk lovgivning. For at opnå en fuldstændig beskyttelse i forhold til

direktivernes forpligtelser, må de enkeltstående virkemidler bringes i anvendelse. Det vil sige, at der vil gå et vist tidsrum, fra IBO'erne er udpeget, til de er fuldstændig beskyttede.

Det fremgår således, at virkemidlerne i forhold til de landbaserede IBO'er ikke kan regulere eksisterende råden. Samtidig er virkemidlet for IBO'er på søterritoriet ikke tilstrækkeligt til at yde en generel beskyttelse.

Konklusionen på hovedproblemstillingen må derfor være, at dansk lovgivning ikke er i stand til at realisere de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver, som Danmark er forpligtet til at efterleve.

17.2 HVORFOR ER DANSK LOVGIVNING MANGELFULD

Det er af det foregående afsnit fremgået, at dansk lovgivning er mangelfuld i forhold til at implementere EU-naturbeskyttelsesdirektivernes områdebeskyttende forpligtelser. En besvarelse af, hvorfor implementeringen er mangelfuld, kræver en analyse i sig selv. Vi vil imidlertid i dette afsnit give bud på, hvorfor disse mangler findes uden at foretage denne analyse.

Vage formuleringer

Vage formuleringer i direktiverne kan give anledning til vanskeligheder ved at udlede de rette for-



KONKLUSION

pligtelser deraf. Det fremgår således af følgende udpluk fra naturbeskyttelsesdirektiverne, at formuleringerne i flere tilfælde er forholdsvis brede:

- "...udlægger som særligt beskyttede områder...som... er bedst egnede til beskyttelse..." [Fd art. 4, stk. 1]
- "Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger..." [hd art. 6, stk. 2]

Sådanne brede og vage formuleringer har formentlig til formål at give medlemsstaterne råderum i forhold til at opfylde bestemmelserne i direktiverne. I stedet har det i flere tilfælde vist sig, at de vage formuleringer kan være vanskelige at tolke, hvilket belyses gennem de mange sager, der føres ved EF-Domstolen. Et eksempel herpå er en sag, hvor Frankrig blev dømt for ikke, inden for den af Kommissionen fastsatte frist for implementering, at have vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterleve hd art. 6. Frankrig angav ved sagsforløbet, at habitatdirektivet var implementeret, herunder dels gennem cirkulærer og dels gennemført ved lov. Den franske regering var således overbevist om, at direktivet var implementeret korrekt på trods af, at dette ikke var tilfældet i henhold til EF-Domstolens vurdering. [EFD C-256/98]

Den franske sag er ikke unik i forhold til fejlfortolkning af direktivernes forpligtelser. Retspraksis viser, at mange medlemsstater har lignende vanskeligheder.

Endnu er der ikke blevet lagt sag an mod Danmark, men som det fremgik af *bekendtgørelse af hovevedproblemstillingen*, er der mangler i dansk lovgivning. Disse mangler kan føre til sagsanlæg, hvis ikke lovgivningen tilpasses.

De brede formuleringer giver således mange medlemsstater ekstra arbejde som følge af sagsanlæg fra Kommissionen eller udsigt dertil.

Uvilje til implementering

Det kan være en begrundelse i forhold til manglende implementering af naturbeskyttelsesdirektiverne, at den danske regering ikke har haft viljen til at indføre de reguleringsmidler i lovgivningen, der er nødvendige.

En sådan uvilje kan hænge sammen med, at indførelsen af ekspropriationsagtige virkemidler vil være økonomisk ressourcekrævende for staten. Desuden vil det medføre en væsentlig forøgelse af restriktionerne i forhold til den private ejendomsret.

Uvilje som begrundelse forekommer dog ikke særlig sandsynlig. Dette hænger sammen med, at Danmark gennem en længere årrække har betragtet sig selv som førende på naturbeskyttelsesområdet; også i forhold til implementering af naturbeskyttelsesdirektiverne. Det må derfor nærmere bero på en fejlfortolkning af direktivernes forpligtelser, at implementeringen ikke er fyldestgørende.



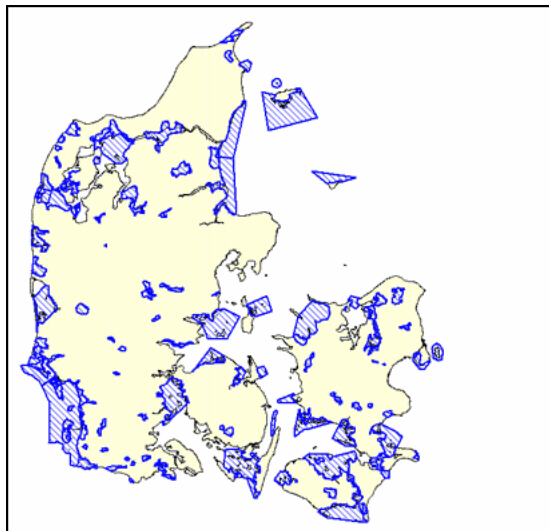
17.3 KONKLUSIONENS BE-GRÆNSNINGER

Vi har baseret besvarelsen af hovedproblemstillingen på analyser af en række udvalgte lovgivninger. Vi har således udvalgt de lovgivninger, vi har fundet relevante og fyldestgørende i forhold til at belyse implementeringen af områdebeskyttende bestemmelser fra naturbeskyttelsesdirektiverne.

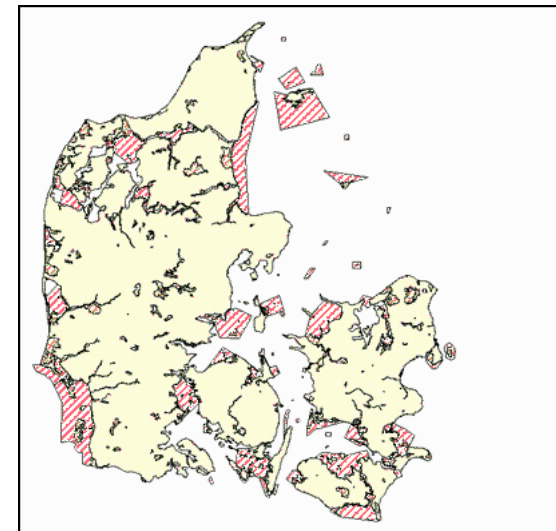
Det har gennem analyserne vist sig, at de udvalgte lovgivninger stort set kun har reguleringsbeføjelser i forhold til landterritoriet. Kun jagtloven og fred-

ninger kan regulere forhold på søterritoriet. Det er i den forbindelse relevant, at ca. 73 % af de udpegede IBO'er er beliggende på søterritoriet.

Vores konklusioner om Danmarks manglende implementering af naturbeskyttelsesdirektiverne rækker således overvejende kun i forhold til de landbaserede IBO'er. Det må i den forbindelse formodes, at anden lovgivning regulerer IBO'erne på søterritoriet. Det drejer sig f.eks. om havmiljøloven, der regulerer dumpning af bundmateriale bl.a. i IBO'er.



Figur 17-1: Oversigt over den geografiske fordeling af fuglebeskyttelsesområder i Danmark. [<http://natura2000.sns.dk> D, 22.04.2003]



Figur 17-2: Oversigt over den geografiske fordeling af habitatområder i Danmark. [<http://natura2000.sns.dk> D, 22.04.2003]



17.4 KONKLUSIONENS BETYDNING FOR FYNS AMT I GRÅSTEN NOR

Vi fandt i indledningen en række problemstillinger i forhold til Fyns Amts mislykkede forsøg på genopretning i fugle- og habitatområdet Gråsten Nor på Ærø. Det er i den forbindelse relevant, at naturbeskyttelsesdirektiverne er vagt formulerede, jf. afsnit 17.2, samtidig med at implementeringsfristen for dem ikke er udløbet, at de ikke kan have direkte virkning for amterne, selvom de er omfattede af begrebet *medlemsstat*, jf. afsnit 4.1.1.

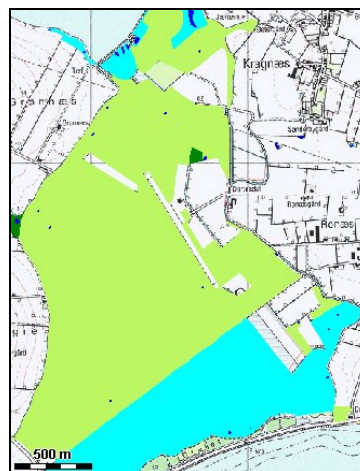
Vi satte i indledningen spørgsmålstejn ved, hvorvidt Fyns Amt er forpligtet gennem fugle- og habitatdirektiverne til regulere den intensive landbrugsdrift i Gråsten Nor. Umiddelbart kan det som følge af direktiverne ikke tillades, at naturværdierne forringes i et IBO, uanset årsagen. Det vil sige, at Danmark har pligt til at undgå forringelser i tilstanden af områder som i Gråsten Nor. Da direktiverne ikke er præcise nok til at være direkte forpligtende, er amterne ikke forpligtede til at opfylde mere, end hvad der er implementeret i national lovgivning.

Så længe der ikke i dansk lovgivning er indføjet krav, der forpligter Fyns Amt til at gennemføre naturgenopretningsprojektet i Gråsten Nor, er Fyns Amt ikke forpligtet til at påtvinge lodsejerne et genopretningsprojekt. Fyns Amt kan således selv

vælge, om det vil anvende frivillighedens vej, eller om det vil anvende stærkere virkemidler for at sikre gennemførelsen af projektet.

Hvis Fyns Amt vælger at gennemtvinge et naturgenopretningsprojekt, kan der anvendes ekspropriation eller fredning. Desuden har amtet mulighed for at anvende disse virkemidler som pression i forhold til at få lodsejere til at indgå aftaler.

Vi undrede os desuden over, i hvilket omfang hensynet til Gråsten Nors landbrugsinteresser kan tillægges større vægt end naturinteresserne i genopretningsprojektet. Der er i den danske lovgivning ikke angivet noget generelt i forhold til naturgenopretning af IBO'er. I forhold til naturgenopretninger i Gråsten Nor er der dog krav om dispensation fra naturbeskyttelsesloven, idet stort set hele noret er omfattet af nbl § 3, jf. figur 17-3.



Figur 17-3: Omfanget af nbl § 3-områder i Gråsten Nor. Den grønne markering illustrerer enge, mens den blå markering viser strandenge [<http://kort-info.fyns-amt.dk>, 19.06.2003]

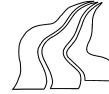
Som følge af habitatbekendtgørelsen kan der ikke gives dispensation fra nbl § 3 til foranstaltninger, der forringer det beskyttede område. Fyns Amt kan således kun tage hensyn til lodsejernes interesser i det omfang, naturtilstanden af Gråsten Nor ikke forringes. Der kan således heller ikke tages særlige hensyn til landbrugets interesser i genopretningsprojektet, hvis disse forringer Gråsten Nor.

Det samme gør sig gældende ved flyvepladsen i noret, som der heller ikke kan tages hensyn til ved naturgenopretningsprojektet, såfremt et sådant hensyn forringer naturtilstanden i Gråsten Nor.

Vi stillede endvidere spørgsmålsteget ved, i hvilken grad sikring af udviklingen i et lokalområde som Ærø kan tillægges i forhold til bevarelsen af et internationalt naturbeskyttelsesområde. Besvarelsen af denne problemstilling knytter sig umiddelbart til ovenstående. Der kan således som udgangspunkt ikke i en naturgenopretningssammenhæng tages hensyn til lokalområdets interesser, hvis disse er i konflikt med tilstanden af naturen. Det må dog i forhold til dette vurderes, hvorvidt hensynet til lokalområdet kan karakteriseres som en væsentlig samfundsinteresse. Hvis dette er tilfældet, vil der kunne dispenseres fra kravet om, at hensynet ikke forringer IBO'et. Det må i den forbindelse formodes, at udviklingen af en region kan betragtes som væsentlige samfundsinteresser på linje med Kommissionens udtalelse om, at hensynet til arbejdsløsheden i et område måtte betragtes som en væsentlig samfundsinteresse. [Kommissionen 1995] Dispensation på denne baggrund forudsætter dog, at der ikke er prioriterede arter på området.

Det fremgår af listen over de arter, som habitatområde nr. 111¹ er udpeget for, at af de 27 udpegede arter er 6 af dem prioriterede. Det fremgår dog ikke, om nogle af disse 6 arter er beliggende i Gråsten Nor. [<http://natura2000.sns.dk> J, 13.06.2003] Hvis nogle af de prioriterede arter er beliggende i Gråsten Nor, kræver det bydende nødvendige hen-

¹ Habitatområde nr. 111 er det Sydfynske Øhav, hvoraf Gråsten Nor på Ærø er en del.



KONKLUSION

syn til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller efter udtalelse fra Europa-kommissionen andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, hvis der skal gives dispensation. De lokale interesser i Gråsten Nor kan ikke betragtes som hørende under sådanne hensyn.

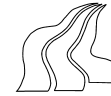
Det er således en forudsætning, at ingen af de prioriterede arter er lokaliserede i Gråsten Nor, hvis der skal tages hensyn til den lokale udvikling i forhold til genopretning af noret naturværdier

Konklusionen på Fyns Amts ageren i forhold til genopretningen af Gråsten Nor må være, at amtet ikke har handlet i modstrid med dets forpligtelser. Dette hænger sammen med uoverensstemmelse mellem forpligtelserne i direktiverne og dansk lovgivning, og at formuleringerne i naturbeskyttelsesdirektiverne ikke er præcise nok til at diktere direkte virkning. Dog vil Fyns Amt, såfremt flyvepladsen udvides, have handlet i strid med habitatbekendtgørelsens bestemmelse om, at der ikke må gives dispensation fra nbl § 3, hvis dette kan forringe tilstanden af et IBO.



174

174



18 PERSPEKTIVERING

Formålet med dette afsluttende afsnit er at følge op på projektets konklusion. Det er udenfor projektets rammer at komme med fyldestgørende ændringsforslag til indholdet af den danske reguleringslovgivning. Men det ligger i naturlig forlængelse af en afklaring af dansk lovgivning i forhold til forpligtelserne i fugle- og habitatdirektivet, at vi vurderer muligheden for at afhjælpe en markant svagheit i den danske retstilstand. Her tænkes på den manglende mulighed for regulering af eksisterende lovlig arealanvendelse, uanset hvilken indvirkning denne har på et udlagt IBO.

Vi vil først komme med et forslag til, hvorledes amterne kan få juridisk mulighed for regulering af eksisterende arealanvendelse i forbindelse med udlæg af et IBO. Derefter vil vi komme med et par eksempler på, at restriktive bestemmelser ikke alene sikrer en effektiv implementering af direktivernes bestemmelser. Det er desuden væsentligt, at myndighederne er indstillet på at give hensynet til naturen højere prioritet end hensynet til den øvrige arealanvendelse.

