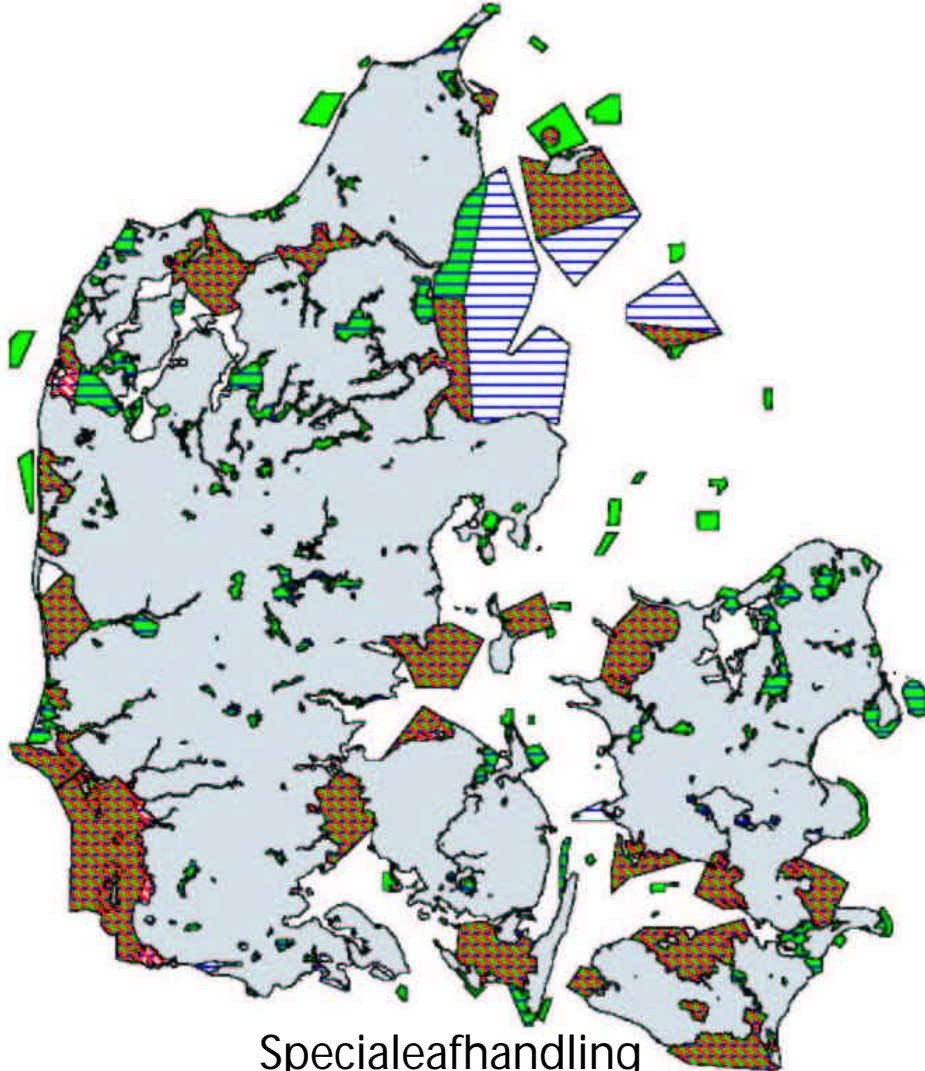


Internationale naturbeskyttelsesområder

Implementering af fuglebeskyttelsesdirektivet og
habitatdirektivet i dansk naturbeskyttelseslovgivning



Specialeafhandling
Lars Emil Vindfeld Møller
Jeanette Randi Zinck Østergaard
Landinspektørstudiet
Aalborg Universitet 2004

Internationale naturbeskyttelsesområder

Implementering af fuglebeskyttelsesdirektivet og
habitatdirektivet i dansk naturbeskyttelseslovgivning

Titel	Internationale naturbeskyttelsesområder - Implementering af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet i dansk naturbeskyttelseslovgivning.
Projektperiode	1. februar 2004 - 17. juni 2004
Projektgruppen	Lars Emil Vindfeld Møller Jeanette Randi Zinck Østergaard
Vejleder	Professor, dr.jur. Orla Friis Jensen
Sidetotal	136
Bilag	2
Oplagstal	6
Forsideillustration	Kortet viser de internationale naturbeskyttelsesområder i Danmark, og er udarbejdet af projektgruppen. Data stammer fra AIS-serveren.

Synopsis

Dette projekt behandler problemstillingen omkring fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet implementering i den danske plan- og naturbeskyttelseslovgivning.

Projektet tager udgangspunkt i Kommissionens åbningskrivelse af den 11. juli 2003, hvori den danske implementering af direktiverne bliver kritiseret som mangelfuld. På baggrund af denne åbningskrivelse opstilles projektets initierende problemstilling:

Hvilke mangler kan der konstateres i dansk ret i forhold til opfyldelse af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet?

I denne del af projektet analyseres kravene til beskyttelsen af de internationale naturbeskyttelsesområder efter fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet, og de gældende bestemmelser i planloven, naturbeskyttelsesloven og habitatbekendtgørelsen til opfyldelse af forpligtelserne efter direktiverne. Det konkluderes, at der i den gældende danske naturbeskyttelseslovgivning mangler hjemmel til at gennemtvinge direktivernes bestemmelser overfor igangværende lovlige aktiviteter og aktiviteter, der ikke kræver tilladelse eller dispensation. Det er disse mangler, den nye lovgivning skal udbedre.

Den 28. januar 2004 fremsættes Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, og loven vedtages af Folketinget den 25. maj 2004. De nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven giver anledning til en vurdering af, hvorvidt den danske lovgivning herefter opfylder kravene i direktiverne. Projektets problemformulering er derfor følgende:

Opfylder den danske implementering med de nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven kravene i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet?

- *Hvilke virkemidler medfører de nye bestemmelser og er de tilstrækkelige?*

Først analyseres hjemlerne til indgreb i de igangværende lovlige aktiviteter både inden for og uden for de internationale naturbeskyttelsesområder. Hjemlerne omfatter fredning efter naturbeskyttelseslovens kapitel 6, påbud efter NBL kapitel 2a og ekspropriation efter NBL § 60. Det vurderes, at hjemlerne er tilstrækkelige til opfyldelse af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet for så vidt angår indgrebsmuligheder i den eksisterende arealanvendelse.

Derefter analyseres bestemmelserne til gennemførelse af direktivernes krav overfor aktiviteter, der ikke kræver tilladelse eller dispensation. De nye bestemmelser omfatter dels udvidelse af beskyttelsen efter NBL § 3, og dels indførelse af en anmeldelsesordning for en række aktiviteter, der i dag ikke kræver tilladelse eller dispensation, med henblik på en konsekvensvurdering.

Det kan sammenfattende konkluderes, at den danske lovgivning med de nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven opfylder de fleste af manglerne, men det er tvivlsomt, om kravene i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet fuldt ud er implementeret korrekt i forhold til beskyttelsen af de internationale naturbeskyttelsesområder.

Abstract

This project considers the issues of the *council directive of conservation of wild birds* and the implementation of the *council directive of the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora* in the Danish law of planning and environmental law.

The basis for the project is the opening letter of the commission, July 11th 2003, where the Danish implementation of the directive is criticised as being non-conforming. In the light of this opening letter the initiating problem for the project is set up.

Which lacks can be determined in the Danish law with respect to conforming to the council directive of conservation of wild birds and the council directive of conservation of natural habitats and of wild fauna?

In this part of the project an analysis is conducted of the regulatory requirements for protection of the Natura 2000 areas according to the two council directives. Furthermore the operative regulatory requirements in the law of planning, the environmental law and the order of habitats are analysed with respect to if they are consistent with the directives. It is concluded that the current Danish environmental law lacks authority to force through the regulatory requirements of the directives against current legal activities and activities that need no authorisation or dispensation. The new law must attend to these shortcomings.

January 28th 2004 a suggestion to a change in the environmental law is made and it is passed May 25th 2004. The new regulatory requirements in the environmental law yields cause to an assessment, whether the Danish law then conforms to the directives. The problem statement for the project is then as follows:

Does the Danish implementation including the new regulatory requirements in the environmental law conform to the requirements in the council directive of conservation of wild birds and the council directive of the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora?

- *Which remedies contribute the new regulatory requirements and are they sufficient?*

An analysis is first conducted about the authorities for measures in current legal activities both inside and outside Natura 2000 areas. The authorities include preservation according to chapter six in the environmental law and enforcement orders according to the environmental law chapter 2a and compulsory acquisition according to § 60 in the environmental

law. It is evaluated that the authorities are sufficient for conformation of the two council directives regarding opportunities for measures in the current use of acreage.

Then the regulatory requirements are analysed with respect to the activities that do not require authorisation or dispensation. The new regulatory requirements encompasses partly an extension to the protection according to § 3 in the environmental law and partly an introduction to a way to notify a list of activities that today does not need authorisation or dispensation in order to yield opportunity for assessment of the consequences.

It can be concluded that the Danish law with the new regulatory requirements in among others the environmental law partly conforms to the requirements in the council directive of conservation of wild birds and the council directive of the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora with respect to protection of the Natura 2000 areas.

Forord

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

Igennem projektet er der refereret til kilder ud fra Harvard metoden med angivelse af forfatters efternavn, udgivelsesår og sidetallet, f.eks. [Boeck, 2002, s. 98]. Såfremt en forfatter har flere udgivelser det samme år anvendes litra efter årstallet, f.eks. [Anker, 2001a, s. 99]. Henvisningerne kan genfindes i litteraturlisten. Litteraturlisten er inddelt i bøger; rapporter, responsa og notater; love, bekendtgørelser, vejledninger og forarbejder; direktiver og konventioner; domme fra EF-Domstolen; danske domme, kendelse og afgørelser.

Der skal i forbindelse med udarbejdelsen af projektet rettes en stor tak til professor dr.jur. Orla Friis Jensen for en fremragende vejledning. Derudover takkes Marie Louise Klenow, kontorchef, Juridisk kontor og Lisbeth Friis-Hansen, Specialkonsulent, Naturbeskyttelseskontoret, Skov- og Naturstyrelsen, for et godt møde.

Aalborg den 17. juni 2004

Lars Emil Vindfeld Møller

Jeanette Randi Zinck Østergaard

Indholdsfortegnelse

Synopsis	5
Abstract	7
Forord	9
Indholdsfortegnelse	11
Kapitel 1 Indledning	15
1.1 Initierende problemstilling	16
1.2 Metodemæssige overvejelser I.....	18
1.2.1 Analysen af Den Europæiske Unions naturbeskyttelse.....	19
1.2.1.1 Retskilderne	19
1.2.1.2 Traktatfæstede fortolkningsprincipper	20
1.2.2 Analysen af den danske naturbeskyttelseslovgivning	21
1.2.2.1 Retskilderne	21
1.2.2.2 Fortolkningsprincipperne	22
1.2.3 Forholdet mellem EU-retten og dansk ret.....	22
Kapitel 2 Den Europæiske Unions naturbeskyttelse	25
2.1 Fuglebeskyttelsesdirektivet	25
2.2 Habitatdirektivet.....	26
2.3 Beskyttelse af de udpegede områder	27
2.3.1 Aktive bevaringsforanstaltninger	27
2.3.2 Generelle krav til beskyttelsen.....	29
2.3.3 Vurdering af planers og projekters virkning	32
2.4 Sammenfatning	34
Kapitel 3 Den danske naturbeskyttelse	37
3.1 Planloven	38
3.1.1 Planlægning.....	38
3.1.2 Enkeltogsbehandling	39
3.1.2.1 Tilladelser og dispensationer	40
3.1.3 Konsekvensvurdering.....	43
3.1.3.1 VVM - bestemmelserne.....	43
3.1.3.2 Habitatbekendtgørelsens konsekvensvurdering.....	44
3.2 Naturbeskyttelsesloven.....	48
3.2.1 Generelle beskyttelsesbestemmelser	49
3.3 Sammenfatning	50
Kapitel 4 Problemformulering	53