18.1 ÆNDRING AF LOVGIVNINGEN

Projektets konklusion er, at dansk lovgivning ikke er i stand til at opfylde de forpligtelser, der følger af fugle- og habitatdirektiverne. Et markant pro-

blem i den forbindelse er lovgivningens manglende evne til, på en hensigtsmæssig måde, at regulere eksisterende arealanvendelse. Da det er amterne, der forestår den overvejende del af den danske naturforvaltning, må det derfor være hensigtsmæssigt, hvis de har et smidigt planlægningsinstrument til sikring af IBO'erne.

De reguleringsmuligheder, som lovgivningen i dag giver til regulering af eksisterende arealanvendelse, er naturbeskyttelseslovens muligheder for ekspropriation og fredning, jagtlovens beføjelse til oprettelse af vildtreservater samt udarbejdelsen af særskilt lovgivning. Vi har i konklusionen fastslået, at ingen af disse virkemidler vil være hensigtsmæssige virkemidler at benytte som generel regulering. Desuden er lovhjemlerne til ekspropriation, vildtreservater og særskilt lovgivning rettet mod en indsats fra miljøministerens side. Vi vurderer, at det ikke er særlig hensigtsmæssigt, at det er miljøministeren, som skal afhjælpe problemer i den amtslige naturforvaltning. Dette kunne mere hensigtsmæssigt gøres i amterne.

Vi forestiller os, at dette kunne gøres ved, at amterne ved udpegningen af IBO'er fik samme juridiske beføjelse som efter miljøbeskyttelseslovens § 26a, stk. 1. Denne bestemmelse angiver, at et amtsråd mod erstatning kan pålægge grundejerne indenfor områderne de nødvendige rådighedsindskrænkninger til sikring af området drikkevands-



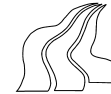
interesser, såfremt område er udpeget som særligt drikkevandsområde i regionplanen, og der er lavet en særlig indsatsplan for dette. Det er dog et krav, at det ikke på rimelig måde har været muligt at opnå frivillig aftale herom. Da sådanne indsatsplaner formodentlig indarbejdes i regionplanens retningslinjer gives amterne et retligt instrument til regulering af eksisterende drift i forhold til regionplanens retningslinjer omkring særlige drikkevandsinteresser.

Ved at give amterne tilsvarende mulighed, når der er udpeget et IBO i regionplanen, vil den eksisterende drift indenfor de enkelte områder kunne reguleres i forhold til de bevaringsmålsætninger, der er udarbejdet for disse. Dette forudsætter, at bevaringsmålsætningerne har karakter af en indsatsplan. Amternes mulighed for at indgå aftaler til sikring af et IBO vil derved blive suppleret med en beføjelse til at pålægge rådighedsindskrænkninger på ejendomme, hvor ejerne ikke vil indgå frivillige aftaler omkring sikring af et udlagt IBO. Aftalerne vil herved kunne indgås på amternes og ikke på ejernes præmisser, hvilket må formodes at være til fordel for hensynet til naturen. Samtidig vil aftaler på amternes præmisser formodentligt medføre, at erstatningsbeløbene i forbindelse med aftalerne i højere grad vil svare til ejendommenes værdinedgang i handel og vandel, end hvis aftalerne var indgået på grundejernes præmisser. En konkret lovhjemmel til pålæg af rådighedsindskrænkninger

mod erstatning vil således medføre, at erstatningsbeløbets størrelse ved uenighed kan indbringes for Taksationskommissionen.

Vi mener med dette forslag, at amterne får et mere smidigt virkemiddel til regulering af eksisterende arealanvendelse, end det er tilfældet med naturbeskyttelseslovens virkemidler. Dette skyldes, at det vil være amterne selv, der pålægger grundejerne rådighedsindskrænkninger i forhold til beskyttelse af IBO'er. De amtslige myndigheder er således ikke afhængige af miljøministeren og det lokale fredningsnævn for effektivt at kunne regulere eksisterende arealanvendelse. Denne regulering vil skifte fra at være et tungt juridisk virkemiddel til at være et planlægningsinstrument, hvor amterne kan regulere arealanvendelsen indenfor udlagte IBO'er i forhold til regionplanlægningen; og herigennem bevaringsmålsætningerne for de udpegede områder.

Sikringen af ovenstående rådighedsindskrænkninger sker ved tinglysning. Hermed sikres en smidig regulering, da aftalen forholdsvis uproblematisk kan ændres, såfremt forholdene i et IBO kræver det. Dette kunne eksempelvis være i tilfælde, hvor de eksisterende restriktioner ikke har den ønskede effekt, hvorfor det vil være en nødvendighed med yderligere stramninger af arealanvendelsen. Ved f.eks. fredning ville dette kun være muligt ved gennemførelse af en ny fredningssag.



18.2 HOLDNINGSÆNDRING

Med hensyn til at realisere de internationale naturbeskyttelsesregler er det ikke blot et spørgsmål om at ændre lovgrundlaget, men i lige så høj grad et spørgsmål om holdningsændring hos myndighederne. Restriktive lovbestemmelser sikrer ikke naturen alene, hvis ikke myndighederne er indstillede på, at naturen skal ydes særlig beskyttelse i forhold til den øvrige arealanvendelse.

Dette illustreres i KFE 2003.130, hvor et amt gav tilladelse til indvinding af spagnum indenfor et internationalt naturbeskyttelsesområde, uden der var udarbejdet en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 3. Sagen blev påklaget til Naturklagenævnet, hvorefter amtet selv bad om at få sagen tilbage til fornyet behandling, inden Naturklagenævnet havde truffet en afgørelse.

Indvindingsfirmaet gjorde i den forbindelse gældende, at det pågældende areal var omgivet af arealer, hvorpå der foregik spagnumindvinding. Såfremt der ikke meddeltes tilladelse til indvinding på arealet, ville det ligge som en ”ø” i området.

At amtet bad om at få sagen hjemvist til fornyet behandling, inden Naturklagenævnet havde truffet en afgørelse, kan skyldes flere forhold.

For det første kan årsagen være, at amtet ikke var klar over omfanget af habitatbekendtgørelsens retsvirkning i forhold til administrationen af IBO'er. Amtet kan således have betragtet tilladelsen som en formalitet i forbindelse med, at der formentlig tidligere havde foregået indvinding af spagnum. Der blev derved ikke blevet taget højde for bindingerne som følge af habitatbekendtgørelsen. Desuden kan det skyldes, at amtet har lagt

lighedsprincippet til grund for tilladelsen uden hensyn til områdets status. Det foregående kan således bero på amtets manglende overblik over habitatbekendtgørelsens bindinger af enkeltsagsadministrationen ved IBO'er.

For det andet kan det skyldes, at amtet har vidst, at der var noget galt, men at tilladelsen var givet ud fra ”går den så går den” princippet. Årsagen hertil kunne være, at amtet formodede, at det ansøgte ikke ville have en mærkbar indvirkning på det pågældende IBO, hvorfor omkostningerne ved udarbejdelsen af en egentlig konsekvensvurdering kunne spares. Konsekvensen heraf kunne blive, at den pågældende tilladelse ville medføre en anvendelse af det pågældende areal, der ville have en uforudset negativ indvirkning på det pågældende IBO.

Der kan i forbindelse med nødvendigheden af en holdningsændring hos myndighederne ligeledes henvises til Hjertingsagen, jf. afsnit 10.3.4, hvor bl.a. Miljøministeriet og fredningsnævnet accepterede etablering af en lystbådehavn indenfor et IBO. Den pågældende havn havde høj prioritet i amtet og kommunen, da der ikke var hensigtsmæssigt med fritidssejlere i den nærliggende statshavn. Tilladelsen blev underkendt af Overfredningsnævnet med den begrundelse, at der ikke var tale om nødvendige samfundshensyn. Sagen viser, at de offentlige myndigheder accepterede, at hensynet til naturen blev sat i baggrunden i forhold til et projekt, der var af væsentlig betydning for et lokalsamfund, men næppe kunne karakteriseres som



værende en væsentlig samfundsmæssig nødvendighed. Dette kunne hænge sammen med, at de offentlige myndigheder ofte både skal varetage politiske interesser og internationale forpligtelser. Tilsidesættelsen af naturhensynet i Hjertingsagen kan således have haft baggrund i politiske ønsker om en lystbådehavn i den konkrete region.

Hvis staten i vid udstrækning accepterer projekter baseret på lokale interesser indenfor IBO'er, vil konsekvensen heraf være, at naturen i disse områder ikke ydes den udvidede beskyttelse i forhold til den øvrige arealanvendelse, som Danmark er forpligtet til gennem fugle- og habitatdirektivet.

I de to ovenstående tilfælde har det ikke været lovgivningen, der var årsagen til forsømmelsen af de internationale forpligtelser, men derimod de implicerede myndigheders ageren i forbindelse med administrationen af lovgivningen.

Det må derfor afslutningsvis siges, at for at opnå fuld implementering af de internationale naturbeskyttelsesbestemmelser i dansk lovgivning er det et spørgsmål om at tilpasse lovgivningen, så den rent juridisk er i stand til at realisere bestemmelserne, men det er ligeledes af væsentlig betydning, at myndighederne er indstillede på, at hensynet til naturen skal prioriteres højere end hensynet til den øvrige arealanvendelse. Dette lægger op til en omfattende analyse i sig selv. Den manglende implementering kan således skyldes flere faktorer som f.eks. målgruppeadfærd og organisatorisk opbygning mv.



LITTERATURLISTE

Bøger

- Anker, H. T. 1996
Helle Tegner Anker
Miljøretlig regulering på landbrugsområdet
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1996
- Anker, H. T. 2001 A
Helle Tegner Anker
Naturbeskyttelseslovgivning
Artikel i:
Ellen Margrethe Basse, red.
Miljøretten bd. 2 – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2001
- Anker, H. T. 2001 B
Helle Tegner Anker
Planlovgivning
Artikel i:
Ellen Margrethe Basse, red.
Miljøretten bd. 2 – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2001
- Anker, H. T. 2001 C
Helle Tegner Anker
Skov- og landbrugslovgivning
Artikel i:
Ellen Margrethe Basse, red.
Miljøretten bd. 2 – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2001
- Basse, E. M. og Anker, H. T. 2001
Ellen Margrethe Basse og Helle Tegner Anker
Miljøprincipper og traditionelle retlige principper
Artikel i:
Ellen Margrethe Basse, red.
Miljøretten bd. 1 – Almindelige emner
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2001



- Basse, E. M. og Olsen, B. E 2001
Ellen Margrethe Basse og Birgitte Egelund Olsen
Virkemidler
Artikel i:
Miljøretten bd. 1 – Almindelige emner
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2001
- Boeck, A. B. 2002
Anne Birte Boeck
Lov om planlægning
2. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2002
- Evald, J. 2000
Jens Evald
Retskilderne og den juridiske metode
2. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2000
- Fenger, N. 2002
Niels Fenger
EU-ret og Dansk Forvaltningsret
Artikel i:
Søren Dosenrode, red.
EU-rettens påvirkning af dansk ret
Systeme 2002
- Garde, J. et.al.1997
Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker
Madsen, Jørgen Mathiassen og Karsten Revsbech
Forvaltningsret – Almindelige emner
Indlæg af Jens Garde, s. 131-235
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1997
- Gulman, C. og Hagel-Sørensen, K. 1995
Claus Gulman og Karsten Hagel-Sørensen
EU-ret
3. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1995
- Hansen, K. 2003
Kjeld Hansen
Hasardspillet med Danmarks natur
Dansk Ornitologisk Forening 2003



- Jensen, C. H. og Nørgaard, C. Aa. 1988
Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard
Administration og borger
3. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1988
- Kammeradvokaten 2002
Kammeradvokaten K. Hagel-Sørensen
Notat om implementering af habitatdirektivet
2002
- Karnov 2001
Karnovs lovsamling 2001
bind 2, s. 2485-2487
Forlaget Thomson A/S 2002
- Karnov 2002
Karnovs lovsamling 2002
Forlaget Thomson A/S 2002
- Knuth-Winterfeldt, H. 1995
Henrik Knuth-Winterfeldt
Fredningsinstituttet I naturbeskyttelsen
Artikel i:
Ole Christiansen, red.
Retligt set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen
Miljø- og Energiministeriet 1995
- Kommissionen 1995
Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber
Kommissionens udtalelse af 18. december 1995 om at lade den planlagte motorvej A 20 (Forbundsrepublikken Tyskland) krydse Peenedalen i medfør af artikel 6, stk. 4, i Rådets direktiv nr. 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (96/15/EF)
EF-Tidende nr. L 006 af 09/01/1996 s. 0014 - 0018
- Kommissionen 2000 A
Kommissionen for de europæiske fællesskaber
Hvidbog om erstatningsansvar ved miljøskader
Kommissionen for de europæiske fællesskaber 2000
- Kommissionen 2000 B
Kommissionen for de europæiske fællesskaber
Rapport fra kommissionen om gennemførelsen af direktiv nr. 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle - Aktualisering for perioden 1993-1995
Kommissionen for de europæiske fællesskaber 2000



- Kommissionen 2001
Kommissionen for de europæiske fællesskabet
Forvaltning af Natura 2000-områder, habitatdirektivet 92/43/EØF, artikel 6
De Europæiske fællesskaber 2001
- Krämer, L. 2002
Ludwig Krämer
Casebook on EU Environmental Law
Hart Publishing 2002
- Miljø- og Energiministeriet 1996
Miljø- og Energiministeriet
Vejledning om planloven
Miljø- og Energiministeriet 1996
- Pagh, P. 1996
Peter Pagh
EU-miljøret
Christian Ejlers' Forlag 1996
- Pagh, P. 2001 A
Peter Pagh
EF's institutionelle ramme og betydning
Artikel i:
Ellen Margrethe Basse, red.
Miljøretten bd. 1 – Almindelige emner
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2001
- Pagh, P. 2001 B
Peter Pagh
Responsum om dansk gennemførelse af Habitatdirektivets art. 6
Naturrådet 2001
- Pedersen, S. F. og Wulff, H. 1995
Solveig Faurholt Pedersen og Helge Wulff
EU-ret – med særligt henblik på jordbrugets forhold
Jordbrugsforlaget 1995
- Rasmussen, H. 1998
Hjalte Rasmussen
EU-ret i kontekst
3. udgave
GadJura 1998
- Rasmussen, K. T. og Pedersen, A. S. 2003
Karina Thaarup Rasmussen og Anna Sandmann Pedersen
Beskyttede naturtyper – Indskrænkninger i ejendomsretten
Aalborg Universitet 2003



- Revsbech, K. 1996
Karsten Revsbech
Lærebog i miljøret
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1996
- Revsbech, K. 1999
Karsten Revsbech
Lærebog i miljøret
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1999
- Skov- og Naturstyrelsen 1993
Skov- og Naturstyrelsen
Vejledning om naturbeskyttelsesloven
Skov- og Naturstyrelsen 1993
- Sørensen, M. T. 2002
Michael Tophøj Sørensen
Helhedsorienteret grundvandsbeskyttelse
Artikel i:
Landinspektøren nr. 1-02
Den danske landinspektørforening 2002
- Wegener, M. 1994
Morten Wegener
Juridisk Metode
2. reviderede udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1994
- Wulff, H. 1992
Helge Wulff
Landboret
2. udgave
Jordbrugsforlaget 1992
- Zahle, H. 2002
Henrik Zahle
EU og Dansk Statsforfatningsret
Artikel i:
Søren Dosenrode, red.
EU-rettens påvirkning af dansk ret
Systeme 2002
- Artikler, sagsakter og mødereferater**
- DfFE 2002
Rapport fra "Ejendomsrættens forundersøgelse – Gråsten Nor"
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fisker, Direktoratet for
Fødevareerhverv.



- EF-Tidende 1999 *Skriftlig forespørgsel E-04 37/99 af Birgitte Langenhagen (PPE) til Kommissionen*
De Europæiske Fællesskabers Tidende C 341
29.11.1999, s. 113
- EF-Tidende 2001 *Skriftlig forespørgsel E-2990/00 af Daniela Raschhofer til Kommissionen*
De Europæiske Fællesskabers Tidende C 151 E
22.05.2001, s. 36-37
- EF-Tidende 2002 *Skriftlig forespørgsel E-0188/02 af Gianfranco Dell'Alba (NI) til Kommissionen*
De Europæiske Fællesskabers Tidende C 205 E
29.08.2002, s. 89-90
- Folketingstidende 1996/97 *Tillæg B til folketingstidende – Udvalgets betænkninger mv. – Bind 2*
Beretning nr. 8, s. 830-841
Folketingsåret 1996/97
J. H. Schultz Grafisk A/S 1998
- Fyns Amt 10.05.2001 *Anmodning om statens medvirken i et naturforvaltningsprojekt i Gråsten Nor på Ærø*
Fyns Amt, 10.05.2001
- Fyns Amt 15.04.2002 *Referat af møde mellem Marstal og Ærøskøbing Kommuner og Fyns Amt.*
Fyns Amt, Natur- og Miljøafdelingen, d. 15.04.2002
- Fyns Amt 24.10.2002 *Referat fra møde i Fyns amts Trafik- og Miljøudvalg den 24. oktober.*
Fyns Amt, Natur- og Vandmiljøafdelingen, d. 24.10.2002
- Fyns Amt 29.10.2002 *Referat fra møde mellem Marstal Kommune og Ærøskøbing Kommune samt Fyns Amt den 29. oktober 2002.*
Fyns Amt, Natur- og Vandmiljøafdelingen, d. 29.10.2002
- Fyns Amt 23.01.2003 *Redegørelse for status for naturforbedringsprojektet i Gråsten Nor og Ærø Flyveplads. Fremtidige muligheder for naturforbedringsprojektet.*
Fyns Amt, Natur- og Vandmiljøafdelingen, d. 23.01.2003



Information 08.01.2003

Folketinget vildledt
Information
08.01.2003

Direktiver, love og lignende

bbn

BEK nr. 637 af 25.06.2001
Bekendtgørelse om beskyttede naturtyper

bl

BEK nr 528 af 24/06/1993
Bekendtgørelse om biavl på læsø

bmvj

BEK nr. 187 af 20.03.2003
Bekendtgørelse om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger i særligt følsomme landbrugsområder

fd

DIREKTIV 79/409/EØF af 02.04.1979
Direktiv om beskyttelse af vilde fugle

flæs

LSF nr. 151 af 14. maj 1996
Forslag til Lov om ændring af skovloven

fmnvp

LSF nr. 55 af 16.04.1998
Forslag til Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om naturbeskyttelse, lov om vandløb og lov om planlægning(1)
(Justering af harmonikravene og genopretning af vådområder i overensstemmelse med aftalen om Vandmiljøplan II)*

fnbl

LSF nr. 70 af 24.10.1991
Forslag til Lov om naturbeskyttelse

fjl

LSF 18 af 7. oktober 1992
Forslag til lov om jagt og vildtforvaltning

hbb

BEK nr. 782 af 01.11.1998
Bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder

hd

DIREKTIV 92/43/EØF af 21.05.1992
Direktiv om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

jl

LBK nr. 114 af 28.01.1997
Bekendtgørelse af lov om jagt og vildtforvaltning

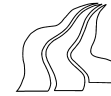


nbl	LBK nr. 85 af 04.02.2002 <i>Bekendtgørelse af lov om naturbeskyttelse</i>
pl	LBK nr. 763 af 11.09.2002 <i>Bekendtgørelse af lov om planlægning</i>
skl	LBK nr. 959 af 02.11.1996 <i>Bekendtgørelse af skovloven</i>
sml	BEK nr. 428 af 02.06.1999 <i>Bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (samlebekendtgørelsen)</i>
så	LOV nr 493 af 01/07/1998 <i>Lov om Skjern Å Naturprojekt</i>
TEF	EF-Traktaten <i>Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab</i>
tm	LOV nr. 111 af 12.03.1988 <i>Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken</i>
vain	VEJL nr. XX <i>Vejledning om administration af internationale naturbeskyttelsesområder</i>
vl	VEJL nr 9563 af 16.10.2002 <i>Vejledning om landzoneadministration</i>
vn	VEJL af 1993 <i>Vejledning om naturbeskyttelsesloven</i>
vrn	VEJL nr. 9067 af 01.01.1993 <i>Vejledning om registrering af naturtyper</i>
vs	VEJL af 1997 <i>Vejledning om skovloven</i>

Links

<http://europa.eu.int> A, 03.04.2003

<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/brochure-da.pdf>
03.04.2003

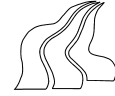


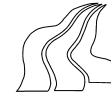
LITTERATURLISTE

- <http://europa.eu.int> B, 22.04.2003 <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm>
22.04.2003
- <http://kort-info.fyns-amt.dk>, 19.06.2003 http://kort-info.fyns-amt.dk/areainfo/ai_map.asp
Den 19.06.2003
- <http://natura2000.sns.dk> B, 22.04.2003 <http://natura2000.sns.dk/habitat2000.htm>
22.04.2003
- <http://natura2000.sns.dk> D, 22.04.2003 <http://natura2000.sns.dk/kort/fuglekort.htm>
22.04.2003
- <http://natura2000.sns.dk> G, 03.04.2003 <http://natura2000.sns.dk/mereom2000.htm>
03.04.2003
- <http://natura2000.sns.dk> J, 13.06.2003 <http://natura2000.sns.dk/23072002/udpegningsliste.htm>
13.06.2003
- <http://www.dataiskoven.dk>, 17.06.2003 http://www.dataiskoven.dk/images/Roble_pa_overdrev.jpg
Den 17.06.2003
- <http://www.eu-oplysningen.dk> A, 03.04.2003 <http://www.eu-oplysningen.dk/institutioner/institutioner/domstolen/faktablad/>
03.04.2003
- <http://www.eu-oplysningen.dk> C, 25.05.2003 <http://www.eu-oplysningen.dk/institutioner/institutioner/parlamentet/faktablad/>
25.05.2003
- <http://www.eu-oplysningen.dk> D, 25.05.2003 <http://www.eu-oplysningen.dk/institutioner/institutioner/raadet/faktablad/>
25.05.2003
- <http://www.eu-oplysningen.dk> E, 25.05.2003 <http://www.eu-oplysningen.dk/institutioner/institutioner/kommission/faktablad/>
25.05.2003
- <http://www.eu-oplysningen.dk> F, 25.05.2003 <http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/50/>
17.05.2003



- <http://www.eu-oplysningen.dk> G, 25.05.2003 <http://www.eu-oplysningen.dk/institutioner/institutioner/revisionsretten/faktablad/17.05.2003>
- <http://www.eu-oplysningen.dk> H, 25.05.2003 <http://www.eu-oplysningen.dk/institutioner/institutioner/revisionsretten/faktablad/25.05.2003>
- <http://www.fm.dk>, 25.05.2003 <http://www.fm.dk/1024/visArtikel.asp?artikelID=1066>
25.05.2003
- <http://www.oes-cs.dk> A, 20.02.2003 <http://www.oes-cs.dk/bevillingslove/doctopic?book=BEVPUBL.FL03A&topic=23.52.01&searchtype=3>
Den 20.02.2003
- <http://www.skovognatur.dk> D, 08.01.2003 <http://www.skovognatur.dk/foralle/projekter/klithede/>
Den 08.01.2003
- <http://www.skovognatur.dk> E, 17.06.2003 <http://www.skovognatur.dk/jagt/reservatfoldere/natvild1.htm>
Den 17.06.2003
- <http://www.skovognatur.dk> F, 17.06.2003 <http://www.skovognatur.dk/jagt/reservatfoldere/natvild2.htm>
Den 17.06.2003
- <http://www.sns.dk>, 07.03.2003 <http://www.Skov-ogNaturstyrelsen.dk/wilhelm/m5/mp54internationaleforpligtelser.htm>
Den 07.03.2003
- <http://www.sns.dk> B, 10.03.2003 <http://www.Skov-ogNaturstyrelsen.dk/natur/biodiver.htm>
Den 10.03.2003
- <http://www.sns.dk> E, 10.03.2003 <http://www.sns.dk/natur/ef-fugl.htm>
Den 10.03.2003
- <http://www.sns.dk> F, 10.03.2003 <http://www.Skov-ogNaturstyrelsen.dk/natur/habidir.htm>
Den 10.03.2003
- <http://www.sns.dk> I, 17.06.2003 <http://www.sns.dk/jagt/reservaterfoldere/asaa/Asaa.html>
Den 17.06.2003





EFD 6/64	EF-Domstolen dom af 15.07.1964 <i>Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy.</i>
EFD C-9/79	EF-Domstolen dom af 12.07.1979 <i>Community law - methods of interpretation - texts in several languages - uniform interpretation - different language versions to be taken into account</i>
EFD 8/81	EF-Domstolen dom af 19.01.1982 <i>Direct effect of directives</i>
EFD 152/84	EF-Domstolen dom af 26.02.1986 <i>Equality of treatment for men and women - conditions governing dismissal</i>
EFD C-6/90 og C-9/90	EF-Domstolen dom af 19.11.1991 <i>Manglende gennemførelse af et direktiv – ansvar for medlemsstaten</i>
EFD C-355/90	EF-Domstolen dom af 02.08.1993 <i>Beskyttelse af vilde fugle - særligt beskyttede områder</i>
EFD C-44/95	EF-Domstolen dom af 11.07.1996 <i>Afgrænsning af områder som særligt beskyttede områder – Medlemsstaternes skønsbeføjelser - Økonomiske og sociale hensyn - Lappel Bank.</i>
EFD C-3/96	EF-Domstolen dom af 19.05.1998 <i>Beskyttelse af vilde fugle - særligt beskyttede områder</i>
EFD C-250/97	EF-Domstolen dom af 17.12.1998 <i>Direktiv 75/129/EØF - kollektive afskedigelser - standsning af en virksomheds aktiviteter som følge af en retsafgørelse</i>
EFD C-96/98	EF-Domstolen dom af 25.11.1999 <i>Traktatbrud - direktiv 79/409/EØF - beskyttelse af vilde fugle - særligt beskyttede områder</i>
EFD C-256/98	EF-domstolen dom af 06.04.2000 <i>Traktatbrud - Direktiv 92/43/EØF – manglende implementering af habitatdirektivets bestemmelser</i>
EFD C-324/98	EF-Domstolen dom af 07.12.2000 <i>Offentlige tjenesteydelsesaftaler – direktiv 92/50/EØF – offentlige tjene-</i>



EFD C-324/98	EF-Domstolen dom af 07.12.2000 <i>Offentlige tjenesteydelsesaftaler – direktiv 92/50/EØF – offentlige tjenesteydelsesaftaler inden for telekommunikationssektoren – direktiv 93/38/EØF – koncessionskontrakt om offentlige tjenesteydelser</i>
EFD C-371/98	EF-Domstolen dom af 07.11.2000 <i>Direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – afgrænsning af lokaliteter, der kan udpeges som særlige bevaringsområder – medlemsstaternes skønsbeføjelser – økonomiske og sociale hensyn – Severn-mundingen</i>
EFD C-415/01	EF-domstolen dom af 27. 02.2003-06-19 <i>Direktiv 79/409/EØF – retlig virkning af udpegede beskyttelsesområde</i>
EFD C-117/00	EF-Domstolen dom af 13.06.2002 <i>Traktatbrud - direktiv 79/409/EØF og 92/43/EØF - beskyttelse af vilde fugle - særligt beskyttede områder</i>
KFE 1991.47	Kendelser om Fast Ejendom 1991, s. 47 <i>Manglende samfundsmæssigt hensyn ved tilladelse til etablering af jollehavn i internationalt naturbeskyttelsesområde</i>
KFE 1993.229	Kendelser om Fast Ejendom 1993, s. 229 <i>Ophævelse af dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3</i>
KFE 1998.126	Kendelser om Fast Ejendom 1998, s. 126 <i>Afslag om opførelse af svinestald på fredskovspligtigt areal</i>
KFE 1998.140	Kendelser om Fast Ejendom 1998, s. 140 <i>Tilladelse til opsætning af vindmølle i fuglebeskyttelsesområde</i>
KFE 1998.180	Kendelser om Fast Ejendom 1998, s. 180 <i>Strandvold ved Tryggelev Nor - dispensation fra fredning - reetablering af fredet naturtilstand - modstående naturinteresser</i>
KFE 1998.188	Kendelser om Fast Ejendom 1998, s. 188 <i>Ophævelse af fredning (afslag)</i>
KFE 1998.224	Kendelser om Fast Ejendom 1998, s. 224 <i>Tungtvejende samfundshensyn for ophævelse af fredning</i>
KFE 2000.109	Kendelser om Fast Ejendom 2000, s. 109 <i>Naturbeskyttelse - tilstandsændring - udsætning1) af bævere - forsigtig-</i>