4.1 Indgreb i igangværende lovlige aktiviteter	53
4.2 Nye aktiviteter der ikke kræver tilladelse eller dispensation	55
4.3 Problemformulering og afgrænsning	55
4.4 Metodemæssige overvejelser II.....	57
4.4.1 Analysen af indgrebsmulighederne.....	57
4.4.2 Analysen af forbudsbestemmelserne.....	58
Kapitel 5 Fredning.....	59
5.1 Fredningens formål.....	59
5.1.1 Fredningens selvstændige betydning	60
5.2 Fredningsbestemmelser	61
5.2.1 Status-quo fredning	63
5.2.2 Naturgenopretningsfredning	63
5.2.3 Forholdet til offentlighedens adgang	64
5.3 Dispensation	65
5.4 Fredningsproceduren	65
5.4.1 Erstatning.....	66
5.5 Fredning igennem lovgivningen	66
5.5.1 Tøndermarskloven.....	66
5.5.2 Skjern Å loven.....	67
5.6 Sammenfatning	68
Kapitel 6 Påbud	69
6.1 Planlægning	69
6.2 Frivillige aftaler	71
6.3 Påbud.....	72
6.3.1 Påbudshjemlen	74
6.3.2 Proportionalitetsprincippet	75
6.3.3 Midlertidigt påbud.....	76
6.3.3.1 Påbud i særlige tilfælde.....	76
6.3.3.2 Påbud inden Natura 2000-planen	77
6.3.4 Proceduren	78
6.3.5 Erstatning.....	78
6.4 Sammenfatning	79
Kapitel 7 Ekspropriation.....	81
7.1 Ekspropriationshjemlen	81
7.2 Nødvendighedskravet	83
7.2.1 Aktualitet.....	83
7.2.2 Arealkrav.....	83
7.2.3 Interesseafvejning.....	84
7.3 Ekspropriationsproceduren	85
7.4 Sammenfatning	86
Kapitel 8 Forbud	87
8.1 Naturbeskyttelseslovens § 3.....	87
8.2 Anmeldelsesordningen	89

8.2.1 Anmeldelsespligtige aktiviteter	90
8.2.2 Ændringsforslag	91
8.2.3 Konsekvensvurderingen.....	92
8.2.4 Ikke omfattet af anmeldelsesordningen	93
8.2.5 Anmeldelsesproceduren	93
8.2.6 Erstatning.....	94
8.3 Sammenfatning	95
Kapitel 9 Konklusion.....	97
Litteraturliste.....	99
Bilag 1 Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse	105
Bilag 2 Referat af møde med Skov- og Naturstyrelsen	129

Kapitel 1 Indledning

Naturbeskyttelse har længe haft en fremtrædende plads i den danske arealanvendelseslovgivning. Den danske naturbeskyttelse har i mange år været præget af internationale aftaler og konventioner om beskyttelse af flora og fauna, f.eks. Ramsar-konventionen¹ om beskyttelse af levestederne for trækfugle. Igennem de senere år er der tillige sket en større påvirkning af den danske naturbeskyttelseslovgivning fra Den Europæiske Union (EU). På området for beskyttelsen af de vilde dyr og planter har EU med fuglebeskyttelsesdirektivet² og habitatdirektivet³ anerkendt, at vilde dyr og planter er *fælles eje* og beskyttelsen heraf er et *fælles ansvar*. Habitatdirektivet forpligter medlemsstaterne til at oprette og beskytte habitatområder for vilde dyr, planter og bestemte naturtyper, hvilket indebærer, at medlemsstaterne herefter ikke længere frit kan forvalte over områderne.

De internationale naturbeskyttelsesområder er en samlet betegnelse for Ramsar-områderne udpeget efter Ramsar-konventionen, fuglebeskyttelsesområderne og habitatområderne.

EU-Kommissionen har i åbningskrivelsen⁴ af den 11. juli 2003 kritiseret den danske implementering af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet. Kritikken omfatter dels mangelfuld gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4 og dels mangelfuld anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4 i fuglebeskyttelsesområde nr. 60, Tøndermarsken og dermed mangelfuld beskyttelse af de relevante fuglearter.

Kritikken giver umiddelbart anledning til undren over på hvilke områder, den danske lovgivning er mangelfuld i forhold til EU-rettens krav om beskyttelse af de internationale naturbeskyttelsesområder.

¹ Ramsar-konventionen er vedtaget den 2. februar 1971, og har til formål til at beskytte vådområder af international karakter især som levesteder for vandfugle. Konventionen har til formål at fremme beskyttelsen af de vådområder, der er udpeget og sikrer, at udnyttelsen af områderne sker på en bæredygtig måde. Danmark har tilsluttet sig konventionen i 1977, og i dag er 138 lande tilsluttet.

² Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle.

³ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

⁴ Europa-Kommissionens åbningskrivelse nr. 2003/2070 om dansk lovgivnings manglende overensstemmelse med habitatdirektivet (92/43/EØF).

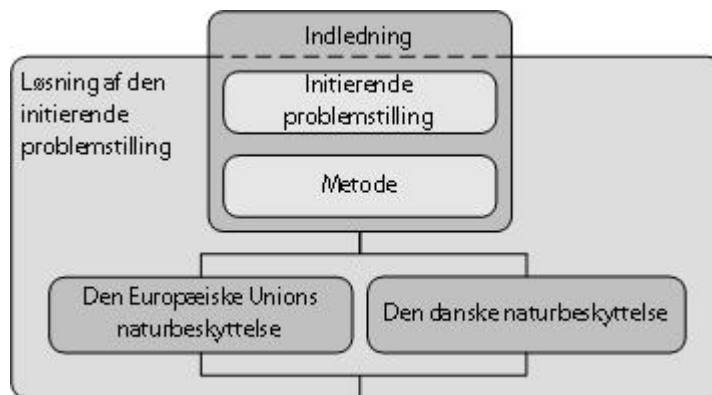
1.1 Initierende problemstilling

I åbningskrivelsen har EU-Kommissionen tilkendegivet, at dansk ret ikke opfylder forpligtelserne efter fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet. Derfor vil det være relevant at få klarlagt på hvilke områder, den danske lovgivning ikke opfylder EU-retten. EU-Kommissionens kritik omhandler to forhold. For det første omhandler kritikken *gennemførelsen* af bestemmelser i dansk ret, der modsvarer bestemmelserne i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet. For det andet er der rejst kritik af *anvendelsen* af reglerne til beskyttelsesforanstaltninger i et konkret beskyttelsesområde.

Projektet tager dermed udgangspunkt i følgende initierende problemstilling:

Hvilke mangler kan der konstateres i dansk ret i forhold til opfyldelse af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet?

Besvarelsen af den initierende problemstilling opdeles i to analyser. I den første analyseres hvilke krav, habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet stiller til dansk ret, og i den anden analyseres hvilke virkemidler, der findes i dansk ret til opfyldelsen af direktivernes krav. I figur 1.1 ses hvordan de to analyser til sammen besvarer projektets initierende problemstilling.



Figur 1.1 Strukturering af projektets første kapitler, der skal løse projektets initierende problemstilling.

Den 28. januar 2004 fremsættes Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse⁵, og loven vedtages af Folketinget den 25. maj 2004. Sideløbende hermed vedtages en ny skovloven.⁶ Derudover er miljømålsloven⁷ vedtaget i december 2003. Analysen af den initierende problemstilling skal dermed også klarlægge, hvilke mangler i den hidtidige danske

⁵ Lovforslag nr. 146 om forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse. Vedtaget den 25. maj 2004 og træder i kraft i 1. oktober 2004.

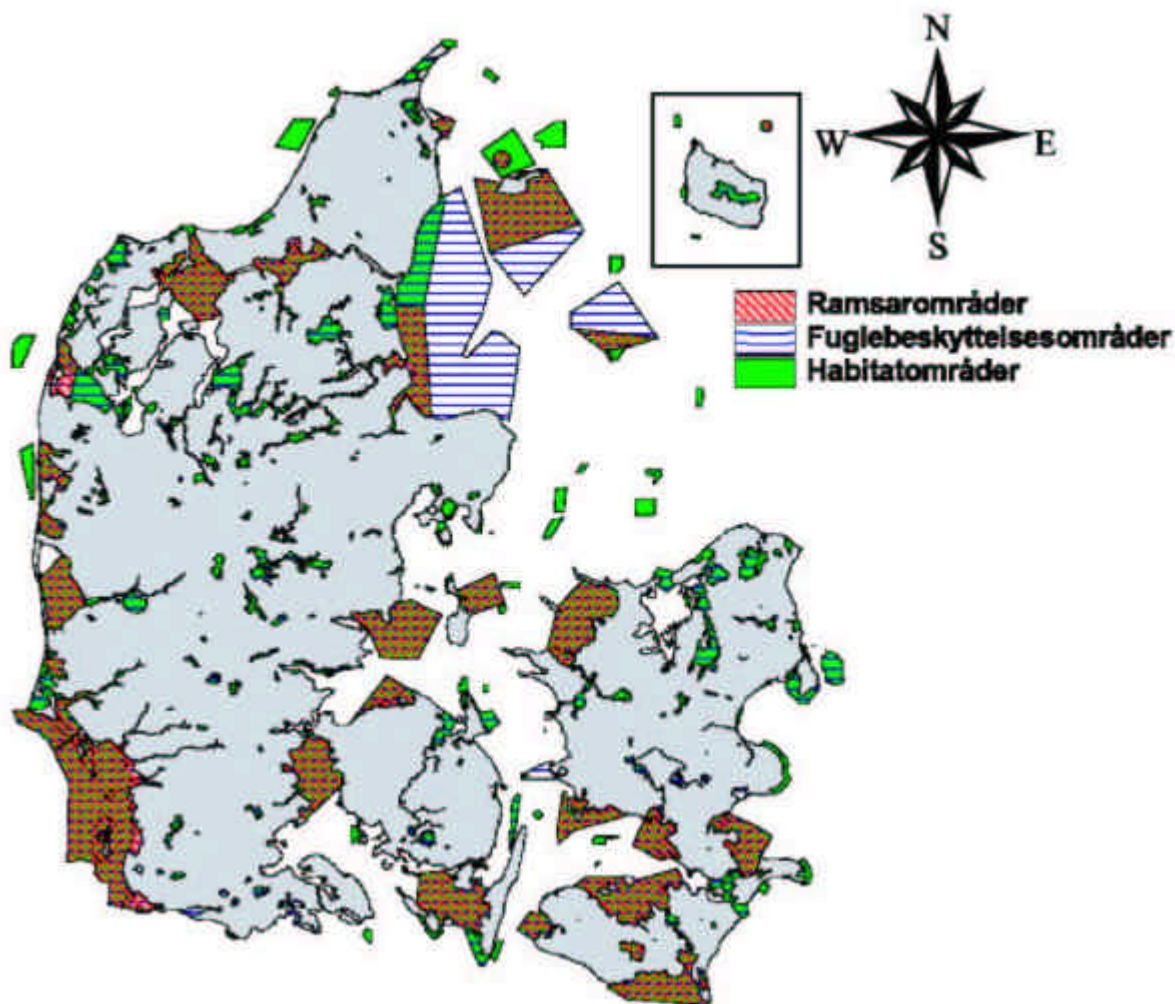
⁶ Lovforslag nr. 145 om forslag til lov om skove. Vedtaget den 25. maj 2004 og træder i kraft i 1. oktober 2004.

⁷ Lov nr. 1150 af den 17. december 2003 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder. Loven trådte i kraft den 22. december 2003.

implementering af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet, de nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven skal opfylde.

Fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivets områdebeskyttelse omfatter både *land- og søterritoriet*. Direktiverne retter sig dels mod at beskytte naturtyper og levesteder for arter i de udpegede områder, og dels at beskytte naturtyper og arter uanset hvor de findes. Der er således tale om både en *områdebeskyttelse* og en *artsbeskyttelse*. I dette projekt vil der kun blive lagt vægt på områdebeskyttelsen i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet, da den rejste kritik fra Kommissionen er rettet mod beskyttelsen af de internationale naturbeskyttelsesområder på landterritoriet.

I dag er ca. 6 % af Danmarks landterritorium udpeget efter habitatbekendtgørelsen (HBK). I figur 1.2 ses samtlige internationale naturbeskyttelsesområder i Danmark. Efter habitatbekendtgørelsen er der udpeget 112 fuglebeskyttelsesområder og 254 habitatområder i Danmark. Habitatområderne omfatter med enkelte undtagelser alle fuglebeskyttelsesområderne, og alle Ramsar-områderne er udpeget som fuglebeskyttelsesområder. Der er på denne måde et betydeligt overlap udpegningerne, med habitatområderne som den mest omfattende udpegning.



Figur 1.2 Placeringen af de internationale naturbeskyttelsesområder i Danmark.⁸

1.2 Metodemæssige overvejelser I

I det foregående er projektets initierende problemstilling fastlagt til at være en analyse af manglerne i den danske naturbeskyttelseslovgivning i forhold til opfyldelse af forpligtelserne efter fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet. I det følgende redegøres der for de metodemæssige overvejelser i forbindelse med besvarelsen af projektets initierende problemstilling.

I projektet anvendes overordnet den juridiske metode (retsdogmatikken), som har til formål at beskrive retstilstanden og fastlægge hvad der er gældende ret. Det centrale i denne

⁸ Dataene kommer fra AIS-serveren, den 15. maj 2004.

del af projektet er at klarlægge, hvilke mangler der er i dansk ret for opfyldelse af de krav, der stilles i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet.

1.2.1 Analysen af Den Europæiske Unions naturbeskyttelse

I analysen af Den Europæiske Unions naturbeskyttelse er det de EU-retlige retskilder og fortolkningsprincipper, der finder anvendelse. Det der gør EU-retten og EU's miljøregler særligt interessante i forhold til andre internationale aftaler er EU-rettens overnationale karakter, hvorved der er overladt lovgivningskompetence til EU's institutioner på blandt andet miljøområdet. Det har både konsekvenser i relation til beslutningskompetencen, EU-reglernes gyldighed og deres indvirkning på danske regler og i forhold til borgerne.

1.2.1.1 Retskilderne

Retskildemæssigt er lovgivningen og EF-Domstolens praksis de centrale retskilder i EU-retten, og retssædvaner spiller en meget lille rolle. De enkelte retsakter er fastlagt i TEF⁹ artikel 249:

Artikel 249

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.

En forordning er almen gyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

En beslutning er bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til.

Henstillinger og udtalelser er ikke bindende.

Efter TEF artikel 249 er *forordninger* generelle retsfor skrifter, som er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i medlemsstaterne. *Direktiver* er generelle retsfor skrifter, som er bindende for medlemsstaterne med hensyn til mål, men overlader det til medlemsstaterne at bestemme form og midler for gennemførelsen. *Beslutninger* er konkrete retsakter, som er bindende i alle enkeltheder for adressaten, som f.eks. er en stat eller virksomhed.

De to vigtigste traktater, som er grundlaget for Den Europæiske Union (EU), er Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (TEF) og Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).¹⁰ De er begge rammetraktater, der især indeholder regler, der angiver formål, generelle principper, og regler i form af kompetencenormer for EU's institutioner.¹¹

De relevante direktiver er fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet. Direktiverne er ifølge EF-traktatens artikel 249 bindende for enhver medlemsstat med hensyn til de tilsig-

⁹ Traktat om Det Europæiske Fællesskab.

¹⁰ Traktat af den 7. februar 1992 om Den Europæiske Union senest ændret ved Nice-traktaten den 26. februar 2001.

¹¹ Nielsen, 2002, s. 106f.

tede mål, men det er overladt til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

I forbindelse med den nærmere fastlæggelse af indholdet af EU-retten inddrages retspraksis fra EF-Domstolen. EF-Domstolen fastlægger igennem konkrete afgørelser i forelagte sager, det nærmere indhold og rækkevidden af direktiverne. Den vigtigste søgsmålstype i denne sammenhæng er traktatbrudssager, der anlægges af Kommissionen mod en medlemsstat med påstand om traktatbrud, f.eks. i form af manglende eller ukorrekt gennemførelse af direktiverne.¹²

I EU-retten er forarbejder uden betydning for fortolkningen, da de ikke er til rådighed. Begrundelsen og formålet med en given retsakt vil fremgå af dennes præambel, hvori udgangspunktet for f.eks. formålsovervejelser kan tages.¹³

Derudover anvendes Kommissionens vejledning¹⁴ til fortolkning af bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6.

1.2.1.2 Traktatfæstede fortolkningsprincipper

I forbindelse med fortolkningen af EU-retten, har en række traktatfæstede principper om EU's virkemåde en væsentlig betydning. Det drejer sig for det første om *legalitetsprincippet*, som alle EU's institutionerne er underlagt. Legalitetsprincippet svarer i almindelighed til det tilsvarende princip efter dansk ret. Det omfatter for det første, at de forskellige EU-institutioner kun kan træffe beslutninger, når der er fornøden hjemmel hertil i traktaterne. Dernæst må truffne beslutninger ikke være i strid med EU-retten, i særdeleshed ikke med traktaterne eller almindelige uskrevne EU-retlige grundsætninger. En væsentlig forskel sammenlignet med national ret er, at princippet i EU-retten i sin helhed også gælder for de regelfastsættende organer. De kan således ikke tiltage sig kompetencer, som ikke fremgår af traktaterne i henhold til princippet om tildelte kompetencer.¹⁵ De øvrige principper vil i det følgende blive gennemgået.

Efter *solidaritetsprincippet* i TEF artikel 10 træffer medlemsstaterne alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtigelser, som følger af traktaten eller af retsakter fra EU-institutionerne.

Den frie bevægelighed af arbejdskraft, tjenesteydelser og kapital forudsætter sikring mod forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemslande også betegnet *Ikke-diskrimineringsprincippet*, jf. TEF artikel 12. Efter artikel 13 er der tillige mulighed for at fastsætte

¹² I projektets indledning er nævnt Kommissionens åbningskrivelse af 11. juli 2003. Denne skrivelse er første skridt på vejen til anlæggelse af retssag.

¹³ Wegener, 2000, s. 213f.

¹⁴ Kommissionen, 2000.

¹⁵ Wegener, 2000, s. 182.

regler med henblik på at bekæmpe diskriminering på grund af køn, race og religion med videre.¹⁶

I henhold til *proportionalitetsprincippet* efter artikel 5, stk. 3 handler EU kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå traktatens mål. Lovligheden af EU-foranstaltninger betinges af, at de anvendte midler er egnede til at virkeliggøre de formål, der lovligt forfølges med foranstaltningerne, og at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at realisere formålet.¹⁷

Miljøhensynsprincippet fremgår af TEF artikel 6, hvorefter miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner, således som de er opregnet i TEF artikel 3, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling jf. TEF artikel 2 og TEU artikel 2.

Subsidiaritetsprincippet (nærhedsprincippet) er udtrykt i TEF artikel 5, stk. 2, hvorefter EU kun handler på de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på EU-plan.

1.2.2 Analysen af den danske naturbeskyttelseslovgivning

I analysen af den danske naturbeskyttelseslovgivning er det de danske retskilder og fortolkningsprincipper, der anvendes. Der vil i analysen blive lagt særlig vægt på forholdet mellem EU-retten og den danske forvaltningsret, herunder hjemmelsspørgsmål og EU-reglernes virkning i det danske retssystem.

1.2.2.1 Retskilderne

Den relevante *lovgivning* er planloven, naturbeskyttelsesloven og habitatbekendtgørelsen, der er udstedt med hjemmel i en række love blandt andet planloven, naturbeskyttelsesloven, skovloven, råstofloven og miljøbeskyttelsesloven.

*Retspraksis*¹⁸ anses traditionelt som en væsentlig kilde ved behandling og analyse af gældende ret. Retspraksis har imidlertid kun i mindre grad betydning i analysen, idet der kun er ganske få domme af relevans.

Den *administrative praksis* inddrages derimod i væsentligt omfang i forbindelse med analyserne, hvor det især er Naturklagenævnets omfattende praksis,¹⁹ der er relevant.

¹⁶ Wegener, 2000, s. 204.

¹⁷ Wegener, 2000, s. 205.

¹⁸ De vigtigste domme trykkes i *Ugeskrift for Retsvæsen (U)*, og derudover trykkes også for projektet relevante domme i *Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD)*.

1.2.2.2 Fortolkningsprincipperne

For nærmere fastlæggelse af indholdet og rækkevidden af retsreglerne anvendes de forskellige fortolkningsprincipper hvilket er ordlydsfortolkning, der tager udgangspunkt i den naturlige og sædvanlige forståelse af lovteksten, formålsfortolkning der fastlægger formålet med loven, modsætningslutning er en konstatering af, at reglen ikke kan anvendes samt analogifortolkning der rækker ud over retsreglens ordlyd. Forarbejderne har i dansk ret meget stor betydning i forhold til fortolkningen af lovgivningen. Men domstolene er ikke forpligtet til at tage hensyn til forarbejderne.²⁰

1.2.3 Forholdet mellem EU-retten og dansk ret

I vurderingen af de overnationale EU-reglers umiddelbare retsvirkning i dansk ret er to begreber væsentlige. En EU-retlig regel er *umiddelbart anvendelig* i de tilfælde, hvor den uden nationale implementeringsforanstaltninger fuldt ud bliver en del af den nationale retsorden, det gælder f.eks. forordninger. En *direkte virkning* er der tale om, når EU-reglen kan begrunde rettigheder for borgerne i medlemslandene, som kan gøres gældende ved de nationale domstole. De fleste umiddelbart anvendelige EU-regler har også direkte virkning, men absolut sammenfald forekommer ikke, f.eks. kan en regel være for ubestemt til at kunne begrunde rettigheder og forpligtelser, eller den kan alene angå medlemsstaterne. Omvendt forekommer det, at regler, der ikke er umiddelbart anvendelige, tillægges en direkte virkning.²¹

Direktiverne er ikke umiddelbart anvendelige i dansk ret, derfor medfører de en pligt til nationale gennemførelsesskridt, men en sådan pligt foreligger ikke i forhold til traktatbestemmelser, forordninger og beslutninger. Forordninger og beslutninger er umiddelbart anvendelige ved nationale myndigheder uden hensyn til gennemførelsesforholdsregler i medlemsstaten. EF-Domstolen har fastslået, at traktaterne og direktiverne har direkte virkning, hvis bestemmelserne er tilstrækkeligt præcise og ubetingede, og de kan dermed danne grundlag for rettigheder for borgerne. Dette kan forekomme ganske overraskende formuleringen af TEF artikel 249 taget i betragtning, men er et udslag af EF-Domstolens integrationsvenlige linie.²²

Habitatdirektivet foreskriver i artikel 24 og fuglebeskyttelsesdirektivet i artikel 19, at direktiverne er rettet til medlemsstaterne. Men direktiverne indeholder ikke regler om, hvilke nationale myndigheder, der er forpligtet til at foretage forvaltningen af de internationale naturbeskyttelsesområder. Ifølge EF-traktatens artikel 249 er et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, men det overlades til de nationale myn-

¹⁹ De væsentligste administrative afgørelser fra Naturklagenævnet og taksationskommissionerne trykkes i *Kendelser om Fast Ejendom (KFE)*. Derudover offentliggøres Naturklagenævnets afgørelser også i *Naturklagenævnet Orienterer (NKO)* og *Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD)*.

²⁰ Wegener, 2000, s. 288.

²¹ Wegener, 2000, s. 227ff.

²² Wegener, 2000, s. 231ff.

digheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. EU-retten fastlægger ikke hvilke specifikke myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelse og overholdelse af direktivets bestemmelser. En medlemsstat kan derfor frit fordele kompetencen på nationalt plan, og kan gennemføre et direktiv ved foranstaltninger, der træffes af de regionale eller lokale myndigheder, som amter og kommuner.

Det følger af solidaritetsprincippet, at nationale myndigheder og domstole har pligt til en *EU-konform fortolkning* og anvendelse af de nationale regler. Det nationale fortolkningskøn ved skønsmæssige beføjelser må derfor udfyldes i overensstemmelse med EU-retten.²³

²³ Wegener, 2000, s. 235ff.

Kapitel 2 Den Europæiske Unions naturbeskyttelse

I dette kapitel redegøres der for kravene i Den Europæiske Unions naturbeskyttelseslovgivning. Den Europæiske Union har mange regler om beskyttelse af natur og biodiversitet, men de væsentligste anses for at være fuglebeskyttelsesdirektivet om beskyttelse af vilde fugle, og habitatdirektivet om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

Formålene med fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet fastlægges indledningsvis, hvorefter direktivernes bestemmelser om udpegning af områder analyseres. Dernæst analyseres habitatdirektivets bestemmelser om beskyttelses- og bevaringsforanstaltninger for at klarlægge hvilke krav, der stilles til medlemsstaterne. Det er hovedsageligt habitatdirektivets beskyttelses- og bevaringsforanstaltninger, der analyseres, da det i habitatdirektivets artikel 7 er fastlagt, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4 træder i stedet for bestemmelsen i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, 1. punktum.

2.1 Fuglebeskyttelsesdirektivet

Formålet med fuglebeskyttelsesdirektivets er beskyttelse af alle vilde fugle, der findes i medlemsstaterne. Direktivets artikel 3 kræver generelt, at medlemsstaterne opretholder og om nødvendigt genskaber tilstrækkeligt forskelligartede levesteder for de vilde fugle.

I præamblet, indledningen, er der som begrundelse for direktivet anført, at der er konstateret en tilbagegang i bestanden af vilde fugle. Da det i visse tilfælde sker meget hurtigt udgør det en stor fare for bevarelsen af det naturlige miljø, navnlig på grund af, at den biologiske ligevægt er truet. Efter fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1 og 2 skal der udpeges særligt beskyttede områder (SBO) for trækfugle og truede fuglearter.

I de udpegede områder skal der træffes særlige bevaringsforanstaltninger, der skal sikre at fuglene kan overleve og formere sig. Direktivet pålægger medlemsstaterne at udlægge de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til at beskytte de på bilag 1 nævnte arter.