- KFE 2000.109 Kendelser om Fast Ejendom 2000, s. 109
Naturbeskyttelse - tilstandsændring - udsætning1) af bævere - forsigtighedsprincip
- KFE 2000.231 Kendelser om Fast Ejendom 2000, s. 231
Inddragelse af skovområdeunder fredning
- KFE 2001.129 Kendelser om Fast Ejendom 2001, s. 129
Ophævelse af dispensation til vedligeholde af grøblerende i et område beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3
- KFE 2001.131 Kendelser om Fast Ejendom 2001, s. 131
Etablering af jollehavn i internationalt naturbeskyttelsesområde
- KFE 2001.350 Kendelser om Fast Ejendom 2001, s. 350
VVM-redegørelse for udvidelse af svinebrug indenfor et internationalt naturbeskyttelsesområde ikke fyldestgørende
- KFE 2002.141 Kendelser om Fast Ejendom 2002, s. 141
Manglende konsekvensvurdering ved udpegning af sommerhus i internationalt naturbeskyttelsesområde
- KFE 2001.442 Kendelser om Fast Ejendom 2001, s. 442
Manglende konsekvensvurdering ved tilladelse til fortsat klapping af havnebundsmateriale i Vadehavet
- KFE 2002.319 Kendelser om Fast Ejendom 2002, s. 319
Fredningsindgrebet (sikring af naturvidenskabelige, landskabelige og kulturgeografiske interesser, dyrkningsophør, begrænsning af gødskning, påbud om græsning og høslet, ret for amtet til leje af engarealer af hensyn til beskyttelse af Engsnarrens redepladser) - erstatning (takstmæssig erstatning) - mellemkommende lovgivning - erstatning til offentlig myndighed - erstatningsfordeling
- KFE 2002.337 Kendelser om Fast Ejendom 2002, s. 337
Fredningsindgrebet (sikring af hedeområder, tilplantningsforbud, naturgenopretning ved konvertering af nåletræsplantager til hede, rekreativ anvendelse) - erstatning (takstmæssig erstatning) - omkostninger
- KFE 2003.172 Kendelser om Fast Ejendom 2003, s. 172
VVM-sreening – husdyrproduktion – udvidelse – bilag 2 - beregningsmodel



NKN j. nr. 97-33/420-0376	Naturklagenævnet 2001 <i>Tilbagesendelse af VVM-screening til fornyet behandling</i>
NKO 1995.60	Naturklagenævnet Orienterer 1995, nr. 60 <i>Forbud efter pl § 12, stk 3. Rammestemmelsernes præcision - allerede lovligt etableret anvendelse - betingelser i stedet for forbud.</i>
NKO 1999.176	Naturklagenævnet Orienterer 1999, nr. 176 <i>Klitfredning - Generelt og eksempler på afgørelser - Nbl §§ 8-11, 25, 53, 65, stk. 1, 73, stk 2 og 78, stk. 4, jf. bkg. nr. 661 af 13. august 1997 om klitfredning</i>
NKO 1999.179	Naturklagenævnet Orienterer 1999, nr. 179 <i>Erhvervsmæssige interesser kunne ikke begrunde tilladelse til rørlægning af beskyttet vandløb</i>
NKO 1999.199	Naturklagenævnet Orienterer 1999, nr. 199 <i>Afslag på ophævelse af fredskovspligt</i>
NKO 2002.244	Naturklagenævnet Orienterer 2002, nr. 244 <i>Kystsikring ved sommerhus omfattet af klitfredning - afslag stadfæstet</i>
NKO 2003.277	Naturklagenævnet Orienterer 2003, nr. 277 <i>VVM-screening i sager om udvidelser af husdyrbrug.</i>
U 1997B.511	Ugeskrift for Retsvæsen 1997, s. 511 <i>EU's beskyttelse af vilde fugle og fisk: indgribende betydning for areal-anvendelsen</i>
U 2001.1278H	Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 1278 <i>Mose med plantede træer ikke omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.</i>

Bilag

- Bilag 1 Mail fra Claus Solhøj ved Fyns Amts Avis den 21.02.2003
 Mail fra Claus Solhøj ved Fyns Amts Avis den 23.03.2003
 Mail fra Dorit Fruergaard i Fyns Amt den 07.03.2003
 Mail fra Dorit Fruergaard i Fyns Amt den 07.03.2003



MAIL FRA CLAUDS SOLHØJ – FYNS AMTS AVIS

Fredag 21.02.2003

Hej!

....

Gråsten Nor (herefter noret) er gammel havbund og blev inddæmmed i 1860'erne. Manden, der tog initiativ til og for egen regning og risiko finansierede inddæmningen, døde mange år senere som en bitter og fattig mand efter utallige retssager - fordi ingen ville betale for at passere de anlagte dæmninger, og fordi de lokale embedsfolk i alle henseender modarbejdede ham. Jeg har læst hans skrift om hele sagen, meget underholdende - og også tankevækkende, når man ser, hvad der siden er overgået det kære nor ...

Noret er med sine ca. 400 hektar Fyns Amts største sammenhængende engområde. Noret er også udpeget som Ramsar-, EF Fuglebeskyttelses- og EU habitatområde. Hovedparten af noret er ejet af lokale landmænd, som bruger den relativt magre og sandede, men velgrøftede jord til slæt og afgræsning og som billige harmoniarealer ift. arealkrav ifm. husdyrholdet.

I noret ligger der også - for at det ikke skal være løgn - en flyveplads, etableret i begyndelsen af 1960'erne - en græsbane med tilhørende hangar og servicebygning samt tankanlæg.

I 1992 hørte man første gang om Fyns Amts ønske om et såkaldt "naturgenopretningsprojekt". Hvordan det så dengang, ved jeg ikke, men det projekt, der i 2001-2 blev præsenteret for ærøboerne, var et dobbeltprojekt:

1) Et længe næret ønske hos de to ærøske kommuner om at få asfalteret flyvepladsen skulle opfyldes vha. Mål2-midler fra EU samt amtsstøtte til projekteringen;

2) samtidig skulle der etableres en 40 hektar stor sø i noret samt yderligere 70-100 hektar våde enge (herefter sjap) gennem en generel hævning af vandstanden i noret (vandet pumpes kontinuerligt ud i dag ved ca. kote -2).

Amtet ville støtte flyvepladsen, hvis kommunerne omvendt forpligtede sig til at støtte sø og sjap - det fremgår tydeligt af mødereferater. En del af den støtte kan have været, at amtets teknikere nåede frem til, at der ikke skulle laves en VVM-redegørelse for asfalteringen af flyvepladsen. Det klagede DN og DOF over til Naturklagenævnet, som gav de to organisationer medhold.

Amtet ejer ikke selv jord af betydning i noret, men har købt et lokalt landbrug på det, vi henede kalder højjord, ligesom staten ifm. en igangværende jordfordeling også har købt en højjordsejendom. På begge ejendomme var der kvæg, som blev solgt fra af ejeren inden salget til amt og stat.

Ærø mistede på måde et antal dyreenheder, hvilket vakte de øvrige landmænds mishag, fordi mulighederne for at udvide en husdyrproduktion kan være vanskelige.





Amtets og statens højjord skulle bruges til at bytte sig til norjord på baggrund af en såkaldt ejendoms-mæssig forundersøgelse, som viste en interesse for dette og muligvis også for et naturgenopretningsprojekt - forundersøgelsen kan læses på flere måder. Mig bekendt er der endnu ikke byttet så meget som en tønde land, men en strukturjordfordeling pågår i noret som nævnt - amtet har søgt at ændre jordfordelingens formål, men forgæves).

Samtidig var og er landmændene også bekymrede for, at "naboskabet" til et naturområde kunne betyde yderligere restriktioner for deres brug via fx bufferzoner og lignende. De lokale landmænd føler, at amtet spiller en dobbeltrolle ved både at skulle varetage naturinteressser og samtidig give tilladelser til landmænd, der ønsker at udvide bedriften.

Landmændene har også sat spørgsmålstegn ved de fugle- og plantetællinger, der ligger til grund for amtets påstand om en stærk tilbagegang for naturen i noret gennem de seneste 20-30. Tællingerne er rent faktisk også sporadiske og udført af lokale fuglekiggere og andre amatører. Landmændene er tilbøjelige til at give ræven skylden for en del af en evt. tilbagegang for fuglene (et halvsløjt argument, men rævebestanden varierer stærkt med tykkelsen på vinterisen).

Ydermere har en lokalafdeling af Kyst, Land og Fjord - sammen med indtil flere kommunalpolitikere - spurgt, hvad der egentlig er galt med den natur, der er i noret nu - og som vil forsvinde til fordel for en anden, hvis dele af noret sættes under vand.

Jeg har - i al beskedenhed - påvist i et par artikler, at en lang række af amtets natur-mål i noret allerede er

nået via de MVJ-aftaler, der efterhånden dækker rundt regnet en fjerdedel af norjorden.

Alt i alt var der ved et borgermøde på Ærø forrige efterår, hvor amtet fremlagde sit projekt for en større kreds, ingen større lokal interesse for at medvirke.

Ingen har kunnet belyse det sikkerhedsmæssige aspekt i at lade en flyveplads få 40 hektar sø og 70-100 hektar sjap - med rastende ande- og vadefugle i tusindtal (40.000 har været nævnt) - som nabo ...

Tilbage til dobbeltprojektet:

Efter klagen over den manglende VVM-redegørelse, hvor klagerne fik medhold i det sene efterår, trak de to ærøske kommuner sig ud af projektet, fordi de ikke ville satse en halv million kroner på en VVM-redegørelse, der ikke gav garanti for asfalt på flyvepladsen. Et forsøg på - på amtets opfordring - at finde en ny beliggenhed til flyvepladsen blev også opgivet af samme grund. Uden asfalteringen, som samtidig også ville have hævet selve banen en meters penge, vil en sø klos op ad flyvepladsen formentlig ikke kunne lade sig realisere uden meget omfattende afværgeforanstaltninger for flyvepladsens vedkommende (dræning og grøftning i ret stort omfang, men ubelyst for indeværende).

Amtet har imidlertid meldt ud for et par uger siden, at målet fortsat er at bytte sig til den fornødne norjord til at realisere det oprindeligt fremlagte projekt på - så vidt jeg forstår, men der kan være smuttet en nuance ...

Som en sidekonsekvens af nor-debatten stemte et flertal i begge ærøske kommunalbestyrelser nej til at medvirke i et pilotprojekt omkring en nationalpark i



Det Sydfynske Øhav - lige nu skal kommunerne så småt i gang med at skaffe jord til anlæg af en natursti øhavet rundt - det projekt fordrer stor lokal opbakning fra de lokale lodsejere for ikke at sande til i nødvendige ekspropriationer af små strimler mark nær vandkanten. Det er jeg ret spændt på at se ...

I øjeblikket er Fyns Amt meget interesseret i at støtte et lokalt biogasprojekt - som måske og måske ikke kan lempe på husdyrbrugenes harmonikrav.

Som lidt af en bombe har den lokale afdeling af Kyst, Land og Fjord stillet krav om, at enhver ændring af vandstanden i noret skal VVM-vurderes - der er grund til at tro, at lokalafdelingen vil benytte enhver ankenmulighed på afslag.

Hovedproblemerne er, set fra min kontorstol på den lokale avisredaktion, følgende:

- Amtet har optrådt klodset (studehandelen med kommunen og jordopkøb) og har inddraget de berørte lodsejere alt for sent i forløbet, hvor de bare fik præsenteret en fiks og færdig "pakkelsejning".

- Ærøboerne er stridbare og selvbevidste, hvilket kun øger behovet for dialog og "medejerskab".

- Landmændene er generelt økonomisk pressede og usikre på fremtiden (prøv at kigge på, hvad der egentlig er af udpegninger på Ærø!!!).

- Der er aldrig fremlagt substantielle argumenter for værdien af en naturgenopretning.

- Nor-projektet griber ind i anden debat på Ærø: Hvordan skaber vi vækst og udvikling - ved at satse på såkaldt kvalitetsturisme og dermed også naturen, eller ved at satse på det eksisterende erhvervsliv og

derefter fjerne så mange naturbeskyttende hindringer som muligt?

.....

God weekend i det nordjyske!

Claus Solhøj

FAA/Ærø

Tlf. privat: 4081 9749

Tlf. arbejde: 6252 1014





MAIL FRA CLAUD SOLHØJ – FYNS AMTS AVIS

Fredag 23.03.2003

Hej, her er - i original tekst sat ind i mailen - den seneste og ganske

overraskende udvikling i Gråsten Nor-sagen.

Med venlig hilsen

Claus Solhøj

Norets landmænd siger nej til jordfordeling - Spild af skatteydernes penge, vurderer lodsejerne og indstiller strukturjordfordelingen i Gråsten Nor Af Claus Solhøj

GRÅSTEN NOR: Fyns Amts planer om et naturforbedringsprojekt i Gråsten Nor har lidt et alvorligt tilbageslag. Lodsejere og lodsejerudvalg har i fuld enighed i et brev til Direktoratet for FødevarerErhverv anmodet om, at den igangværende strukturjordfordeling i noret indstilles.

Efter generalforsamlingen onsdag i I/S Gråsten Nor og det efterfølgende statusmøde for jordforde-

lingen talte Fyns Amts Avis med formanden, gård-ejer Karsten Olsen.

- I min beretning konstaterede jeg, at 2002 havde været et begivenhedsrigt år. Den megen medieomtale af Gråsten Nor med borgermøde, asfalteringen af flyvepladsen, amtets naturgenopretningsprojekt - som

lodsejerne fortsat er imod - og amtets og de ærøske kommuners håndtering af projekterne blev naturligvis berørt og diskuteret en del, fortæller han. Skatteyderne får for lidt for pengene. På den efterfølgende status for strukturjordfordelingen konkluderede lodsejere og lodsejerudvalg på denne baggrund, at der er meget begrænsede muligheder for at gennemføre en strukturjordfordeling i noret med tilfredsstillende resultat.

- Vi ønsker derfor ikke, at dette omkostningskrævende arbejde sættes i gang, og derfor har vi anmodet Direktoratet for FødevarerErhverv om, at bevillingen trækkes tilbage og sagen afsluttes, forklarer Karsten Olsen.

- Vi vurderer ganske enkelt, at der ikke kan opnås et tilfredsstillende resultat for de mange skattekroner, det vil koste, uddyber han. Store problemer for naturforbedring

Fyns Amt og Direktoratet for FødevarerErhverv har til sammen gennem de seneste år opkøbt i alt 100 hektar højjord omkring noret. Højjorden skulle indgå i strukturjordfordelingen, hvor amtets hensigt efter de seneste udmeldinger er at bytte sig til



norjord, der så kunne indgå i et naturforbedringsprojekt på »egen jord«, så at sige.

Med lodsejernes melding fra til strukturjordfordelingen – hvilket de som initiativtagere er i deres gode ret til - skal amtet nu forhandle direkte med den enkelte lodsejer, hvis amtet ønsker norjord. Det vil alt andet lige betyde en gunstigere forhandlingsposition for den enkelte lodsejer og formentlig også udskyde eller helt umuliggøre naturforbedringen i noret.