I **C 355/90 Santana-sagen**²⁴ anførte Kommissionen, at Spanien i strid med fuglebeskyttelsesdirektivet ikke havde udlagt et bestemt område, Santana, som SBO og havde krænket den i direktivets artikel 4 forudsatte beskyttelse af truede biotoper ved at tillade større projekter i området. Modsat gjorde Spanien dels gælden-

²⁴ Kommissionen mod Spanien, C 355/90, Saml. 1993-I, s. 4221.

de, at de økologiske krav i direktivet måtte vige for blandt andet sociale og økonomiske hensyn, dels at Spanien ikke kunne krænke artikel 4, når området ikke var udpeget som SBO. EF-Domstolen afviste, at de økonomiske og sociale hensyn havde forrang over for de økologiske, ligesom EF-Domstolen fandt, at medlemsstaterne ikke kunne omgå direktivets krav om beskyttelse ved at undlade at udpege et område. EF-Domstolen fastslog, at udpegningskriterier skulle ske efter ornitologiske kriterier, og konkret at Santonaområdet udgør et af de vigtigste økosystemer på den iberiske halvø.

Santona-sagen viser, at der ved udpegningskriterierne alene kan lægges vægt på videnskabelige ornitologiske kriterier. Når de kriterier er opfyldt skal området udpeges, og der kan ikke tages samfundsøkonomiske hensyn. Der kan først tages hensyn til samfundsøkonomien ved anvendelse af undtagelsesbestemmelser fra beskyttelsen, som beskrives senere i kapitlet. Sagen viser også, at et område ikke kan undtages fra beskyttelsesbestemmelserne ved at undlade at udpege det.

Beskyttelsen af SBO'erne mod indgreb er undergivet habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4 om at undgå forringelser af områderne.

2.2 Habitatdirektivet

Formålet med habitatdirektivet er ifølge artikel 2 at bidrage til at sikre den biologiske mangfoldighed ved bevaring af forskellige naturtyper og vilde dyr og planter inden for medlemsstaternes område. Habitatdirektivet omfatter både en selvstændig artsbeskyttelse og en beskyttelse af levestederne. Der skal træffes foranstaltninger, der tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

Artikel 2

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

Som begrundelse for direktivet er der i præamblet til direktivet henvist til behovet for at reagere mod den stadigt stigende forringelse af naturtyper og den truede situation for mange arter.

De særlige regler om udpegningskriterier og beskyttelse af naturtyper og levesteder i habitatdirektivets artikel 3-11 suppleres af bestemmelser i artikel 12-16 om beskyttelse af bestemte arter. Dermed er direktivets beskyttelse af vilde dyr og naturtyper tostrengt. Den ene streng består i bevaring af naturtyper og levesteder for arter ved etablering af et sammenhæn-

gende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder, *Natura 2000-netværk*.²⁵ Den anden streng består i medlemsstaternes beskyttelse af dyre- og plantearter, uanset hvor de findes, det vil sige også uden for de særlige bevaringsområder. Habitatdirektivet omfatter således dels *naturtyper* af fællesskabsbetydning (bilag 1) og dels *levesteder* for udvalgte arter af fællesskabsbetydning (bilag 2). Inden for begge kategorier findes særligt *prioriterede arter og naturtyper* med særlige beskyttelsesbehov. For de prioriterede arter og naturtyper er der færre muligheder for at gøre undtagelser fra direktivets bestemmelser.

Grundideen i habitatdirektivet er som i fuglebeskyttelsesdirektivet en indirekte arts- og levestedsbeskyttelse i form af en arealorienteret udpegning af habitatområder med tilknyttede beskyttelsesforanstaltninger, og derudover en direkte artsbeskyttelse. Habitatdirektivet er et lovgivningsinstrument for EU på naturområdet, som etablerer en fælles ramme for bevarelsen af 1) vilde dyre- og plantearter og 2) naturtyper af fællesskabsbetydning.²⁶

Medlemsstaterne skal udpege særlige bevaringsområder, der omfatter de naturtyper, som er nævnt i direktivets bilag 1 og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag 2. Målet for udpegningen af habitatområder af fællesskabsbetydning er sammen med de allerede udpegede fuglebeskyttelsesområder at etablere et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder betegnet *Natura 2000* jf. habitatdirektivets artikel 3. Ligesom ved udpegningen af fuglebeskyttelsesområder, er det ved udpegningen af habitatområder alene biologiske kriterier, der må lægges til grund.

2.3 Beskyttelse af de udpegede områder

Beskyttelsen af de udpegede internationale naturbeskyttelsesområder omfatter ifølge habitatdirektivet både, at der skal iværksættes aktive foranstaltninger og mere generelle beskyttelsesforanstaltninger mod indgreb. Bestemmelserne gælder også for fuglebeskyttelsesområderne bortset fra bestemmelserne om aktive bevaringsforanstaltninger i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1. Det følger dog af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 3, at der om nødvendigt skal ske genskabelse af ødelagte fuglebeskyttelsesområder.

2.3.1 Aktive bevaringsforanstaltninger

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 kræver, at der foretages aktive bevaringsforanstaltninger med henblik på at opnå en gunstig bevaringstilstand.

Artikel 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,

²⁵ Natura 2000 er betegnelsen for det sammenhængende net af beskyttede områder, udpeget med hjemmel i habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet. Anker, 2003, s. 7.

²⁶ Anker, 2001a, s. 98ff.

der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne. [Vores fremhævning]

Efter ordlyden af artikel 6, stk. 1 kræves der, at der for hver enkelt lokalitet vedtages og iværksættes aktive bevaringsforanstaltninger, der bevarer de relevante arter og naturtyper. Det er efter bestemmelsen ikke tilstrækkeligt at hindre ændringer eller forringelser i de udpegede levesteder og naturtyper. Kommissionen anfører, at der er tale om en resultatforpligtelse, som indebærer, at medlemsstatens forpligtelse ikke anses for opfyldt, hvis resultatet ikke opnås.²⁷

Et *særligt bevaringsområde* er defineret i direktivets artikel 1, hvorefter det er:

*et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, 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. [Vores fremhævning]*

Heraf følger, at bevaring ikke alene er opretholdelse af tilstanden, men tillige kan omfatte den genopretning af naturtyper og bestande, der er nødvendig for at opnå en gunstig tilstand. Hvad der nærmere forstås ved en gunstig tilstand er for naturtyper henholdsvis arter endvidere defineret i artikel 1:

*En **naturtypes bevaringsstatus** anses for **gunstig**, når det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid, samt når bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig.*

*En **arts bevaringsstatus** anses for **gunstig**, når data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande. [Vores fremhævning]*

For opfyldelse af resultatforpligtelsen nævnes i artikel 6, stk. 1 fire forskellige midler: forvaltningsplaner, relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler. Kommissionen fortolker bestemmelsen således, at medlemsstaterne kun er forpligtet til at iværksætte forvaltningsplaner, hvis det er nødvendigt. Derimod er der i alle tilfælde krav om, at der for hvert enkelt område iværksættes et af de tre øvrige instrumenter. Det er op til medlemsstaterne at vælge hvilke midler, der er hensigtsmæssige under hensyntagen til direktivets artikel 2, stk. 3, hvorefter de foranstaltninger, der træffes kan tage hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.²⁸ Bevaringsforanstaltninger efter direktivets artikel 6, stk. 1 må fastlægges i den konkrete sag, men alene på grundlag af økologiske videnskabelige kriterier.

²⁷ Kommissionen, 2000, pkt. 2.3.1.

²⁸ Pagh, 2001, s. 21.

2.3.2 Generelle krav til beskyttelsen

Efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 skal medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger for at undgå *ferringelse* af naturtyper og levesteder i de særlige bevaringsområder og undgå *forstyrrelser* med væsentlige konsekvenser for de arter, områderne er udpeget for. Bestemmelsen fastlægger dermed en pligt til at *hindre negative forandringer* i de udpegede områder. Forpligtigelsen er generel og omfatter derfor alle forhold, der kan forringe eller væsentligt forstyrre en udpeget lokalitet.

Artikel 6, stk. 2

Medlemsstaterne træffer **passende foranstaltninger** for at undgå **ferringelse** 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. [Vores fremhævning]

Det afgørende for medlemsstaternes forpligtelse er, om der for de beskyttede naturtyper og arter sker en negativ ændring af forholdene i området. Anvendelsesområdet for artikel 6, stk. 2 omfatter både enkeltstående hændelser og vedvarende gener. Reglen begrænser sig ikke til kommende aktiviteter, og reglen retter sig både mod eksisterende arealanvendelse, som f.eks. landbrug og fremtidige aktiviteter. Selv en igangværende tilladt aktivitet er ifølge Kommissionen blandt de hændelser, der skal gribes ind overfor, hvis aktiviteten forvolder de i bestemmelsen forudsatte virkninger.²⁹ Efter artikel 6, stk. 2 er det påvirkningen i de *særlige bevaringsområder*, der er afgørende og dermed ikke, om en aktivitet foregår inden for eller uden for naturbeskyttelsesområdet. Det afgørende er, om aktiviteten har de i bestemmelsen anførte virkninger.

De virkninger, som artikel 6, stk. 2 kræver, at medlemsstaterne griber ind overfor, er angivet ved flere kriterier. Efter ordlyden omfatter stk. 2 virkningerne: forringelse og forstyrrelse af levestedet. I forhold til begge virkninger antager Kommissionen, at disse må bedømmes på grundlag af forsigtighedsprincippet.³⁰ Det kan således ikke kræves, at virkningen er indtrådt, idet der henvises til at undgå forringelser og forstyrrelser.³¹ Forringelser, som f.eks. indskrænkning af det areal, der udnyttes for de tilsigtede arter, eller tilbagegang for naturtyper, vil almindeligvis have en mere vidtgående virkning end forstyrrelser, som f.eks. jagt eller offentlighedens adgang til området.

Det er i artiklen påkrævet, at medlemsstaterne træffer *passende foranstaltninger*. Kommissionen antager, under hensyn til subsidiaritetsprincippet (nærhedsprincippet), at det er medlemsstaterne der afgør, på hvilken måde de anførte virkninger skal forhindres. Betin-

²⁹ Anker, 2001a, s. 100ff.

³⁰ Princippet fastlægger, at mangel på videnskabeligt grundlag ikke må anvendes som begrundelse for, at der ikke gribes ind ved risiko for alvorlige miljøskader.

³¹ Pagh, 2001, s. 23.

gelsen for at foranstaltningerne kan anses for passende er, at den nationale gennemførelse sikrer, at myndighederne griber ind før de anførte virkninger indtræder.³²

Det er ganske vidtgående krav, der efter artikel 6, stk. 2 stilles til medlemsstaterne. I det følgende redegøres for en sag fra EF-Domstolen, hvor Irland blev dømt for ikke at have sikret et udpeget område mod forringelse og forstyrrelser.

I **C 117/00 Irland-sagen**³³ blev Irland dømt for at have tilsidesat forpligtelserne efter fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 3, om pligten til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe levesteder for bestemte fuglearter, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet Irland ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for fuglearten grouse, og idet Irland ikke havde truffet egnede foranstaltninger for at undgå, at levestederne i det særligt beskyttede område Owenduff-Nepin Beg Complex forringes for de arter, for hvilke dette særligt beskyttede område var blevet udlagt.

Kommissionen anførte, at der var sket en tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 3, da der for grousebestanden, der levede i bakke- og højmoserområder, var sket en betydelig tilbagegang. Derudover var der sket en væsentlig formindskelse af de områder, hvor grouse levede, på grund af overgræsning af lyngområderne. Den irske regering bestred, at lyngområderne var alvorligt truet af overgræsning, selv om det erkendes, at overgræsning havde en negativ virkning på antallet af grouser og på udstrækningen af denne fuglearts levesteder.

Kommissionen anførte endvidere, at der var sket tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet Irland ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at hindre, at højmoserne i det særligt beskyttede område Owenduff-Nepin Beg Complex beskadiges af overgræsning. Den irske regering erkendte, at overgræsning var et stadigt større problem i Owenduff-Nepin Beg Complex, men anførte, at de landmænd, der deltog i programmet, for så vidt angik jorder med fælles græsningsret, overholdte de fastsatte strategier vedrørende græsningen. Derudover havde Irland opkøbt store landområder i det særligt beskyttede område, og havde fastsat begrænsninger i græsningen. Endvidere erkendte den irske regering, at det ikke kun var nødvendigt, at træffe stabiliserende foranstaltninger vedrørende overgræsningsproblemet, men ligeledes at genetablere de skadede levesteder.

I Irland-sagen blev Irland dømt for at have tilsidesat forpligtelserne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Det blev i sagen fastslået, at Irland ikke har truffet de tilstrækkelige foranstaltninger til at undgå, at levestederne i et særligt beskyttet område, som følge af overgræsning, blev forringet for fuglearten grouse, for hvilken området var udlagt.