4-sp.bill: Med lodsejernes overraskende nej til strukturjordfordelingen i Gråsten Nor, bliver den eneste mulighed for sø og enge sandsynligvis de lejlighedsvis oversvømmelser (som på billedet fra november 2002). Som der i øvrigt bliver færre af fremover, idet generalforsamlingen besluttede at lade grøfter og kanaler oprense hvert år - efter behov - mod hidtil hvert andet.





vi

MAIL FRA DORIT FRUER- GAARD – FYNS AMT

Fredag 07.03.2003

Til Martin Korgaard

Amtet har arbejdet med planer om naturforbedringer i Gråsten Nor før kommunerne begyndte at arbejde med en asfaltering af landingsbanen eller flytning af flyvepladsen til en anden placering. Det har været en forudsætning for projektet at flyvepladsens nuværende driftsvilkår kunne sikres i forbindelse med et evt. projekt. Der ligger et skitseprojekt for sikring af flyvepladsen - med den nuværende placering og landingsbane - fra 1998. Vi er således tilbage i en situation svarende til 1998. Amtet skal sikre flyvepladsen og tekniske undersøgelser har vist at det er muligt.

Lodsejerudvalget i jordfordelingssagen har ikke ønsket at ændre jordfordelingen til en formålsjordfordeling med fokus på naturprojektet. Den rejste struktur-jordfordeling føres derfor videre. Amtet indgår heri på lige fod med de øvrige lodsejere.

Amtets arbejde med naturforbedringsprojekter hviler på frivillighed. Det gælder også Gråsten Nor.

Jeg håber dette måtte være svar på dine spørgsmål - ellers er du velkommen til at vende tilbage.

Venlig hilsen

Dorit Fruergaard

Gruppe L10af-05

vi



MAIL FRA DORIT FRUERGAARD – FYNs AMT

Fredag 07.03.2003

Til Martin Korgaard

Amtet har i forbindelse med et projekt alene givet tilsagn om at sikre at flyvepladsens driftsvilkår ikke vil blive forringet således at flyvepladsen ikke bliver ringere stillet efter en evt. gennemførelse af et naturforbedringsprojekt. Amtet har ikke ansvar overfor de aktuelle problemer på pladsen og har ikke andel i at forbedre pladsen. Amtet og kommunerne indgik i 2001 et samarbejde om at tænke amtets sikring af flyvepladsen i forbindelse med et naturprojekt sammen med kommunernes planer om at forbedre flyvepladsen ved en asfaltering af banen. Der blev givet mål-2 midler til dette projekt, hvor amtets andel (kompensation for hævnning af vandstanden i noret) også blev tildelt midler. Kommunerne har nu opgivet at asfaltere banen og har trukket deres mål-2 ansøgning tilbage.

Forskellen mellem en struktur-jordfordeling og en formåls-jordfordeling er for det første at formåls-jordfordelingen søger at tilvejebringe muligheder for at gennemføre formålet - i dette tilfælde naturforbedringer i noret. I en formåls-jordfordeling er det også vigtigt at de resterende landbrugsejendomme sikres en god arrondering - de skal kunne leve med "formålet" hvad enten det er en vej eller et naturprojekt. Her ud over giver en formåls-jordfordeling også mulighed for at amtet sideløbende med jordfordelingen kan

indgå naturforvaltningsaftaler mv. således at alle muligheder for at opnå frivillige aftaler bringes i spil. Et samlet projekt kan således tilvejebringes ved en mosaik af naturforvaltningsaftaler (tinglysning af deklARATIONER) mod udbetaling af en engangskompensation og køb/salg gennem jordfordelingen.

Der er i dag ikke fuld opbakning til at hæve vandstanden i hele noret, hvor alle lodsejere jo skal være med. Amtet søger nu at skabe mulighed for at gennemføre delløsninger med hævet vandstand og en ekstenivering af driften i dele af noret. Omfanget vil vise sig hen over struktur-jordfordelingen.

Hvis der ikke umiddelbart kan sikres en ønskelig tilstand på arealerne i noret er det muligt for amtet at beholde norarealerne indtil videre. Arealerne agtes først afhændet med tinglyste deklARATIONER, når amtet har vished for at den ønskede tilstand på arealerne kan sikres.

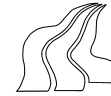
Venlig hilsen

Dorit Fruergaard

Appendiks

Appendiks A Juridisk metode

Appendiks B Forvaltningsret



A JURIDISK METODE

Ved den juridiske metode fokuseres på gældende ret, og den bygger på retskilder og fortolkningsprincipper. For at opnå kendskab til et bestemt lovområde er det ikke tilstrækkeligt kun at fokusere på selve lovtekstens indhold; det er også nødvendigt at analysere forarbejder samt retspraksis og administrativ praksis. Da vi i projektet arbejder med de internationale forpligtelser, EU-retten pålægger Danmark, vil gennemgangen af den juridiske metode ligeledes belyse de retskilder og fortolkningsregler, der foreligger i forbindelse med vurdering af EU-retten.

Afsnittet lægger ud med en gennemgang af de forskellige retskilder – EU-retlige såvel som danske, hvorefter de forskellige fortolkningsprincipper for henholdsvis EU-retten og den danske ret anskueliggøres.

A.1 RETSKILDER

På det generelle plan er der ingen metodisk forskel mellem retskildelæren i EU-retten og den nationale retskildelære. I begge tilfælde er det et spørgsmål om fastlæggelse og forståelse af de faktorer, der har indflydelse på vurderingen af konkrete retsspørgsmål. De faktorer, der tages i anvendelse, er dog forskellige fra EU-retten til dansk ret, idet der forekommer faktorer i den ene ret, der ikke findes i den anden og omvendt. Dette afspejles desuden i

fortolkningsprincipperne, idet tolkningen af EU-retten foregår efter andre hensyn end tolkningen af dansk ret. [Wegener, M. 1994, s. 205] Vi vælger derfor, at opdele gennemgangen af retskilderne i henholdsvis EU-retten og den nationale ret.

Generelt kan retskilderne, nationale såvel som EU-retlige, opdeles i principale og subsidiære retskilder, hvor der til de principale retskilder henregnes de skrevne regler, eksempelvis love og bekendtgørelser i den nationale ret og f.eks. traktater, forordninger og direktiver i EU-retten. De subsidiære retskilder omfatter de uskrevne regler som f.eks. retspraksis og sædvane, der forekommer i begge retssystemer.

A.1.1 Principale EU-retskilder

De principale retskilder i EU-retten kan ikke umiddelbart opstilles i et fasttømret hierarki¹. [Wegener, M. 1994, s. 205] Men traktaternes bestemmelser kan dog placeres over bestemmelser i forordninger, direktiver, afgørelser, beslutninger, henstillinger og udtalelser. I tilfælde af uoverensstemmelser mellem traktaterne og de underliggende retskilder, vil de underliggende retskilder blive

¹ I forbindelse med forhandlingerne af Unionstraktaten opgav man foreløbigt at opstille en rangorden for de forskellige kategorier af retsakter. [Wegener, M. 1994, s. 206]



kendt ugyldige. [<http://www.eu-oplysningen.dk> B, 20.03.2003]

Vi vil i det følgende kort beskrive de enkelte retskilder.

Traktater² er de mest betydningsfulde retskilder i EU-retten. En traktat er en juridisk bindende aftale mellem to eller flere stater ofte inden for EU, men ligeledes traktater indgået med tredjelande eller andre internationale institutioner er bindende for medlemsstaterne. Vedtagelsen af en traktat kræver parternes enighed. Der er imidlertid mulighed for, at et medlemsland har forbehold mod dele af traktaten. Indholdet af en traktat kan i princippet være et hvilket som helst generelt eller konkret forhold. [Wegener, M. 1994, s. 144]

Forordninger er almengyldige, bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, hvilket betyder, at forordningerne efter den lovpligtige offentliggørelse i EF-Tidende træder i kraft på samme tidspunkt og fuldstændig enslydende i alle medlemsstater. [Rasmussen, H. 1998, s.132]

Forordninger skaber rettigheder og forpligtelser for de enkelte borgere, institutioner og virksomheder i medlemsstaterne, uden at der er foregået en national implementering af bestemmelserne. Det vil sige, at bestemmelserne i forordninger har direkte indvirkning på borgerne. Forordninger anvendes i

de tilfælde, hvor det skønnes nødvendigt eller hensigtsmæssigt at have en ensartet³ retstilstand i alle medlemsstaterne. [Wegener, M. 1994 s. 208] Forordninger kan sammenlignes med love og bekendtgørelser i den danske ret. [Zahle, H. 2002 s. 8]

Direktiver er bindende for de medlemsstater, de rettes mod; i praksis oftest alle medlemsstaterne. Direktivet skal overholdes og opfyldes nøjagtig i overensstemmelse med direktivets formål.

Direktivets bestemmelser skal, i modsætning til forordninger, implementeres i den nationale ret. Det er imidlertid op til de nationale myndigheder at afgøre, med hvilken form og hvilke midler gennemførelsen af direktivet sker. Dette sker oftest gennem ny lovgivning. Der findes dog i medfør af EF-Domstolens praksis enkelte begrænsninger for implementeringen af direktivets bestemmelser, herunder vil efterlevelse alene gennem administrativ praksis ikke accepteres.

Direktiver anvendes hovedsageligt, hvor der ønskes en harmonisering af lovgivningen i de enkelte medlemsstater dog med mulighed for nationale særpræg. Direktiver kan desuden fremstå med mere eller mindre faste bestemmelser. Der er således i de tilfælde, hvor direktivet blot indeholder minimumskrav, mulighed for i den nationale ret at fastsætte strengere krav, end direktivet kræver,

² En traktat kan også kaldes for konvention, overenskomst eller pagt.

³ Eksempelvis konkurrence-, transport-, landbrugs- og miljøpolitikken. [Rasmussen, H. 1998, s. 132]



mens det i andre tilfælde er udelukket med nationale afvigelser. [Wegener, M. 1994 s. 208]

Beslutninger er bindende i alle enkeltheder for den, beslutningen er rettet mod, hvilket både kan være en enkelt eller flere medlemsstater eller enkeltpersoner i medlemsstaterne. Det vil sige, at beslutninger har anført bestemte adressater, hvilket kan sammenlignes med direktiver. Forskellen mellem disse to retsakter er dels, at beslutninger kan rettes mod enkeltpersoner, mens direktiver kun kan rettes mod medlemsstater, og dels at beslutninger ikke kun er bindende i henseende til de anførte mål. [Wegener, M. 1994 s. 209]

Henstillinger og **udtalelser** er ikke bindende, og det kan være svært at bestemme forskellen på disse to retsakter. Henstillinger anvendes dog oftest, når initiativet til tilkendegivelsen udgår fra udstederen, mens udtalelser benyttes, hvor der reageres på henvendelser udefra. Adressaten for begge retsakter er oftest medlemsstater, men kan også være fællesskabsorganer eller enkeltpersoner. [Wegener, M. 1994, s. 210]

Andre skrevne retskilder omfatter en række forskellige retsakter med vekslende sprogbrug og indhold, hvoraf kun nogle er bindende. Retsakterne kan derfor svære at kategorisere. Blandt de bindende retsakter er afgørelser fra Unionsinstitutionerne vedrørende organisatoriske forhold og afgørelser truffet af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet samt folkeretlige aftaler indgået mellem medlemsstaterne med hen-

syn til spørgsmål, der ligger uden for EU's virkefelt. Blandt de ikke bindende retsakter er: Programmer, memoranda, erklæringer, meddelelser, planer mm. Denne type retsakter kan sammenlignes med generelle vejledninger i den danske ret.

A.1.2 Subsidiære EU-retskilder

De subsidiære EU-retskilder kan på nogle områder sammenlignes med de subsidiære retskilder i den danske ret, men i EU-retten er de subsidiære retskilder som udgangspunkt ikke rodfæstet i rets anvendelsen i samme omfang som de danske subsidiære retskilder, hvor retskilderne er dybt forankrede i systemet. Dette hænger formentlig sammen med, at EU-retten er yngre og derfor ikke har samme tradition med benyttelsen af de subsidiære retskilder.

Sædvaner i EU-retten er tilsvarende sædvaner i den danske ret et spørgsmål om et fast handlemønster. De opstår på baggrund af handlemønsteret i forholdet mellem medlemsstaterne. Det er imidlertid ikke et krav ved EU-rettens sædvaner, at handlemønsteret har manifesteret sig gennem længere tid.

Sædvaner spiller en forsvindende lille rolle som retskildefaktor i EU-retten, hvilket formentlig hænger sammen med problemerne ved at påvise et fast handlemønster. Det kan i det hele taget diskuteres hvorvidt sædvaner overhovedet spiller en rolle. [Wegener, M. 1994, s. 213]



Retspraksis kan sammenlignes med retspraksis i den danske ret. Retspraksis kan have en mere eller mindre selvstændig rolle i fortolkningen. F.eks. kan en eller flere højesteretsdomme sammenholdes med den skrevne ret, hvorved enkelte bestemmelers fortolkning får en mere fast og sikker betydning. Tidligere afgørelser spiller en mere selvstændig rolle i de tilfælde, hvor retstilstanden formuleres alene på grundlag af retspraksis, hvilket forekommer, hvor lovgivningen ikke er entydig. Ved benyttelsen af retspraksis er det således et spørgsmål om at tage stilling til, hvilken rolle retsopfattelsen i tidligere afgørelser skal spille ved fortolkning og anvendelse af de skrevne retskilder. I de afsagte EU-retlige afgørelser fremgår der af dommens præmisser udtrykkelige henvisninger til ældre afgørelser. EU-retten indeholder imidlertid ikke almindelige regler om international retspleje og tvivlsløsning, hvorfor retsafgørelserne ikke har sammenlignelig betydning som i den danske ret. Domstolen føler sig således ikke formelt bundet af tidligere afgørelser, men går dog ud fra nødvendigheden af kontinuitet i retsopfattelsen. [Wegener, M. 1994, s. 213-214]

Benyttelsen af retspraksis belyses gennem EFD C-3/00. Sagen omhandler industripolitik, hvor de danske myndigheder havde anmeldt deres nationale bestemmelser om nitrater, nitrater og sulfitter til Kommissionen. Dette skete i overensstemmelse med TEF, der gav medlemsstaterne mulighed for at opretholde nationale bestemmelser til trods for EU-retlige harmoniseringsbestemmelser. Anmeldelsen blev senere suppleret med oplysninger. Kommissionen indhentede i den forbindelse udtalelser fra de øvrige medlemsstater, hvoraf flere udtrykte forbehold overfor den danske ansøgning.

Kommissionen besluttede, at de nationale bestemmelser var mere vidtrækkende, end det var nødvendigt for at nå det danske mål om beskyttelse af folkesundheden, hvorfor de danske bestemmelser ikke kunne godkendes. Den danske regering ophævede i medfør heraf de danske bestemmelser.