Det centrale i sagen er, hvilke konkrete tiltag det påhviler medlemsstaterne at foretage for at opfylde forpligtelserne efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Der er ikke kun pligt til at etablere habitatområderne, men nok så væsentligt til at sørge for en effektiv beskyttelse af områderne, og om nødvendigt genoprette de ødelagte områder. Irland har egentlig foretaget en række foranstaltninger for opfyldelse af habitatdirektivets bestemmelser gennem opkøb af arealer og fastsættelse af begrænsninger. Men da det er sagens anlæggelse, der er bedømmelsestidspunktet for krænkelserne, kan de foretagne forbedringer ikke indgå i afgørelsen.

³² Pagh, 2001, s. 24.

³³ Dom af 13. juni 2002 i sag C-117/00, Saml. 2002 side I-05335.

I en anden sag blev Belgien dømt for ikke at have opfyldt forpligtelserne efter habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet.

I **C 415/01 Belgien-sagen**³⁴ blev Belgien dømt for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, idet regionen Flandern hverken havde gennemført artikel 4, stk. 1 og 2, samt bilag I til direktivet eller sikret en afgrænsning af særligt beskyttede områder, som kunne gøres gældende over for tredjemand eller truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at udlæggelse af et område som særligt beskyttet område automatisk og øjeblikkeligt medførte anvendelse af beskyttelses- og bevaringsbestemmelser, der var i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Sagen angik tre punkter: Manglende gennemførelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, manglende beskyttelsesordning for de særlige beskyttede områder og manglende retsvirkning af afgrænsningen af SBO over for tredjemand.

Angående manglende gennemførelse af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4 gjorde Kommissionen gældende, at der ikke for Flandern fandtes en bindende retsregel, hvorefter der som SBO skulle udlægges de områder, der var bedst egnede til beskyttelse af træfugle og de fuglearter, der var anført i fugledirektivets bilag I. Derfor var der ikke sket en fuldstændig gennemførelse af direktivets artikel 4, stk. 1 og 2. Den belgiske regering anførte heroverfor, at fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, var blevet delvist gennemført, men bestred ikke Kommissionens klagepunkt.

Angående manglende beskyttelsesordning for SBO anførte Kommissionen, at der ikke for Flandern fandtes bestemmelser, som automatisk kobledede udlægning af et område som SBO sammen med anvendelsen af beskyttelses- og bevaringsbestemmelser, der opfyldte EU-retten. Den belgiske regering havde på den ene side anført, at der for regionen Flandern allerede fandtes generelle og sektorbestemte beskyttelsesforanstaltninger, som havde indvirkning på SBO'er, men havde på den anden side ikke bestridt, at der ikke fandtes bestemmelser, hvorefter udlægning af et område som SBO automatisk medførte, at fugledirektivets beskyttelsesbestemmelser finder anvendelse på denne lokalitet.

Angående manglende retsvirkning over for tredjemand af afgrænsningen af SBO'er anførte Kommissionen videre, at fugledirektivet ikke var blevet gennemført korrekt, idet de landkort, som afgrænsede SBO'er i regionen Flandern, var uden bindende virkning og derfor ikke kunne gøres gældende over for tredjemand.

I Belgien-sagen fastslår EF-Domstolen, at de landkort, der afgrænser SBO'er, skal have en uomtvistelig bindende virkning for at opfylde beskyttelsesformålet i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4. Sagen vedrører blandt andet, om medlemsstaterne skal gennemføre fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet på en måde, der umiddelbart forpligter borgerne, eller om det er tilstrækkeligt at gennemføre denne forpligtelse efter den eksisterende planlovgivning, som det var sket i Belgien.³⁵

I Danmark er de udpegede fuglebeskyttelsesområder og habitatområder fastlagt i habitatbekendtgørelsen. De enkelte områder og deres afgrænsning fremgår dermed af en almen bindende retsforordning, der har retsvirkninger for borgerne. Men problemet er, at de udpegede naturbeskyttelsesområder på landarealet alene er tillagt retsvirkning som regionpla-

³⁴ Dom af 27. februar 2003 i sag C-415/01, Saml. 2003.

³⁵ Miljø- og Planlægningsudvalget 2002-2003, Alm. del bilag 584.

ner. Dermed er det tvivlsomt om den danske udpegning og afgrænsning af områderne er i overensstemmelse med dommen.

Kravet om at der skal iværksættes passende foranstaltninger for at forhindre forringelser eller væsentlige forstyrrelser af de beskyttede områder er ikke kun rettet mod fremtidige aktiviteter, men også mod nuværende aktiviteter, som f.eks. landbrug.³⁶ Ligeledes er artiklens anvendelsesområde vidtrækkende, da kravet ikke kun er rettet mod aktiviteter inden for de udpegede internationale naturbeskyttelsesområdet, men også gælder aktiviteter uden for. Det altafgørende i artiklen er om naturtyperne og arterne i området, bliver forringet eller forstyrret.

2.3.3 Vurdering af planers og projekters virkning

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 fastlægger et krav om, at der for alle planer og projekter, der kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, skal foretages en *konsekvensvurdering* med hensyn til virkninger på området.

Artikel 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. [Vores fremhævnings]

Formålet med bestemmelsen er at sikre, at der ikke fremover gennemføres aktiviteter, som kan medføre negative virkninger på et udpeget område i forhold til den fastlagte bevaringsmålsætning. Derfor stiller bestemmelsen krav om, at der gennemføres en undersøgelse af projekter og planer, før der gives tilladelse til gennemførelse af de pågældende.

Det er selve påvirkningen af området, der er afgørende, og ikke aktiviteternes placering. Reglen er begrænset til de projekter og planer, der kan påvirke en lokalitet væsentligt og som ikke er et led i beskyttelsen og genoprettelsen af den udpegede lokalitet.³⁷

Artikel 6, stk. 3 angiver som hovedregel, at der skal gives afslag på tilladelse til alle projekter og planer, som kan skade en udpeget lokalitet. Denne hovedregel kan fraviges, men først når proceduren efter artikel 6, stk. 3 er gennemført. Bestemmelsen fastlægger, at der først kan gives tilslutning til en plan eller et projekt, når myndighederne har sikret sig, at områdets integritet ikke bliver skadet.

³⁶ Hagel-Sørensen, 2002, s. 20.

³⁷ Pagh, 2001, s. 36.

I **C 209/02 Østrig-sagen**³⁸ fastslog EF-Domstolen, at Østrig havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, sammenholdt med artikel 7, idet der var givet tilladelse til et udvidelsesprojekt af et golfanlæg i delstaten Steiermark trods negative konklusioner af en vurdering af indvirkningerne på engsnarrens (*crex crex*) levested i det særligt beskyttede område "Wörschacher Moos", der var udlagt i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4.

Delstatsregeringen i Steiermark havde oprindeligt givet tilladelse til udvidelse af golfanlægget i Weißenbach med indretning af to nye baner på en lokalitet, der var udlagt som SBO. Efter en klage tilsendte Kommissionen Østrig en åbningsskrivelse. I denne skrivelse forklarede Kommissionen, at de oplysninger, der fremgik af klagen, og de sagkyndige udtalelser, der lå til grund for afgørelsen henviste til, at der med stor sandsynlighed ville opstå negative følgevirkninger for den eksisterende engsnarrebestand, jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, såfremt det nævnte udvidelsesprojekt blev gennemført. Der havde derfor kun kunnet gives tilladelse til projektet, for så vidt som det opfyldte betingelserne i samme artikels stk. 4. Ingen af disse betingelser var imidlertid blevet overholdt af de kompetente myndigheder.

Ved skrivelse af 27. juli 2000 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den gjorde gældende, at det fremgik af den sagkyndige udtalelse, som Gepp ved Institut für Naturschutz, Graz (Østrig), havde udarbejdet for myndighederne i delstaten Steiermark, at udvidelsesprojektet vedrørende golfanlægget indebar en betydelig potentiel risiko for engsnarrebestanden. Kommissionen anførte, at den i den forbindelse ikke var overbevist om effektiviteten af de betingelser, der var fastsat ved afgørelsen af 14. maj 1999, med henblik på at fjerne den påpegede risiko. Den sagkyndige udtalelse frarådede i øvrigt, at der blev fastsat udviklede betingelser, som alene formindskede en del af risikokilderne, og den anbefalede bestemte nye lokaliteter til den nævnte udvidelse, idet den anså indretningen af de to nye baner for uforenelige med bevarelsen af engsnarrebestanden.

Kommissionen anførte, at i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skulle der ikke have været givet tilladelse til udvidelsesprojektet vedrørende det omhandlede golfanlæg på en lokalitet, der var udlagt som SBO. Udvidelsen kunne nemlig påvirke den nævnte lokalitet og engsnarrebestanden væsentligt og således nedsætte SBO'ens funktion betydeligt henset til de bevaringsformål, der var fastsat ved fællesskabsbestemmelserne. Endvidere var betingelserne for at tillade det nævnte projekt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, ikke opfyldt.

I Østrig-sagen har EF-Domstolen dømt Østrig, fordi en udvidelse af golfbane efter sagkyndige rapporter kunne forstyrre et særligt beskyttet område (SBO).

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 4 indeholder undtagelsesbestemmelser, der gælder, når det drejer sig om væsentlige samfundsinteresser. Såfremt en vurdering viser, at der vil være negative virkninger af et projekt eller en plan i forhold til bevaringsmålsætninger for naturtyper og arter i området, kan projektet kun gennemføres, hvis der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser af f.eks. social eller økonomisk art. Det er endvidere et krav, at der ikke findes nogen alternativ løsning og at der træffes alle de nødvendige kompensationsforanstaltninger, jf. artikel 6, stk. 4. For områder med *prioriterede naturtyper eller arter*, er adgangen til at anvende undtagelsesbestemmelsen yderligere skærpet, idet der som begrundelse alene kan henvises til hensynet til menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed, væsentlige gavnlige miljøvurderinger eller andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, jf. artikel 6, stk. 4, 2. pkt. Dis-

³⁸ Dom af 29. januar 2004 i sag c-209/02, Saml. 2004.

pensationsadgangen kan illustreres med nedenstående udtalelse fra Kommissionen vedrørende anlæggelse af en motorvej og iværksættelse af kompensationsforanstaltninger.³⁹

I en sag fra Mecklenburg-Vorpommern i Tyskland om anlæg af en motorvej gennem fuglebeskyttelsesområder og habitatområder med prioriterede arter har Kommissionen afgivet en udtalelse om forholdet til artikel 6, stk. 4. Kommissionen tilsluttede sig Tysklands opfattelse af, at der var tale om bydende nødvendige samfundshensyn. Det blev begrundet i, at der var et særligt behov for at etablere en øst-vest vejforbindelse, som en del af det trans-europæiske vejnet. Samtidig blev der lagt vægt på, at den foreslåede krydsning af Peenedalen udgjorde den mindst skadelige vejforbindelse, uden at berøre prioriterede naturtyper, og at der ville blive iværksat kompenserende foranstaltninger i form af etablering af naturområder i Peenedalen.⁴⁰

2.4 Sammenfatning

Fuglebeskyttelses- og habitatdirektivet fastslår, at udpegning og afgrænsning af de internationale naturbeskyttelsesområder ikke må tage hensyn til samfundsøkonomiske forhold. Det er de bedst egnede områder på baggrund af videnskabelige kriterier, der skal udpeges.

Fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1 og 2 fastsætter bestemmelser om bevaringsforanstaltninger, der skal sikre eller genoprette områderne. Habitatdirektivet fastsætter i artikel 6, stk. 1 bestemmelser om gennemførelse af aktive bevaringsforanstaltninger for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus i områderne.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 fastlægger de generelle krav til beskyttelsen af områderne i form af kravet om at undgå forringelser og betydelige forstyrrelser. Bestemmelsen gælder både inden for og uden for de udpegede områder, og omfatter også eksisterende arealanvendelse.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 om konsekvensvurdering gælder for aktiviteter, der kræver forudgående tilladelse, men er ikke begrænset til de udpegede habitatområder. Undtagelsesbestemmelserne fastlægger hvornår aktiviteter med negative virkninger for habitatområderne alligevel kan gennemføres. Det er tilfældet ved væsentlige samfundsinteresser, hvor der ingen alternativer er og da kun mod nødvendige kompensationsforanstaltninger. Bestemmelsen er ikke afgrænset til planer og projekter inden for de internationale naturbeskyttelsesområder. Det er alle planer og projekter, der kan have en negativ virkning på områderne, der skal konsekvensvurderes.

Habitatdirektivets målsætning om en gunstig bevaringsstatus er et meget vidtrækkende krav og det indebærer, at der for arter og naturtyper af fællesskabsbetydning skal søges at

³⁹ Kommissionens udtalelse af 18. december 1995 om at lade den planlagte motorvej A20 i Forbundsrepublikken Tyskland krydse Peenedalen.

⁴⁰ Anker, 2001a, s. 101.

opretholde de nuværende forekomster og hvor de ikke er gunstige, skal der genetableres en gunstig status.

Kapitel 3 Den danske naturbeskyttelse

I det følgende kapitel analyseres de bestemmelser, der i den danske plan- og naturbeskyttelseslovgivning varetager beskyttelsen af de udpegede internationale naturbeskyttelsesområder. Der lægges særlig vægt på habitatbekendtgørelsen og dennes sammenhæng med planlægningen og enkeltsagsbehandlingen efter planloven. Derudover analyseres i kapitlet naturbeskyttelseslovens generelle beskyttelsesbestemmelser for bestemte naturtyper, deres rækkevidde og forholdet til habitatbekendtgørelsen.

Udover planloven og naturbeskyttelsesloven medvirker en række andre love til beskyttelse af de internationale naturbeskyttelsesområder f.eks. råstofloven og miljøbeskyttelsesloven. Dette kapitel vil dog alene omhandle planloven og naturbeskyttelsesloven, da de anses for at være de væsentligste.

Forpligtelserne efter habitatdirektivet, fuglebeskyttelsesdirektivet og Ramsar-Konventionen er implementeret i dansk lovgivning ved Bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder (Habitatbekendtgørelsen).⁴¹ Sammen med det øvrige plansystem og blandt andet naturbeskyttelseslovens bestemmelser skal habitatbekendtgørelsen sikre opfyldelse af de internationale forpligtelser efter direktiverne og konventionen.⁴²

Habitatbekendtgørelsen (HBK) er udstedt med hjemmel i en række love, blandt andet planloven, naturbeskyttelsesloven, skovloven, råstofloven og miljøbeskyttelsesloven. Habitatbekendtgørelsen fastlægger grænserne for de udpegede internationale naturbeskyttelsesområder. Bekendtgørelsen fastsætter endvidere regler for planlægningen og enkeltsagsbehandlingen af beskyttelsesområderne på land. Det vil sige tilladelser og dispensationer til aktiviteter, der kan påvirke områderne og krav om konsekvensvurderinger. Bekendtgørelsens krav retter sig i første omgang til myndighederne. Det er de offentlige myndigheder i form af staten, amterne og kommunerne, der har den umiddelbare pligt til at opfylde bestemmelserne i habitatdirektivet.

⁴¹ Bekendtgørelse nr. 477 af 7. juni 2003 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder (EF-fuglebeskyttelsesområder, EF-habitatområder og Ramsarområder).

⁴² Der kan udlægges vildtreservater efter reglerne i jagt- og vildtforvaltningslovens kapitel 5. Beskyttelsen har karakter af en aktiv forvaltning, der beskytter mod aktiviteter, der kan have en skadelig virkning. Det gælder både nye og bestående aktiviteter. Der betales ekspropriationserstatning, jf. JVFL § 34.

3.1 Planloven

Planlovens⁴³ hovedformål er at forene de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirke til at værne om landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet, jf. PL § 1. Formålet er relevant ved fastlæggelsen af de hensyn, som kan varetages ved administrationen af planlovgivningen. Planlovens § 1 afgrænser i brede vendinger de formål, som kan varetages i planlægningen og danner grundlag for konkrete afgørelser af enkeltsager.

Planlovens bestemmelser er væsentlige for opfyldelse af forpligtelserne for de internationale naturbeskyttelsesområder. De udpegede områder er tillagt retsvirkning som regionplaner. Retsvirkningen medfører for det første, at regionplanerne som følge af rammestyrringsprincippet har virkning for den øvrige planlægning, som ikke må stride i mod dem, og såfremt det er tilfældet skal der fremsættes indsigelse, jf. PL § 29. For det andet skal myndighederne i enkeltsagsbehandlingen virke for regionplanens gennemførelse, jf. PL §§ 9 og 12, stk. 1.

3.1.1 Planlægning

Planlægningen i de internationale naturbeskyttelsesområder omfatter først og fremmest en kortlægning af områderne. Selve udpegningen er fastlagt i bekendtgørelsens kortbilag, jf. HBK § 2, og de udpegede områder skal efterfølgende optages i region- og kommuneplanerne, jf. HBK § 3.

Habitatbekendtgørelsens *planlægningsbestemmelse* i § 3, stk. 2 fastsætter nærmere kriterier for planlægningen i de internationale naturbeskyttelsesområder.

§ 3. De i § 2 angivne områder skal optages i region- og kommuneplanerne ved førstkommande revision. Samtidig skal der fastsættes retningslinier 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.
4. Udlægges nye områder til råstofindvinding på land.

Stk. 3. Uanset bestemmelserne i stk. 2 kan der planlægges for linieoverføringer af luftledningsanlæg for dele af et internationalt naturbeskyttelsesområde, der alene er udpeget som EF-habitatområde.

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. [Vores fremhævning]

⁴³ Bekendtgørelse af lov om planlægning, LBK nr. 763 af 11. september 2002.

Planlægningsbestemmelsen angiver hvilke aktiviteter, der ikke må planlægges for inde for områderne, jf. HBK § 3, stk. 2. Det omfatter blandt andet nye byzone- og sommerhusområder. Der er dog to generelle undtagelser fra planlægningsforbudet i stk. 3 og 4. Det ene er luftledningsanlæg og det andet er naturgenopretningsprojekter.

Habitatbekendtgørelsens § 3, stk. 2 fastsætter bindende rammer for region-, kommune- og lokalplanlægningen. Bestemmelsen er tillagt umiddelbar retsvirkning som regionplaner, jf. HBK § 3, stk. 5. Regionplanmyndigheden skal derfor som følge af rammestyringsprincippet fremsætte indsigelser mod kommune- og lokalplanforslag, der er i strid med retningslinierne, jf. PL § 29, stk. 2.

Bekendtgørelsens § 3 indgår som led i opfyldelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 om at undgå forringelser og betydelige forstyrrelser af de internationale naturbeskyttelsesområder, men bekendtgørelsens § 3 omfatter kun planlægningen af aktiviteter inden for området.⁴⁴

3.1.2 Enkelt­sagsbehandling

Regionplanen udgør administrationsgrundlaget for amternes og kommunernes enkelt­sagsbehandling. Efter planlovens § 9 har amtsrådet og kommunalbestyrelsen en pligt til at virke for regionplanens gennemførelse. Der gælder en tilsvarende bestemmelse for kommunerne, hvorefter de skal virke for kommuneplanens gennemførelse, jf. PL § 12, stk. 1.

Som følge af virke-for bestemmelsen kan amterne og kommunerne administrere skøns­mæssige beføjelser efter såvel planloven som anden lovgivning i overensstemmelse med regionplanen. Det er dog på betingelse af, at amtsrådet henholdsvis kommunalbestyrelsen, ligeledes er forvaltningsmyndighed for den pågældende lovgivning. Dermed kan ansøgninger om tilladelser og dispensationer efter både planloven og den øvrige lovgivning afslås med henvisning til regionplanens retningslinier. Endvidere kan der i forbindelse med tilladelser eller dispensationer fastsættes vilkår med henblik på regionplanens gennemførelse.⁴⁵

Virke-for bestemmelserne udtrykker det forhold, at planerne ikke udgør egentlige bindende forskrifter, men derimod har karakter af retningslinier rettet mod de kommunale myndigheder. Udgangspunktet for en fravigelse af f.eks. regionplanens retningslinier er, at der kræves en særlig begrundelse.⁴⁶ Habitatbekendtgørelsen lægger yderligere begrænsninger på myndighedernes skønsudøvelse for de internationale naturbeskyttelsesområder.

⁴⁴ Anker, 2001a, s. 293.

⁴⁵ Boeck, 2002, s. 125f.

⁴⁶ Anker, 2001a, s. 128f.

3.1.2.1 Tilladelser og dispensationer

Habitatbekendtgørelsens § 4 retter sig mod enkeltsagsbehandlingen. Bestemmelsen fastlægger, at en række angivne tilladelser, dispensationer og godkendelser ikke må gives, hvis indgrebet kan indebære forringelser af et områdes naturtyper eller levesteder, eller kan medføre forstyrrelser, der har væsentlige konsekvenser for de arter, området er udpeget for, jf. HBK § 4, stk. 1.

§ 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** mv., 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. [Vores fremhævning]

Efter habitatbekendtgørelsens § 4 er det påvirkningen af beskyttelsesområdet, der er det afgørende. Det er dermed som i habitatdirektivet ikke afgørende, om aktiviteten finder sted inden for eller uden for det beskyttede område. Men habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 1 omfatter kun aktiviteter, der kræver tilladelse eller dispensation, og kun de i § 4, stk. 3 nævnte, som f.eks. landzonetilladelser. Derimod berøres eksisterende aktiviteter og aktiviteter, der kan iværksættes uden tilladelse, ikke af reglen. Men habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 er hverken efter ordlyd eller formål begrænset til nye aktiviteter eller aktiviteter, der kræver tilladelse.

Vurderingen af om en aktivitet har en negativ påvirkning på et internationalt naturbeskyttelsesområde, kan ikke ske efter en skønsmæssig afvejning af forskellige interesser i sagen. De ganske klare kriterier om, at der ikke må ske en forringelse eller en betydelig forstyrrelse, må vurderes objektivt ud fra områdets naturtilstand og påvirkningen af området.⁴⁷

I **KFE 2001.129 Margrethe Kog-sagen**⁴⁸ vurderede Naturklagenævnet at etablering af en grøblerende i Margrethe Kog, der blandt andet var habitatområde, til afledning af overfladevand for at sikre forårsgræsning, ville indebære en forringelse af områdets naturtyper og levesteder og således ikke var forenelig med de internationale forpligtelser. Nævnet lagde til grund, at der ikke var tale om vedligeholdelse og ændrede amtets lovliggørende dispensation til et afslag.

Der var tale om et engareal omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, der anvendes til græsning af kreaturer, og i regionplanen var udlagt som naturområde. Det var fredet og fredningen havde til formål at sikre området som levested for vandfugle og beskytte de botaniske interesser.

Tønder Kommune søgte om dispensation til at opretholde en afvandingsrende. Amtet og fredningsnævnet meddelte dispensation, hvilket blev indbragt for Naturklagenævnet. Naturklagenævnet fandt, at grøblerenden ville medføre en forringelse af områdets værdi, og at hensynet til sikring af tidlig forårsgræsning på arealet ikke var et forhold, der kunne begrunde fravigelse af reglerne i habitatbekendtgørelsens § 4. Naturklagenævnet anså det dog ikke for hensigtsmæssigt ca. 2 år efter gravning af renden, at stille krav om reetablering, da en grøblerende normalt ville blive trådt til af kreaturerne efter 3-5 år. Grøblerenden måtte dog ikke fremover vedligeholdes ved opgravning.

⁴⁷ Anker, 2001a, s. 294f.

⁴⁸ Naturklagenævnets afgørelse af den 2. oktober 2000.

Margrethe Kog-sagen viser, at der til selv mindre ændringer af naturtilstanden i de internationale naturbeskyttelsesområder, som etablering af en afvandingsrende, ikke må gives tilladelse, hvis det kan medføre forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne eller væsentlige forstyrrelser af arterne. Naturklagenævnet lægger i afgørelsen til grund, at den etablerede grøblerende ikke udgør en vedligeholdelse af en eksisterende grøblerende, og derfor er omfattet af forbuddet i habitatbekendtgørelsen.

Landzonetilladelse

En landzonetilladelse efter planlovens § 35 er et eksempel på en tilladelse, som for de internationale naturbeskyttelsesområder bliver begrænset. For områderne gælder efter habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 2, at en landzonetilladelse ikke må meddeles, såfremt det 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.

I **KFE 1998.140 Vindmølle-sagen**⁴⁹ gav Naturklagenævnet afslag på udskiftning af en eksisterende vindmølle inden for et fuglebeskyttelsesområde. Ejendommen lå i landzone i et område, der i regionplanen var betegnet som landskabsområde, hvor opstilling af vindmøller kun kunne tillades, hvis det var foreneligt med de natur- og kulturhistoriske interesser og fuglebeskyttelsesområdet.

Amtet havde givet tilladelse til udskiftningen af vindmøllen på 18,5 kW med en 225 kW vindmølle begrundet i, at udskiftningen ville bevirke en bedre udnyttelse af vindenergien uden væsentlig ændring af de landskabelige forhold. Derudover blev det anført, at regionplanen og kommunens vindmølleplan åbnede mulighed for opstilling af vindmøller i området. Amtet vurderede, at udskiftningen af den eksisterende vindmølle ikke ville medføre forstyrrelser og forringelser af fuglebeskyttelsesområdet, og derfor var i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsen.

Skov- og Naturstyrelsen anførte til sagen, at fuglebeskyttelsesområdet var udpeget med henblik på beskyttelse af ynglende Rørhøg, samt regelmæssig forekommende trækfugle. Det var styrelsens vurdering, at udskiftning af den eksisterende vindmølle med en større og højere mølle ikke ville medføre, at området yderligere forringes som yngleområde for Rørhøgen. Styrelsen henledte opmærksomheden på, at vurderingen kun angår effekten af, at den allerede eksisterende mølle udskiftes med en større mølle.