Danmark anfægtede imidlertid efterfølgende Kommissionens beslutning og ønskede den annulleret. Danmark påklagede derfor Kommissionens beslutning til EF-Domstolen. Baggrunden herfor var bl.a., at Danmark fandt beslutningen behæftet med retlige og faktiske fejl. Blandt disse fejl var, at Kommissionen ikke havde givet Danmark mulighed for kontradiktion⁴, inden beslutningen blev truffet. Kommissionen mente imidlertid, at Danmark reelt havde haft mulighed for at fremføre sine synspunkter.

EF-Domstolen vurderede i henhold til de EU-retlige bestemmelser, at der ikke forelå bestemmelser, der angav, at kontradiktionsprincippet skulle anvendes i beslutningsprocessen ved behandling af nationale bestemmelser i forhold til harmoniseringsbestemmelser. Da der ligeledes ikke forelå bestemmelser vedrørende indhentning af udtalelser fra de øvrige medlemsstater i det konkrete tilfælde, fandt EF-Domstolen det vigtigt at undersøge, hvorvidt kontradiktionsprincippet burde finde anvendelse i de tilfælde, hvor der anmodes om udtalelser. EF-Domstolen henviste i den forbindelse til en række tidligere afgørelser, hvor kontradiktionsprincippet havde været til behandling. EF-Domstolen fandt ikke, at kontradiktionsprincippet kunne anvendes i det konkrete tilfælde. EF-Domstolen fandt på trods heraf grund til at annullere den anfægtede beslutning, hvilket skyldtes, at beslutningen var behæftet med mangler, der kunne gøre den ugyldig. Kommissionen havde således ikke baseret beslutningen på et af de i TEF art. 95, stk. 6 forhold, hvilket er et krav til Kommissionen.

⁴ Kontradiktion er en parts adgang til at gøre sig bekendt med og ytre sig over for det af modparten fremførte. [<http://www.juraindex.dk>, 01.04.2003]



Det fremgår således af EFD C-3/00, at EF-Domstolen anvendte bl.a. retspraksis i forbindelse med vurderingen af den konkrete sag.

Almindelige retsgrundsætninger er, hvor retsmyndende myndigheder i EU lader sig inspirere af retsordner i medlemsstaterne. Inspirationen består i en udvælgelse af de løsninger, der forekommer mest egnede i EU-retlig sammenhæng. Grundsætningerne anvendes hovedsageligt ved fortolkning af de grundlæggende traktater. [Wegener, M. 1994, s. 216-217] Retsgrundsætningerne har i princippet samme karakter som forholdets natur i dansk ret. [Wegener, M. 1994, s. 221]

Andre EU-retlige kildefaktorer omfatter navnlig praksis fra bl.a. internationale konfliktløsningsorganer, der kan tænkes at spille en rolle for domstolene. Blandt disse er generaladvokatens forslag til sagens afgørelse. Generaladvokatens forslag er ofte mere uddybende en EF-Domstolens præmisser, herunder inddrages ofte komparative analyser og henvisninger til retspraksis. EF-Domstolen er ikke tvunget til at benytte disse kildefaktorer ved

afgørelsen, men de forventes at have en vis retskildemæssig relevans. [Wegener, M. 1994, s. 221]

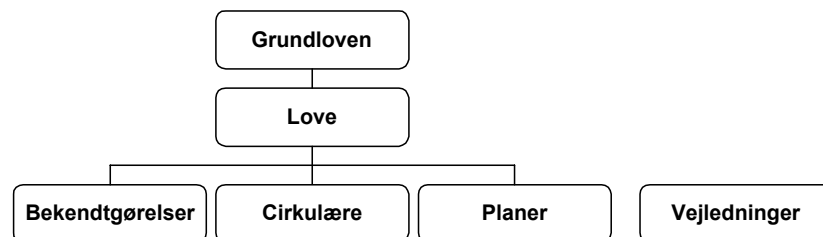
A.1.3 Principale danske retskilder

De principale retskilder i dansk ret kan opstilles hierarkisk [Evald, J. 2000, s. 29] som vist på figur A-1. Det vil sige, at øverste, her grundloven, har højest prioritet i definitionen af retten ift. lovgivning på lavere gyldighedstrin. Vejledninger kan udstedes uden hjemmel og er derfor ikke en del af hierarkiet, hvilket er årsagen til, at vejledninger i figuren er placeret yderst til højre uden forbindelse til de øvrige retskilder.

Vi vil i det følgende kort forklare de enkelte retskilder:

Grundloven er den danske forfatning og danner gyldighed for samtlige love i landet.

Love er udarbejdet i overensstemmelse med grundlovens regler og er derfor næste led i den hierarkiske opstilling af retskilderne. Lovene er som ud-



Figur A-1: De skrevne retskilder hierarkisk opstillet





gangspunkt bindende overfor borgere og myndigheder. [Evald, J. 2000, s. 30]

Bekendtgørelser er de forskrifter, en minister kan udstede i henhold til en lov, og disse er generelle, hvilket vil sige bindende overfor såvel borgere som myndigheder. [Evald, J. 2000, s. 32]

Cirkulærer er dokumenter, hvor en overordnet administrativ myndighed udsteder bindende forskrifter til en anden administrativ myndighed. De kan indeholde præciseringer og fortolkninger af love og oplyse, hvilke hensyn der skal lægges vægt på i bestemte tilfælde. Cirkulærer har enten hjemmel i en lovgivning eller et over-/underordningsforhold. [Evald, J. 2000, s. 33-34]

Planer er dokumenter, der typisk har til formål at regulere fremtidig anvendelse eller råden over et afgrænset sektorområde eller geografisk område. Planer skal som hovedregel indordne sig anden lovgivning, men kan i enkelte tilfælde tilsidesætte denne. Planen er i første omgang bindende for den myndighed, der har udarbejdet den; men den kan herudover få retsvirkning for andre myndigheder og borgere. [Evald, J. 2000, s. 35]

Vejledninger er ikke bindende for hverken borgere eller myndigheder, men fungerer blot som orientering om reglers indhold, baggrund, fortolkning og administration. Da vejledningerne ofte har en høj detaljeringsgrad, kan det være svært for myndigheder at forsvare en fravigelse fra vejledningens indhold. Vejledninger kan således være indirekte bindende for en myndighed. [Evald, J. 2000, s. 36]

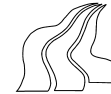
I tilfælde, hvor der bliver tale om regelkrydsning mellem ovenstående retskilder, gælder, at ældre love viger for yngre (lex posterior), generelle love viger for specielle (lex specialis), og love på lavere gyldighedsstrin viger for love på højere gyldighedsstrin (lex superior). [Wegener, M. 1994, s. 280]

A.1.4 Subsidiære danske retskilder

De subsidiære retskilder kan ikke på samme måde som de principale retskilder opstilles hierarkisk, idet reglerne ikke er blevet til i kraft af bestemte kompetencer; men i stedet er udviklet gennem praksis. [Wegener, M. 1994, s. 41]

Sædvaner skal værne om en mere eller mindre rimelig forventning om, at en bestående tilstand kan fortsætte. Sædvane opstår på baggrund af samfundets medlemmer, der gennem deres adfærd har pålagt sig indskrænkninger i handlefriheden. Denne adfærd skal være fulgt almindeligt, stadigt og længe i den overbevisning, at man er retligt forpligtet og berettiget hertil. [Evald, J. 2000, s. 42-44]

Retspraksis er en ret, der opstår udenfor det politiske system, nemlig ved domstolene selv. Retspraksis er baseret på lovfortolkning ud fra et spørgsmål om at skabe orden i henhold til følgende begreber: retssikkerhed, retfærdighed og hensigtsmæssighed. Retspraksis anerkendes som retskilde, men kan dog fraviges. Dette sker f.eks. når samfundsudviklingen er årsag til, at domstolene må skabe en ny ret. [Evald, J. 2000, s. 37-40]



Administrativ praksis er administrationens uskrevne retskilde. Det er den praksis, som ikke direkte står i et cirkulære, en vejledning eller en skrivelse; men som er blevet til en norm i administrationen som følge af en række konkrete afgørelser på et givet område. [Evald, J. 2000, s. 34]

Administrativ praksis er ikke bindende for domstolene; men domstolene vil som udgangspunkt lægge en vis vægt på den administrative praksis ved træfning af en afgørelse. Den administrative praksis hos en overordnet myndighed er bindende for den underordnede myndighed, mens en overordnet myndighed ikke er bundet af den underordnede myndigheds administrative praksis. [Evald, J. 2000, s. 34]

Den administrative praksis kan ændres; men en sådan praksisændring forudsætter, at der ikke er tale om et enkelttilfælde, idet der i et sådant tilfælde vil være tale om brud på de forvaltningsmæssige lighedsgrundsætninger. [Evald, J. 2000, s. 34]

Forholdets natur er den mest ubestemte af retskilderne. Den benyttes, når øvrige retskilder ikke kan benyttes, ud fra den betragtning, at dommeren kan og bør lægge vægt på, hvad der ville være den mest formålstjenlige løsning i det konkrete tilfælde. Forholdets natur rummer således i virkeligheden dommerens egne vurderinger, hvorfor det er disse vurderinger, der bliver den reelle retskilde. [Wegener, M. 1994, s. 137-138]

A.2 FORTOLKNINGS- PRINCIPPER

Juridisk metode er først og fremmest en metode, som retsanvendende myndigheder, hovedsageligt domstolene, benytter i processen frem til en retsafgørelse. Retskilderne, der skal danne grundlag for retsafgørelsen, giver imidlertid ikke altid et sikkert svar i sig selv. Det er således nødvendigt med en fortolkning for at mindske skønselementet i retsanvendelsen. Retsafgørelsen kan derfor betragtes som en vurdering af de aktuelle forhold i forhold til retskilderne på området. I domspraksis er en række fortolkningsprincipper udviklet til hjælp i vurderingen af de enkelte forhold i en sag. Disse fortolkningsprincipper er uskrevne og kan alene udledes af praksis. De forskellige principper i henholdsvis EU-retten og dansk ret er kort beskrevet i det følgende.

A.2.1 Fortolkningsprincipper i EU-retten

EF-domstolen har en række fortolkningsprincipper, der lægges til grund ved afgørelser.

Ordlydsfortolkning fokuserer på EU-retsreglernes ord og deres leksikale betydning. Princippet benyttes sjældent alene ved en afgørelse, herunder specielt ikke når afgørelsen skal klarlægge fortolkning af traktaters indhold. Ordlydsfortolkning lægges imidlertid gerne til grund for en afgørelse i de tilfælde, hvor det giver et resultat, som EF-



Domstolen i øvrigt stiler imod. [Rasmussen, H. 1998, s.392]

Ved en ordlydsfortolkning er det relevant at se på de forskellige sprogversioner og efterfølgende vælge den fortolkning, som flest sprogversioner underbygger. Årsagen hertil er, at EU-reglerne gælder på 11 i princippet ligestillede sprog, men de sproglige versioner fører ofte til indbyrdes uforenelige resultater. Herudover har begreberne ikke nødvendigvis samme meningsindhold på de forskellige sprog. [Fenger, N. 2002, s. 35]

At forskellige sprogversioner kan have forskellig begrebsforståelse belyses gennem EFD C-9/79, hvor Raad van Beroep Zwolle stillede et præjudicielt spørgsmål omkring forståelse af begreberne i de hollandske bestemmelser i forhold til de øvrige medlemsstaters forståelse af begrebet. Bestemmelserne omhandlede børnetilskud og invalidepension. I henhold til den hollandske lovgivning blev børnetilskud ophævet for en invalidepensionist, såfremt vedkommendes *diens echtgenote* (ægtehustru) udøvede erhvervsmæssig virksomhed.

En ordlydsfortolkning af denne bestemmelse ville føre til den konklusion, at bestemmelsen alene omfattede situationen, hvor hustruen, men ikke ægtemanden, drev virksomhed. I de tilsvarende bestemmelser i de øvrige medlemsstater blev ordet, der svarer til det danske ægtefælle benyttet, hvorfor EF-Domstolen udtalte, at bestemmelsen i den nederlandske lovgivning ligeledes skulle finde anvendelse på mandlige ægtefæller.

Formåls- eller teleologisk fortolkning lægger vægt på formålet med den EU-regel, der skal fortolkes, eller den retsforordning, hvori den findes. [Rasmussen, H. 1998, s.394]

Formålsfortolkningen anses for at være det fortolkningsprincip, der med størst sikkerhed virkeliggør lovgiverens hensigter med lovteksten. EF-

Domstolen har derfor gennem en lang og fast retspraksis valgt at harmonisere under hensyntagen til retsaktens formål. Formålsfortolkningen har således været det dominerende fortolkningsprincip ved EF-Domstolens afgørelser; også i højere grad end ved de fleste andre domstole. [Rasmussen, H. 1998, s. 396-398]

EFD C-250/97 er et eksempel på, at EF-Domstolen har anvendt formålsfortolkning.

Sagen var en præjudiciel forespørgsel fra civilretten i Hillerød vedrørende fortolkningen af art. 3, stk. 1, andet afsnit og art. 4, stk. 4, i direktiv 75/129/EØF af 17. februar 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser. Sagens parter var Dansk Metalarbejderforbund på vegne af en række afskedigede lønmodtagere mod Lønmodtagernes Garantifond.

Et firma begærede sig konkurs. Samme dag blev samtlige timelønnede ansatte mundtligt informeret om, at de var fritstillede pr. arbejdsdags afslutning. Afskedigelserne blev dagen efter bekræftet skriftligt. Afskedigelserne var i den forbindelse ikke blevet varslet til de offentlige myndigheder, idet de var en følge af konkurs. Ti af de ansatte mente, at afskedigelserne skulle have været varslet og krævede som følge heraf 30 dages løn som erstatning. De ansatte anmodede Garantifonden om at dække det nævnte krav mod arbejdsgiveren. Garantifonden afviste kravet, idet afskedigelserne skyldtes en konkurs, hvilket betød at undtagelsesbestemmelserne i direktivet kom i anvendelse.

Forståelsen af direktivet blev herefter forelagt til præjudiciel afgørelse ved EF-Domstolen. EF-Domstolen nåede ved en formålsfortolkning af direktivet frem til, at beskyttelsen af arbejdstageren måtte komme i første række. Undtagelsesbestemmelsen kunne således ikke tolkes, så afskedigelser foretaget samme dag som arbejdsgiverens konkursbegæring, var omfattet.



EFD C-250/97 belyser EF-Domstolens brug af formålsfortolkning. I sagen havde civilretten i Hillerød problemer med at tolke et direktivs undtagelsesbestemmelser. EF-Domstolen foretog en formålsfortolkning af direktivets bestemmelser og klargjorde som følge heraf at undtagelsesbestemmelserne skulle tolkes så arbejdstageren kom i første række.