Naturklagenævnet udtalte, at vurdering af ansøgninger om landzonetilladelse til opstilling af vindmøller, skulle ske på grundlag af den regionale planlægning, idet der ved vurderingen skulle lægges særlig vægt på varetagelsen af de landskabelige hensyn i området. Ved vurderingen af, om zonetilladelse skulle gives, måtte det tillægges betydning, om området i planlægningen specifikt var udpeget til opstilling af vindmøller, eller om der var tale om et forholdsvis bredt afgrænset område, hvor vindmøller kunne tillades efter en konkret vurdering.

Naturklagenævnet lagde i afgørelsen med afslaget vægt på, at den nye mølle landskabeligt var mere dominerende end den eksisterende vindmølle, der var opstillet før udpegningen af området til fuglebeskyttelsesområde.

Sagen viser, som Margrethe Kog-sagen, det snævre skøn, der skal anlægges ved vurderingen af påvirkningen fra anlæg i de internationale naturbeskyttelsesområder. Bestemmel-

⁴⁹ Naturklagenævnets afgørelse af den 29. september 1997.

serne om at undgå forringelser og forstyrrelser af naturbeskyttelsesområderne, kan således ikke afvejes med andre hensyn i skønsudøvelsen, som f.eks. bedre udnyttelse af vindenergien, der kan opnås ved opstilling af en større vindmølle i beskyttelsesområdet.

Dispensation fra lokalplan

Efter planlovens § 19, stk. 1 kan kommunalbestyrelsen dispensere fra bestemmelserne i en lokalplan. Dispensationskompetencen er dog begrænset til fravigelser, der ikke er i strid med planens principper. Ved planens principper forstås efter forarbejderne navnlig planens formålsbestemmelse og de anvendelsesbestemmelser, der er fastsat ud fra formålet med planen.⁵⁰ For de internationale naturbeskyttelsesområder indskrænkes dispensationskompetencen af habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 1. Herefter må dispensation fra bestemmelser i en lokalplan ikke meddeles, såfremt dette kan indebære forringelser af områdets naturtyper og levestederne for arterne, eller kan medføre forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter, området er udpeget for.

Derudover skal der efter bekendtgørelsens § 6, stk. 3 ved eventuelle tilladelser til projekter, der vil kunne påvirke et beskyttet område væsentligt, fremgå af selve afgørelsen, at denne ikke indebærer forringelser.

I **KFE 2001.131 Jollehavns-sagen**⁵¹ dispenserede en kommune fra en lokalplan til etablering af en mindre jollehavn i et internationalt naturbeskyttelsesområde. Området havde karakter af en strandsump, og var udlagt til sommerhusområde. Kommunen vurderede, at dispensationen hverken var i strid med lokalplanens principper (området var udlagt til offentlige formål, som bådeplads, parkering og toiletter) eller med bestemmelserne i habitatbekendtgørelsen. Der var dog ikke af kommunen som tilladelsesmyndighed foretaget en særlig registrering af de forekommende arter eller en analyse af de forventede konsekvenser af anlægget.

Naturklagenævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at dispensationen ikke var i strid med planens principper. Naturklagenævnet tiltrådte endvidere, at dispensationen ikke var i strid med kravet i habitatbekendtgørelsen om, at afgørelsen ikke må forringe områdets naturtyper m.v. Det blev bemærket, at bekendtgørelsens krav ikke indebar, at de tilladte foranstaltninger skulle bevirke forbedringer for området. Endvidere blev tilkendegivet, at der var en undergrænse for, hvornår der skulle iværksættes en egentlig naturvidenskabelig undersøgelse for at vurdere de mulige konsekvenser for området.

I sagen anfægtes grundlaget for dispensationen fra lokalplanen, fordi der ikke foreligger en tilstrækkelig vurdering af konsekvenserne. Det afgørende er, at der ikke sker en forringelse. Det fremgår af sagen, at der er foretaget besigtigelse af området og ud fra almindeligt kendskab til området og de aktiviteter, der finder sted i dag, vurderes det, at helhedsvirkningen er en forbedring af naturforholdene. Der er derimod ikke af kommunen som tilladelsesmyndighed foretaget en særlig registrering af de forekommende arter eller en egentlig analyse af de forventede konsekvenser af anlægget.

⁵⁰ Boeck, 2002, s. 208.

⁵¹ Naturklagenævnets afgørelse af 2. oktober 2000.

Det fremgår af habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 1, at der ikke må dispenseres fra lokalplanen, 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. I sagen antager Naturklagenævnet, at der er en bagatelgrænse⁵² for, hvornår konsekvenserne for det beskyttede område skal undersøges. Efter ordlyden af habitatbekendtgørelsens krav om oplysning og konsekvensvurdering må en godtgørelse af, at bekendtgørelsen er overholdt i forbindelse med dispensationen, som udgangspunkt forudsætte en nøjere undersøgelse af påvirkningen af de beskyttede arter og naturtyper. Der er heller ikke noget i habitatdirektivet, der tyder på, at der kan være tale om en bagatelgrænse for de videnskabelige undersøgelser, der skal foretages i forbindelse med dispensationen.

3.1.3 Konsekvensvurdering

I det følgende redegøres for hvilke konsekvensvurderinger, der skal foretages af projekter og planer, der kan påvirke de internationale naturbeskyttelsesområder. Først redegøres for miljøkonsekvensvurderingen efter VVM-reglerne og derefter for habitatbekendtgørelsens konsekvensvurdering.

3.1.3.1 VVM - bestemmelserne

De danske VVM-bestemmelser er en gennemførelse af bestemmelserne i direktivet om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.⁵³ VVM-bestemmelserne fremgår dels af planloven og dels af samlebekendtgørelsen⁵⁴, som er udstedt med hjemmel i planloven.

Myndighederne efter planlovens VVM-regler er regionplanmyndigheden (amterne), som skal tilvejebringe regionplanretningslinier (regionplantillæg) for VVM-pligtige anlægs beliggenhed og udformning, jf. PL § 6c og en tilhørende vurdering af de miljømæssige konsekvenser, jf. PL § 6, stk. 7.

Samlebekendtgørelsens § 3 og de heri nævnte bilag fastlægger hvilke enkeltanlæg, der er omfattet af kravet om VVM. For de i bilag 1 nævnte enkeltanlæg (f.eks. anlæg til intensiv

⁵² Det kan ligeledes diskuteres, om der gælder en almindelig bagatelgrænse. I to landzonesager, der begge vedrører ændret arealanvendelse, fandt Naturklagenævnet i KFE 2000.353 Vile by-sagen, at anvendelse af et græsningsareal til landingsplads for fly med indtil 30 starter/landinger på årsbasis ikke var en ændret anvendelse, der forudsatte landzonetilladelse. Hvorimod Naturklagenævnet i U 2000.1313 fandt, at udlejning af en spejderhytte til skovbørnehave var en ændret anvendelse, der krævede landzonetilladelse. Det blev stadfæstet af højesteret, der udtalte, at det uanset ordvalget i planlovens § 35, stk. 1, ikke var enhver ændret anvendelse, der krævede tilladelse, idet en tilladelse måtte forudsætte, at den ændrede benyttelse kunne have betydning for de hensyn, som planloven skal varetage. Se endvidere Busck, 2004, s. 90f.

⁵³ Rådets direktiv af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (85/337), som ændret ved Rådets direktiv (97/11).

⁵⁴ Bekendtgørelse nr. 428 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (samlebekendtgørelsen) af 2. juni 1999.

husdyravl med mere end 250 DE) skal der altid ved *nyanlæg og ved væsentlige ændringer, der kan sidestilles med nyanlæg*, udarbejdes en redegørelse, der indeholder en vurdering af anlæggets virkning på miljøet. For de i bilag 2 angivne anlæg (f.eks. anlæg til intensiv husdyravl med mindre end 250 DE) skal der gennemføres en VVM-vurdering, når anlægget efter en screening (en konkret vurdering) antages at få en væsentlig indvirkning på miljøet på grund af dets art, dimensioner eller placering.

Placering af VVM-pligtige projekter i internationale naturbeskyttelsesområder er et kriterium for screeningen, der tillægges stor betydning. Det afgørende er den mulige påvirkning af beskyttelsesområderne, og ikke anlæggets placering inden for beskyttelsesområderne. Odense Å-sagen viser et eksempel på et anlæg, hvor der er VVM-pligt efter bilag 2, da anlægget med 112 DE placeres i nærheden af blandt andet et habitatområde.

I **KFE 2001.362 Odense Å-sagen**⁵⁵ tiltrådte Naturklagenævnet amtets afgørelse om VVM-pligt for etablering af en svineproduktion på 112 DE i et område med afstrømning til et habitatområde og udbringningsarealer i et område, der i regionplanlægningen var udpeget som nitratfølsomt indvindingsområde. Ejendommen lå 1 km fra en højmose, der var fredet og udpeget som habitatområde. Endvidere lå ejendommens udspretningsarealer inden for hovedoplandet til Odense Å og en del af ejendommens arealer omfattede eng- og moseområder, der var beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3 og udpeget som særligt beskyttelsesområde i regionplanen.

Amtets afgørelse var navnlig truffet med henvisning til den forøgede fosforbelastning af det internationale vandbeskyttelsesområde og til muligheden for at skabe større klarhed over grundvandsproblemerne. Ved Naturklagenævnets afgørelse tiltrådtes dels amtets vurdering af, at området kunne være særligt miljøfølsomt, dels opfattelsen af, at amtets screeningsafgørelse skulle træffes på grundlag af eksisterende viden og at en reel og fyldestgørende undersøgelse af miljøpåvirkningen ville gå ud over en screeningsafgørelse og fremtræde som en egentlig VVM-vurdering.

Reglerne om miljøkonsekvensvurdering indeholder procedurekrav, som sigter mod tilvejebringelse af et forbedret beslutningsgrundlag. Bestemmelserne hindrer ikke i sig selv beslutninger om miljømæssigt set uheldige anlæg, men skal sikre, at de uheldige effekter er klarlagt, før beslutningen om anlægget træffes. Derimod indeholder habitatdirektivet indholdsmæssige bestemmelser knyttet til kravet om en miljøkonsekvensvurdering.

3.1.3.2 Habitatbekendtgørelsens konsekvensvurdering

Kravet om konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6 er efter ordlyden begrænset til planforslag, der enten i sig selv eller sammen med andre planer kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt. Der må lægges vægt på den samlede kumulative effekt af flere planlagte aktiviteter. Efter bekendtgørelsens krav om konsekvensvurderinger, er det påvirkningen og ikke placeringen af aktiviteten, der er afgørende, jf. HBK § 6.

⁵⁵ Naturklagenævnets afgørelse af den 13. juni 2001.

§ 6. 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 forslagens 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 mv. 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.

Stk. 4. Hvis den pågældende myndighed anser, at offentligheden kan bidrage til en bedre belysning af sagen, skal offentligheden gives lejlighed til at udtale sig, inden en eventuel godkendelse, tilladelse eller dispensation mv. meddeles. [Vores fremhævning]

Ifølge bekendtgørelsens § 6, stk. 1 skal redegørelsen til planforslag, som kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, indeholde en vurdering af forslagens virkninger på området. Betegnelsen planforslag omfatter alle planforslag fremsat i henhold til planlovens bestemmelser, hvilket vil sige region-, kommune- og lokalplaner.

Bekendtgørelsens § 6, stk. 2 fastsætter, at planen ikke kan gennemføres, hvis konsekvensvurderingen viser, planen vil skade områdets 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. Fravigelse af § 6, stk. 2, kan kun ske, når der foreligger helt særlige omstændigheder, jf. HBK § 7, stk. 1 og 2. Den nærmere fremgangsmåde, der skal følges ved fravigelser, er beskrevet i § 7, stk. 3-5.

Bestemmelsen i bekendtgørelsens § 6 omfatter både aktiviteter i selve de internationale naturbeskyttelsesområder og aktiviteter uden for områderne, der kan have negativ påvirkning af de arter og naturtyper, som beskyttelsesområderne er udpeget for.

Vurderingen af mulige konsekvenser skal foretages i forhold til bevaringsmålsætningen. Den fælles bevaringsmålsætning for de internationale naturbeskyttelsesområder er, at de arter og naturtyper, som et område er udpeget for at beskytte, skal have en gunstig bevaringsstatus. Konsekvensvurderingen skal derfor forholde sig konkret til, om den pågældende plan påvirker de arter og naturtyper, der indgår i udpegningsgrundlaget.

I **KFE 2001.350 Esromgård-sagen**⁵⁶ præciserede Naturklagenævnet kravene til en konsekvensvurdering vedrørende påvirkningen af internationale beskyttelsesområder. Sagen drejede sig om udvidelse af en eksisterende svineproduktion på ejendommen Esromgård ved Esrum Sø, der var udpeget som habitatområde, og den berørte yderligere en række habitatområder og fuglebeskyttelsesområder.