Kontekstfortolkning lægger vægt på påviselige sammenhænge mellem den EU-regel, der skal fortolkes, og andre regler, afsnit, kapiteloverskrifter og lignende i retforskrifter, hvor reglen findes. [Rasmussen, H. 1998, s.393]

Brugen af kontekstfortolkning belyses gennem EFD C-236/92, hvor den italienske domstol stillede et præjudicielt spørgsmål til EF-Domstolen vedrørende beskyttelse af de individuelle personlige rettigheder i forbindelse med et direktiv om affald. Spørgsmålet gik på indholdet af en bestemt artikel, hvorvidt denne artikel tvang den nationale domstol til at beskytte bl.a. individuelle rettigheder.

EF-Domstolen anvendte en kontekstfortolkning til at bestemme indhold og rækkevidde af den omtalte artikel. Domstolen påviste således en sammenhæng mellem den omtalte artikel og formålsartiklen i direktivet og inddrog desuden bestemmelser fra direktivet om planlægning, opsyn og kontrol med affaldsbortskaffelse. EF-Domstolen kom til den konklusion, at den omtalte artikel ikke pålægger den nationale domstol at beskytte de individuelle rettigheder i henhold til direktivet om affald.

Subjektiv fortolkning inddrager forarbejder i afgørelsen for at afgøre reglens betydning. [Rasmussen, H. 1998, s.393] Forarbejder anvendes dog i meget lille grad som retskilde. Først i de seneste år har forarbejder fået betydning som retskilde ved EF-Domstolens fortolkning af direktiver og forordnin-

ger. [Fenger, N. 2002, s. 43] Heri ligger en stor forskel til den danske ret, der i vidt omfang anvender forarbejder som forståelsesgrundlag for de implicerede bestemmelser.

Forarbejdernes betydning illustreres gennem EFD C-324/98, hvor en østrigsk klageinstans stillede en række præjudicielle spørgsmål til EF-Domstolen vedrørende direktiv 93/38/EØF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler. Spørgsmålene gik på, hvorvidt bestemte kategorier af kontrakter på forhånd måtte anses for at være udelukket fra direktivets anvendelsesområde, samt hvorvidt sådanne kategorier af kontrakter hørte ind under anvendelsesområdet for direktiv 93/38/EØF.

I forbindelse med besvarelsen af første spørgsmål inddrog EF-Domstolen forarbejder til direktivet, herunder betragtninger til direktivet og tidligere retsakter. Domstolen konkluderede herudfra, at bestemmelserne skulle fortolkes således, at bestemmelserne i direktivet, der fandt anvendelse på tjenesteydelser i almindelighed, ikke var anvendelige i dette tilfælde.

Ved besvarelsen af andet spørgsmål inddrog Domstolen både forslag og ændringsforslag til direktivet samt betragtninger til forslaget, hvorudfra EF-Domstolen konkluderede, at koncessionskontrakter om offentlige tjenesteydelser ikke henhørte under direktiv 93/38/EØF.

A.2.2 Fortolkningsprincipper i dansk ret

Ved fortolkning af de danske retskilder indgår en række forskellige fortolkningsprincipper. Fortolkningsprincipperne er: Ordlydsfortolkning, formålsfortolkning, modsætningslutning og analogifortolkning og behandles i det følgende.

Ordlydsfortolkning handler om den naturlige og sædvanlige forståelse af lovens ord, hvor formålet



er at udføre en konsekvent tolkning. For at kunne forstå ordets betydning i en lovgivning er det vigtigt, at retsanvenderen har kendskab til, hvorvidt dette optræder i andre sammenhænge for derved at afdække ordets eventuelle tvetydige betydninger. [Evald, J. 2000, s. 54]

Ordlydsfortolkningen behandler reglens kerneområde; mens de øvrige fortolkningsprincipper berører reglens yderområde. Det kan således være nødvendigt at inddrage de øvrige fortolkningsprincipper, når ordlyden ikke i sig selv giver en entydig forståelse af reglen. [Evald, J. 2000, s. 54]

Et eksempel på ordlydsfortolkning fremgår af NKO 2001.238, hvor ejeren af en række udpegede overdrev var uenig i amtets vurderinger. Amtet havde udpeget ti overdrev med et samlet areal på ca. 70 ha på en grundejers ejendom. Grundejeren mente ikke, at områderne kunne defineres som overdrev i den historiske forstand, således som det var angivet i bemærkningerne til lovforslaget. I bemærkningerne til lovforslaget var overdrev defineret som den del af en landsbys jorder, der som udmark lå uden for vangene, og som ikke var eng eller skov. Overdrevene blev traditionelt anvendt til græsning for husdyrene og eventuelt også til høslæt. Da de pågældende områder havde været dyrket i århundreder og aldrig havde været græsningsarealer, mente grundejeren ikke, at områderne kunne omfattes af beskyttelsesbestemmelserne.

Naturklagenævnet foretog en ordlydsfortolkning af overdrevsbegrebet i naturbeskyttelseslovens forstand. Ifølge de gængse opslagsværker, ordbøger og leksika mv. omfattede ordet overdrev i sin almindelige betydning alene de historiske overdrev. Denne definition var enslydende med bemærkningernes indledende afsnit, hvor overdrevsbegrebet blev præsenteret. Naturklagenævnet fandt heller ikke gennem formålsfortolkning nogen anledning til, at beskyttelsesbestemmelserne skulle være gældende for andet end kulturhistoriske overdrev.

Formålsfortolkning kan benyttes i situationer, hvor det ikke gennem ordlydsfortolkning er muligt at give en entydig definition af ordets betydning. Der kan skelnes mellem en objektiv og en subjektiv fortolkning. Den objektive tolkning sigter mod at bestemme lovens hensigt ud fra dels lovens indhold og dels antagelser om, hvad fortolkeren tror, der er formålet. Den subjektive fortolkning inddrager derimod omstændigheder omkring lovens tilblivelse, herunder især forarbejderne til loven og øvrig forhistorie. Den subjektive tolkning lægger således stor vægt på udtalelser i forarbejderne til loven, mens den objektive tolkning udelukkende lægger selve lovteksten til grund for afgørelsen. [Wegener, M. 1994, s. 281]

De retlige aktører er ikke bundet af en lovs forarbejder eller efterarbejder. I nyere retspraksis er tendensen imidlertid, at domstolene tillægger både forarbejder og efterarbejder en vis betydning ved fortolkning af lovteksten. [Evald, J. 2000, s. 57-59]

Formålsfortolkning er bl.a. benyttet i KFE 1998.144, hvor Naturklagenævnet skulle tage stilling til, om en kommunes afslag på dispensation til helårsbeboelse i et sommerhus var berettiget. Sagen omhandlede en familie, der havde lejet et sommerhus og ville benytte det til helårsbeboelse. Kommunen havde meddelt afslag på dispensation fra planlovens § 40, stk. 3 om helårsbeboelse i et sommerhus med begrundelsen, at dispensation efter kommunens opfattelse kun kunne meddeles ejeren af sommerhuset.

Naturklagenævnet benyttede en formålsfortolkning som baggrund for afgørelsen, da det ikke udtrykkeligt fremgik af pl § 40, stk. 3, hvilken personkreds der kunne søge om dispensation. Lovbemærkningerne til bestemmelsen og den tilsvarende bestemmelse i sommerhuslovens § 7 a, stk. 2 indeholdt ingen



fortolkningsbidrag til spørgsmålet. Det fremgik dog af bemærkningerne til planloven, at pl § 40, stk. 3 forventes benyttet med tilbageholdenhed af kommunerne. Naturklagenævnet inddrog herudover den almindelige dispensationspraksis.

Formålet med reguleringen var at forhindre almindelig helårsbeboelse i sommerhusområderne, hvorfor Naturklagenævnet kun fandt dispensationsmuligheden gældende for ejere. Naturklagenævnet stadfæstede således kommunens beslutning om afslag på dispensationsansøgningen.

Modsætningslutning anvendes i de tilfælde, hvor lovens ord er udtømmende. Der tales sædvanligvis om modsætningslutning, når tolkningsresultatet er udtryk for, at et givent forhold ikke anses for omfattet af den foreliggende regel, hvorfor der nødvendigvis må gælde det modsatte i den pågældende sag. Modsætningslutning anvendes således, når et konkret tilfælde ikke falder ind under lovbestemmelsen, og analogifortolkning vurderes værende udelukket. [Evald, J. 2000, s. 55]

Modsætningslutning benyttes bl.a. i KFE 1999.232, hvor et amt meddelte påbud om fjernelse af et haveanlæg etableret inden for åbeskyttelseslinjen. Grundejeren havde ansøgt om en lovliggørende dispensation, hvilket amtet afslog med begrundelsen, at haveanlægget opfattedes uden sammenhæng med det eksisterende karakteristiske ålandskab. Anlægget skæmmede således og hindrede frit udsyn over ådalen.

Naturklagenævnet stadfæstede afslaget med begrundelsen, at der var tale om en samlet beplantning, der ændrede det naturlige plante- og dyrelivet væsentligt. Der var således tale om et væsentligt forstyrrende indgreb i områdets rekreative værdier. Naturklagenævnet lagde modsætningslutning til grund for vurderingen af sagen, idet det i nbl § 16, stk. 2, nr. 2 fremgår, at nbl § 16-forbudet ikke gælder ”for beplantning i eksisterende haver”. Da der i denne sag var tale om en nyanlagt have, ville beplantning inden for sø- og åbeskyttelseslinjen i en ny have være forbudt ud fra en modsætningslutning.

Analogifortolkning anvendes i de tilfælde, hvor der opstår spørgsmål, som ikke umiddelbart ligger indenfor en relevant lovgivnings ordlyd, men hvor der alligevel er sammenlignelighed. Ved sammenligningen skal man enten have fundet en enkelt lighed ift. tidligere sager, der er af væsentlig karakter, eller tilstrækkelig mange ligheder til, at det er muligt at drage den konklusion, at de to forhold er ens. Disse situationer vil typisk opstå indenfor områder, der ikke er direkte reguleret i nogen lovgivning. [Evald, J. 2000, s. 56]

Et eksempel på analogifortolkning er KFE 1993.113, hvor Tvind i 1988 købte et nedlagt sygehus i Sorø med henblik på at etablere en efterskole. Området, hvor bygningen lå, var i kommuneplanen udlagt til sygehus og skole. Sorø Kommune nedlagde efter købet et kpl § 17-forbud⁵. Den som følge heraf udarbejdede plan udlagde områderne, således at det ikke ville være muligt for Tvind at benytte bygningerne som planlagt. Tvind forlangte som følge heraf overtagelse af området. Sorø Kommune afslog denne begæring fra Tvind og anmodede Taksationskommissionen om at afgøre, hvorvidt Tvind berettiget kunne begære overtagelse.

Da der ikke var nogen direkte lovhjemmel til at forlange overtagelse af Sorø Kommune, anvendte Taksationskommissionen en analogifortolkning af kpl § 32. Taksationskommissionens samlede vurdering af Tvinds muligheder var, at der ingen mulighed var for lovlig udnyttelse af området, hvilket ville medføre en usikker økonomisk udnyttelse af ejendommen. Kommissionen fandt med baggrund heri, at lokalplanens vedtagelse måtte anses som et ekspropriativt indgreb over for Tvind, hvorfor kpl § 32, hvor en ejendom udlagt til offentlige formål i f.eks. lokalplan kan begæres overtaget, kunne anvendes som analogi.

⁵ Hvilket i dag svarer til et pl § 14-forbud



B FORVALTNINGSRET

Begrebet forvaltningsret omhandler som noget helt centralt, hvilket indhold de offentlige myndigheder kan tillægge en afgørelse, samt hvilke hensyn eller betingelser de offentlige myndigheder kan eller skal lægge til grund for en afgørelse. [Garde, J. et.al.1997, s. 131,181] Forvaltningsretten er således væsentlig i forhold til, hvordan de EU-retlige målsætninger realiseres i Danmark.

B.1.1 Forvaltningsretlige principper

Vi vil i det følgende gøre rede for de forvaltningsretlige principper.

Legalitetsprincippet er et af de væsentligste principper i forvaltningsretten, og det drejer sig om, at myndigheden skal følge loven, samt at der skal være hjemmel til de afgørelser, der træffes. Endvidere er der større krav til tydeligheden af hjemlen, jo større indgrebet i borgerens dispositionsfrihed er. Dermed sikres den enkelte borgers retssikkerhed mod overgreb fra myndighederne. [Jensen, C. H. og Nørgaard, C. Aa. 1988, s. 175,182]

Legalitetsprincippet illustreres i U 1991.791Ø, hvor en større industrivirksomhed var tiltalt for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 52, stk. 1, idet virksomheden undlod at efterkomme Hovedstadsrådets påbud om at undersøge og oplyse om omfanget af en grundvandsforurening.

I første omgang blev sagen ført ved Lyngby Ret, der efter ordlyden af bestemmelsen fandt, at kommunen og Hovedstads-

rådet var berettigede til at afkræve de omhandlede oplysninger. Der fandtes dog ikke efter hverken juridisk eller sproglig fortolkning eller sagens omstændigheder at være hjemmel i lovtæksten i § 52, stk. 1 til at afkræve virksomheden en meget omkostningskrævende undersøgelse af grundvandsforurening samt hydrogeologiske undersøgelser for at kunne give disse oplysninger. Der blev i den forbindelse lagt vægt på, at en sådan undersøgelse ville koste 660.000 kr. ekskl. moms.

Dommen blev køret til Østre Landsret, der stadfæstede dommen.

Det ses af U 1991.791Ø, at de offentlige myndigheder ikke kan påbyde eller pålægge borgere eller virksomheder restriktioner eller pligter, medmindre der er klar lovhjemmel dertil.

Saglige krav er et andet meget væsentligt begreb indenfor forvaltningsretten. Heri ligger flere forskellige principper, som forvaltningen skal opfylde eller tage hensyn til ved afgørelser, der beror på skøn. Det drejer sig om magtfordrejning, lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet. [Garde, J. et.al.1997, s. 131] Det skal i den forbindelse nævnes, at en forvaltning altid har pligt til i et vist omfang at foretage skøn i de konkrete sager. Der kan således ikke anvendes skøn under regel, hvorved forstås, at forvaltningen lægger på forhånd fastlagte regler til grund for konkrete afgørelser.

KFE 1999.233 er et eksempel på, at der ikke må lægges generelle regler til grund ved forvaltningsafgørelser.

Et amt meddelte afslag til etablering af en 1200 m² sø, der skulle forbedre vilkårene for plante- og dyrelivet i et nbl § 3-



område. Den tiltænkte sø ville blive lokaliseret ca. 5 km fra en flyvestation.

Grundlaget for afslaget var et høringssvar fra Forsvarets Bygningstjeneste, efter hvilket der af hensyn til flysikkerheden ikke burde etableres søer indenfor en radius af 10 km fra flyvestationen, idet søens eventuelle tiltrækning af fugle ville medføre øget risiko for kollisioner mellem fugle og fly. Amtet lagde således høringssvaret til grund uden yderligere bedømmelse i den konkrete sag.

Afslaget blev påklaget af DN og kommunen.

Naturklagenævnet vurderede, at etableringen af søen måtte betragtes som en forbedring af naturtypen, hvorfor der kunne gives dispensation fra nbl § 3. Desuden vurderede Naturklagenævnet, at naturforbedrende projekter af hensyn til flysikkerheden burde afgøres i konkrete vurderinger og ikke ved anvendelse af absolutte afstandskrav. Endvidere måtte det på baggrund af udtalelse fra Skov- og Naturstyrelsen antages, at en sø som den omstridte alene ville tiltrække et mindre antal lavt flyvende vandfugle. Naturklagenævnet ændrede således amtets afslag til en dispensation fra nbl § 3 på en række vilkår, der skulle begrænse tiltrækningen af fugle og undgå eventuelle negative virkninger af biologisk og landskabelig karakter.

Det ses af KFE 1999.233, at amtet ikke kunne lægge et generelt høringssvar til grund for afgørelse i en konkret sag.

Magtfordrejning foreligger, hvis myndighederne lægger usaglige hensyn til grund for en afgørelse. Det vil sige, hvis de objektive hensyn, som afgørelsen baseres på, er usaglige i forhold til formålet med den lovgivning, der ligger til grund for afgørelsen. [Jensen, C. H. og Nørgaard, C. Aa. 1988, s. 197]

Det netop nævnte er den traditionelle og enkle opfattelse af magtfordrejningslæren. Denne simple

opfattelse kan dog udvides med en række underformer af magtfordrejning. Herunder hører f.eks. specialitetsprincipperne, der indeholder flere former for magtfordrejning. Et af specialitetsprincipperne er det organiske specialitetsprincip, hvor myndighederne udfører opgaver, hvor kompetencen tilhører en anden myndighed.

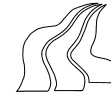
KFE 1995.385 viser et eksempel på, at Miljøankenævnet afslog at tage stilling i en sag om luftfartslovgivningen, idet nævnet vurderede, at det ikke havde kompetence dertil.

Nogle naboer til en lufthavn havde klaget til Miljøstyrelsen over støjgener fra lufthavnen. Styrelsen vurderede i sagen, at klagerne var fremkommet på baggrund af normal trafikafvikling i lufthavnen kombineret med herskende vindforhold, hvorved der ikke var grundlag for at imødekomme klagen.

Miljøstyrelsens afgørelse blev påklaget til Miljøklagenævnet, der afslog at tage stilling i sagen. Dette afslag havde baggrund i, at nævnet fastslog, at det ikke havde kompetence til at tage stilling. Dette støttede nævnet på, at det ikke kunne tage stilling til, om der konkret forelå en overtrædelse af en del af i henhold til luftfartslovgivningen fastsatte regelsæt. Samtidig fastslog nævnet, at miljøbeskyttelseslovens § 41 ikke kunne anvendes som hjemmel til at give påbud i situationer, hvor der var tale om klager fra enkeltoperationer. Klagen blev derfor afvist.

Det ses af KFE 1995.385, at Miljøankenævnet vurderede, at det ikke havde kompetence til at tage stilling i sagen. Hvis nævnet alligevel havde taget stilling i sagen, ville det have været en overtrædelse af det organiske specialitetsprincip.

Et andet specialitetsprincipperne er det materielle specialitetsprincip, hvor myndighederne i afgørelserne inddrager andet lovgrundlag end det, hvorpå afgørelsen skal baseres.



U 1993.835H er et eksempel på, at politiet ikke overtrådte det materielle specialitetsprincip ved at tilbagekalde natbevilling til en restauratør.

Sagsøgeren modtog i 1985 bevilling på at kunne holde åbent indtil kl. 05.00 alle ugens dage under forudsætning af, at der ikke ved støj eller larm ville forekomme væsentlige gener for de omboende.

I 1987 modtog politiet flere klager fra omboende over støj, hærværk, tyveri mm. til gene for klagernes nattesov. Dette resulterede i, at politiet i en midlertidig periode på 3 måneder inddrog natbevillingen, hvilken ville blive taget op til fornyet overvejelse derefter.

Denne inddragelse blev påklaget af restaurationsejeren. Til støtte for sin påstand gjorde sagsøgeren i første omgang gældende, at der efter restaurationslovens § 28, stk. 3, sammenholdt med indholdet af den natbevilling, som sagsøger modtog i 1985, ikke var hjemmel for sagsøgte til at inddrage bevillingen. En natbevilling kunne således kun tilbagekaldes i det omfang, der var hjemmel dertil i selve bevillingen, og sagsøger mente ikke, at det var godtgjort, at støjgenerne stammede fra selve restaurationen. I anden omgang gjorde sagsøger gældende, at såfremt han ikke fik medhold i, at sagsøgte ikke havde hjemmel til tilbagekaldelse af tilladelsen, måtte tilbagekaldelsen kendes ugyldig, idet der var sket en krænkelse af det materielle specialitetsprincip. Sagsøgte skulle således have misbrugt sin forvaltningsretlige beføjelse efter restaurationslovgivningen til at varetage politimæssige hensyn til opretholdelse af ro og orden, som burde varetages på anden vis.

Sagsøgte gjorde bl.a. gældende, at de hensyn, politiet skal varetage efter restaurationsloven, svarer til de hensyn til opretholdelse af ro og orden, som det i øvrigt påhviler politiet at varetage.

Landsretten gjorde gældende, at området, hvori restaurationen var beliggende, hidtil havde været stille og roligt, og at beboerne i kvarteret var blevet påført meget væsentlige ulemper bl.a. i form af natstøj og hærværk. På baggrund deraf havde politiet haft hjemmel via ordlyden i bevillingen til at tilbagekalde bevillingen. Landsretten gjorde desuden gældende at

politiet ved at tilbagekalde bevillingen havde varetaget de ordens- og miljømæssige hensyn, som de skulle ved administration af restaurationsloven. Tilbagekaldelsen måtte derfor anses for gyldig, og det materielle specialitetsprincip måtte derved betragtes som overholdt.

Sagen blev anket til højesteret, der stadfæstede dommen.

Det ses af U 1993.835H, at politiet ikke havde anvendt forkert lovgrundlag i deres bestræbelser på at opretholde ro og orden.

Der er tilfælde, hvor der i lovgivningen er indføjet hjemmel til at inddrage anden lovgivning i afgørelsen. Et eksempel er pl § 12, stk. 1, hvorefter kommunerne skal virke for kommuneplanerne. Heri ligger en hjemmel til at give afslag efter anden lovgivning for at sikre kommuneplanernes gennemførelse. Det vil sige, at der er tale om legaliseret magtfordrejning. Generelt set kan der dog stilles spørgsmålstegn ved, om det er hensigtsmæssigt at inddrage det materielle specialitetsprincip i afgørelser på miljøområdet, hvor helhedshensynet dominerer. En lang række af miljølovene har overlappende formålsbestemmelser, hvorved det kan være vanskeligt og muligvis uhensigtsmæssigt at skelne mellem, hvilke konkrete formålsbestemmelser der skal ligge til grund for afgørelsen. [Garde, J. et al. 1997, s. 201-203]

Lighedsgrundsætningen handler om, at borgere under samme forhold vil få samme behandling. Det er dog tilladt i nogen grad at gøre forskel, hvis der i forhold til den aktuelle lovgivning er saglige grunde dertil i de konkrete sager. [Jensen, C. H. og Nørgaard, C. Aa. 1988, s. 191, 198-199]



Dette kan eksemplificeres ved U 1958.868 H, hvor en kontorassistent i kommunen nægtede at indmelde sig i fagforeningen HK, hvorefter hun blev afskediget. Hun havde dog opfyldt overenskomsten, der blot sagde, at kontorpersonalet skulle være medlem af arbejdsløsheds-kassen. Retten udtalte herefter, at hensigten med pressionen tilsyneladende havde været at udelukke andre end HK's medlemmer fra tjeneste som kontormedhjælpere under kommunen, hvilket der ingen saglige grunde var for. Afskedigelsen måtte derfor anses som stridende mod kommunens almindelige pligt til ligelig behandling af borgerne.

Det vil sige, kommunen havde kunnet afskedige kvinden, såfremt der havde været saglige grunde dertil og dermed "dispensere" fra lighedsprincippet. En sådan saglig grund ville f.eks. være til stede, såfremt kvindens fortsatte ansættelse ville resultere i en omfattende strejke på arbejdspladsen. Der er således tale om, at nødret tillader afvigelser fra et ellers fast princip om lighed. Det må bero på en konkret vurdering i den enkelte sag, hvorvidt der er tale om saglige krav, som kan tilsidesætte lighedsprincippet.

Lighedsprincippet skal ikke forstås så restriktivt, at praksis ikke kan ændres, hvis først der er faldet en afgørelse. Selv om en senere sag i nogen grad ligner en sag, hvor der er faldet afgørelse, betyder det ikke nødvendigvis, at udfaldet skal blive det samme. Dette hænger sammen med forbuddet mod skøn under regel. [Basse, E. M. og Anker, H. T. 2001, s. 134] Lighedsprincippet forhindrer således ikke en ændring af hidtidig praksis. En sådan ændring af praksis fremgår af den følgende sag.

I KFE 1988.391 ansøgte en landmand amtet om tilladelse til at udstykke og sælge en parcel fra sin ejendom til råstofindvinding. Der var af amtsrådet meddelt tilladelse til råstofindvinding, men udstykningstilladelsen blev afslået under henvisning til zonelovscirkulærets pkt. 6.3.7, hvoraf det fremgik, at der ikke burde gives udstykningstilladelse i forbindelse med råstofindvinding.

Grundejeren indbragte afslaget for Miljøankenævnet bl.a. med påstand om, at lighedsgrundsætningen var blevet tilsidesat. Amtet adspurgte derfor Matrikeldirektoratet om en vurdering i en række sager, så det kunne afgøres, om det var amtets nye praksis eller den stedlige jordbrugskommissions hidtidige praksis, der var den rigtige. Matrikeldirektoratet gav en principiel udtalelse om betydningen af bindende aftaler om tilbagekodning af arealer og udtalte i den forbindelse, at amtsrådets nye praksis var den korrekte.

Miljøankenævnet stadfæstede herefter det meddelte afslag og understregede, at en generel ændring af praksis var lovlig.

Proportionalitetsprincippet foreskriver, at myndighederne har pligt til at anvende det mindst indgribende middel til at opnå et bestemt mål. [Garde, J. et.al. 1997, s. 217,220] Det vil sige, at det ikke er tilladt at anvende stærkere midler, end det er nødvendigt for at opnå et bestemt mål.

KFE 2000.389 er et eksempel på, at proportionalitetsprincippet forhindrer skærpelse af vilkår i en afgørelse.

Et amt fornyede en tilladelse til indvinding af grundvand til driften af et dambrug. Tilladelsen blev givet i medfør af vandforsyningslovens § 20. Denne afgørelse blev af Danmarks Sportsfiskerforbund indbragt først for Miljøstyrelsen, der stadfæstede afgørelsen, og sidenhen for Miljøklagenævnet med det argument, at indvindingen var i strid med offentligretlig lovgivning.

Dansk Dambrugerforening oplyste, at indvindingen var nødvendig for at sikre smittefrit vand til avlsarbejdet og som nødforsyning ved forurening. Samtidig oplyste amtet og Miljøstyrelsen, at driften af dambruget ikke var i strid med den offentligretlige lovgivning.

Miljøklagenævnet stadfæstede tilladelsen, men ændrede vilkårene, således at der kun kunne indvindes grundvand til driften af dambrugets klækkeri og som nødforsyning. Yderligere vurderede nævnet det saglige i at indføje vilkår om, at betinge indvindingstilladelsen af, at dambruget gav afkald på indvin-

APPENDIKS B



dingen af en tilsvarende mængde overfladevand. Nævnet vurderede, at et sådant vilkår ville være sagligt, men at det ikke var konkret nødvendigt ved formålet med den aktuelle tilladelse. Nævnet fandt derved ikke, at der burde fastsættes sådanne vilkår.

Det ses af KFE 2000.389, at Miljøklagenævnet nåede frem til, at inddragelsen af de, ellers saglige krav, ville være i strid med proportionalitetsprincippet, idet vilkåret ikke var konkret nødvendigt. [KFE 2000.389, note 1]





vi

vi

”...de udpegede områder kan forringes og forstyrres inden for rammerne af den gældende lovgivning.”

[Pagh, P. 2001 B, s. 5]

Sådan udtaler professor i miljøret Peter Pagh i et responsum om den danske implementering af de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver. Denne udtalelse er ikke enestående i forhold til kritik af dansk lovgivning i forhold til de EU-retlige forpligtelser. Den danske stat beskyldes således for ikke at have tilpasset den danske lovgivning til forpligtelserne i EU's fugle- og habitatdirektiver. Sigtet med dette projekt er derfor at belyse, hvorvidt der er hold i denne kritik. Er dansk lovgivning mangelfuld, eller er den rent faktisk i stand til at honorere de EU-retlige forpligtelser.

For at belyse, hvorvidt det danske regelsæt er i stand til at yde en tilstrækkelig beskyttelse af et internationalt beskyttelsesområde, tages udgangspunkt i en konkret naturgenopretningssag i Gråsten Nor på Ærø, der er udpeget som beskyttet efter de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver.

For at bestemme, hvilke forpligtelser de EU-retlige naturbeskyttelsesdirektiver pålægger Danmark, foretages en analyse af fugle- og habitatdirektivernes restriktioner, herunder rækkevidden af disse i forhold til dansk lovgivning. Analysen afgrænses til at omhandle direktivernes områdebeskyttende bestemmelser.

På baggrund af de EU-retlige forpligtelser foretages en analyse af de områdebeskyttende bestemmelser i habitatbekendtgørelsen, naturbeskyttelsesloven, planloven, skovloven og jagtloven. Herudover belyses en række virkemidler, som de offentlige myndigheder kan benytte i forhold til gennemførelsen af naturforvaltningsprojekter i forbindelse med overholdelse af de EU-retlige forpligtelser.

Projektets konklusion sammenstiller analyseresultaterne for herigennem at afklare, hvorvidt der rent faktisk er mangler i dansk lovgivning i forhold til de EU-retlige forpligtelser, samt det eventuelle omfang af disse. Disse konklusioner anvendes til at kaste lys over den konkrete sag på Ærø.