I amtets VVM-redegørelse var der kun en meget summarisk og mangelfuld beskrivelse af blandt andet påvirkningen af Esrum Sø. Naturklagenævnet udtalte, at da en plan, der var uforenelig med beskyttelsen af et

⁵⁶ Naturklagenævnets afgørelse af 23. maj 2001

internationalt naturbeskyttelsesområde, ikke kunne gennemføres, måtte det indebære, at der stilles særlige krav til indholdet af planforslagets VVM-redegørelse. Blandt andet var der ingen beregninger af den øgede nitratpåvirkning. Senere notater med supplerende vurderinger vedrørende konsekvensvurdering for de internationale beskyttelsesområder kunne ikke afhjælpe manglerne. Regionplantillægget blev derfor ophævet som ugyldigt og sagen hjemvist til fornyet behandling.

I Esromgård-sagen tager Naturklagenævnet derimod ikke stilling til, om forpligtelsen efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, om at planer ikke kan gennemføres hvis de vil indebære forringelser eller væsentlige forstyrrelser af de internationale naturbeskyttelsesområder, er til hinder for en fornyet vedtagelse af regionplantillægget for udvidelsen af svineproduktionen på Esromgård. Men det bemærkes, at regionplantillægget kun er lovligt i forhold til bekendtgørelsens § 6, hvis bestemmelsens særlige krav til beskyttelse af internationale naturbeskyttelsesområder er opfyldt.

Efter bekendtgørelsens § 6, stk. 3, skal det klart fremgå af afgørelser om tilladelser, dispensationer og godkendelser, at de ikke medfører en forringelse eller væsentlig forstyrrelse af området. Denne bestemmelse er indsat for at gøre det klart, at der forud for afgørelsen kræves en konkret vurdering af, om en tilladelse eller dispensation er forenelig med bekendtgørelsens § 4, stk. 1 og 2 og dermed med de EU-retlige og internationale forpligtelser, der har begrundet bestemmelsen.⁵⁷

I **U 2004.644V Bæver-sagen**⁵⁸ fastslog Vestre Landsret, at Skov- og Naturstyrelsens tilladelse til udsætning af bævere var gyldig. Naturklagenævnets afgørelse var derimod ugyldig, og sagen hjemvist til fornyet behandling i nævnet.

I Skov- og Naturstyrelsens afgørelse af den 17. august 1999 meddeltes der efter naturbeskyttelseslovens § 31 tilladelse til genindførelse af bæveren i Danmark. Tilladelsen var meddelt på grundlag af den vurdering af de miljømæssige konsekvenser ved en udsætning af bæverne i de to områder, Omme Å og Flyder Å, som Skov- og Naturstyrelsen havde foretaget i et udkast til udsætningsplanen.

Ringkøbing Amt havde den 13. april 1999 meddelt Skov- og Naturstyrelsen dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3 til udsætning af bævere i Omme Å og Flyder Å. Denne afgørelse stadfæstede Naturklagenævnet den 22. september 1999 på ændrede vilkår for så vidt angår udsætning af bævere i Flyder Å.

Danmarks Sportsfiskerforbund og Lemvig og Omegns Sportsfiskerforening anlagde i 1999 retssag mod Skov- og Naturstyrelsen og Naturklagenævnet. Efter påstandene skulle Skov- og Naturstyrelsen anerkende, 1) *at styrelsens tilladelse af 17. august 1999 til udsætning af bævere var ugyldig*, og 2) *at styrelsen var forpligtet til at sikre, at de udsatte bævere og deres eventuelle afkom indfanges*. Over for Naturklagenævnet var der nedlagt påstand om, at Naturklagenævnets tilladelse til Skov- og Naturstyrelsen af 22. september 1999 til udsætning af bævere i området ved Flyder Å var ugyldig. De sagsøgte havde påstået frifindelse og subsidiært hjemvisning.

Landsretten frifandt Skov- og Naturstyrelsen for påstanden om ugyldighed og anførte herved blandt andet, at der ikke var grundlag for at fastslå, at afgørelsen af 17. august 1999 var i strid med habitatdirektivets artikel 22, litra a, eller Bernkonventionens artikel 11, stk. 2, litra a. Det anførtes videre, at afgørelsen med tilhørende vurdering af de miljømæssige konsekvenser var en generel tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 31 til

⁵⁷ Skov- og Naturstyrelsen, 2001, pkt. 4.3.

⁵⁸ Vestre Landsrets dom af 13. november 2003.

genudsætning af bæveren i Danmark uden stillingtagen til de konkrete udsættelsesområder, og på grund af tilladelsens generelle karakter var der ikke pligt til at foretage nærmere angivne vurderinger efter habitatdirektivet. Derimod skulle Naturklagenævnet anerkende, at Naturklagenævnets afgørelse af 22. september 1999 til udsætning af bævere i området ved Flynder Å var ugyldig. Landsretten anførte, at der ikke i Naturklagenævnets afgørelse var anført noget om udsætningens påvirkning af de beskyttede dyrearter og naturtyper i Nissum Fjord, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 3. Da det ikke på forhånd kunne udelukkes, at der efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, kunne gives tilladelse til udsætning af bævere i Klosterheden Statskovsdistrikt efter foretagelse af vurderingerne, var der ikke grundlag for indfangning af de allerede udsatte bævere, men sagen hjemvistes til Naturklagenævnet.

I Naturklagenævnets afgørelse i genoptagelsessagen om udsætning af bæver⁵⁹ fastholdte nævnet afgørelsen af 22. september 1999, da det vurderedes, at udsætningen af bæveren ikke indebar forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i området eller medførte forstyrrelser, der havde betydelige konsekvenser for de arter, habitatområdet Nissum Fjord var udpeget for.

I Bæver-sagen erklærer Vestre Landsret Naturklagenævnets afgørelse ugyldig, og lægger vægt på, at det hverken af Ringkøbing Amts eller Naturklagenævnets afgørelse fremgår, at der er foretaget en vurdering af bævernes påvirkning på de beskyttede dyrearter og naturtyper i Nissum Fjord, der er et habitatområde. Denne konsekvensvurdering skal være foretaget efter habitatdirektivet. For at afhjælpe manglen foretager Naturklagenævnet vurderingen i forbindelse med genoptagelsessagen, og fastholder på den baggrund den tidligere afgørelse.

I forlængelse af Naturklagenævnets afgørelse i Esromgård-sagen bliver det interessante dermed hvilke afværgende foranstaltninger, der skal pålægges for, at projektet alligevel kan gennemføres.

Det overordnede princip i habitatbekendtgørelsen er, at beskyttelsen af arter og naturtyper kun kan fraviges, hvis der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af økonomisk eller social art, og der ikke findes alternativer. For områder hvor prioriterede arter og naturtyper berøres gælder endvidere, at bydende nødvendige hensyn alene kan omfatte hensynet til menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed eller gavnlige virkninger for miljøet eller efter udtalelse fra Kommissionen. Undtagelsesbestemmelserne er dermed skærpede, hvor der findes prioriterede arter og naturtyper.

Spørgsmålet om hvilke afværgende foranstaltninger, der skal iværksættes for at gennemføre anlæg, der forringer eller væsentligt forstyrrer et internationalt naturbeskyttelsesområde, har blandt andet været fremme i forbindelse med VVM-redegørelsen af motorvejen Herning-Århus.

VVM – vurdering af motorvejen Herning-Århus ved Silkeborg

De to hovedlinieføringer af motorvejen ved Silkeborg krydser begge habitatområder. Ringvejslinien krydser området Silkeborgskovene og Resendallinien krydsede området Gudenådalen.

⁵⁹ Naturklagenævnets afgørelse af den 10. februar 2004.

I habitatområdet Silkeborgskovene, der var udpeget for at beskytte arterne vandsalamander og odder samt en række naturtyper, vurderes motorvejen ikke at påvirke arterne eller naturtyperne, *da de ikke forekommer i den del af området, der bliver krydset af vejen*, og endvidere at der ville *blive gode passagemuligheder for dyr og planter, fordi vejen enten ligger på bro eller i tunnel*.⁶⁰

Vedrørende Gudenådalen udtaler Skov og Naturstyrelsen i VVM - redegørelsen: *I den konkrete sag i Gudenådalen er styrelsen ud fra en biologisk og juridisk vurdering i relation til habitatdirektivet af den overbevisning, at der med de fornødne kompensationsforanstaltninger og præcisering af linieføringen i givet fald vil kunne anlægges en motorvej på en måde, så den ikke vil medføre væsentlige negative konsekvenser for den natur og de arter, som udlægning af dette område skal sikre, og dermed ikke komme i konflikt med forpligtelserne i henhold til habitatdirektivet*. Skov og Naturstyrelsen foreslog derfor en krydsning på en højbro i Resendallinien, som den mest nænsomme løsning for en krydsning af habitatområdet i Gudenådalen.⁶¹

I VVM-redegørelsen vedrørende motorvejen vurderer Skov- og Naturstyrelsen, at anlægget kan gennemføres mod kompensationsforanstaltninger, hvorved konsekvenserne for arterne og naturtyperne mindskes. Det er i tråd med habitatbekendtgørelsen, hvorefter anlæg der medfører forringelser og væsentlige forstyrrelser af naturbeskyttelsesområder alligevel kan gennemføres ved anvendelse af undtagelsesbestemmelserne. Som eksempel kan nævnes Kommissionens udtalelse omkring den tyske motorvej, se kapitel 2.3.3.

For de konkrete projekter, hvor der kræves både en VVM-vurdering efter samlebekendtgørelsen og en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen vil en VVM-vurdering, der opfylder kravene i samlebekendtgørelsen i praksis være fyldestgørende, hvorved konsekvensvurderingen vil være dækket ind af VVM-vurderingen. Det er dog under forudsætning af, at der foretages en konkret vurdering i relation til bevaringsmålsætningen for de beskyttede områder, og at beslutningen vurderes ikke at ville medføre forringelser eller forstyrrelser af beskyttelsesområdet.⁶²

Bestemmelserne om VVM hindrer ikke i sig selv beslutninger om miljømæssigt set uheldige anlæg, men skal sikre, at de uheldige effekter er klarlagt før beslutningen om anlægget træffes. Derimod indeholder habitatbekendtgørelsen bestemmelser, der hindrer anlæg, der efter konsekvensvurderingen vurderes at have skadelig virkning.

3.2 Naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelseslovens formål er som i planloven at medvirke til at omværne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag, i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Loven tilsigter særligt at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige værdier, og forbedre og genoprette områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser, jf. NBL § 1, stk. 2.

⁶⁰ Vejdirektoratet, 2002, s. 25ff.

⁶¹ Vejdirektoratet, 2002, s. 183ff.

⁶² Skov- og Naturstyrelsen, 2001, s. 28.

Formålsbestemmelsen afstikker rammerne for de hensyn, som lovligt kan og skal varetages ved administrationen af loven. Naturbeskyttelseslovens bestemmelser er væsentlige for opfyldelse af direktiverne. Da mange af de naturtyper og arter, som de internationale naturbeskyttelsesområder er udpeget for at beskytte, er knyttet til arealer, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, er indholdet og administrationen af denne bestemmelse vigtig i varetagelsen af beskyttelsesforpligtelserne efter direktiverne.

3.2.1 Generelle beskyttelsesbestemmelser

Naturbeskyttelseslovens kapitel 2 indeholder en række generelle beskyttelsesbestemmelser. Beskyttelsen efter § 3 omfatter en række naturtyper, som f.eks. søer, vandløb, heder, moser, enge og overdrev, hvorefter det generelt er forbudt at ændre tilstanden af dem. Bestemmelsen styrker beskyttelsen af den tilbageværende natur og medvirker til opfyldelse af målsætningerne i blandt andet habitatdirektivet.

§ 3. 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.

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.

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. [Vores fremhævning]

Forbudet efter naturbeskyttelseslovens § 3 rammer alle former for aktiviteter eller indgreb, der kan *ændre tilstanden* af naturtypen. Bestemmelsen omfatter også tilstandsændringer, der bidrager til at genoprette en gunstig bevaringsstatus for en bestemt art, som for eksempel naturgenopretningsprojekter med udsætning af bævere.

I **KFE 2000.109 Bæver-sagen**⁶³ udtalte Naturklagenævnet, at udsætning af bævere ville indebære en varig tilstandsændring, der krævede dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Amtets tilladelse til udsætning i to beskyttede områder ændredes til henholdsvis et afslag vedrørende den ene lokalitet, der var udpeget som habitatområde og hvor udsætningen muligvis kunne få negative virkninger for laksebestanden og til tilladelse for en 5-årig forsøgsperiode på vilkår om intensiv overvågning vedrørende den anden lokalitet, der alene var udpeget som § 3-område.

I sagen udtalte Skov- og Naturstyrelsen, at genindførelse af bæveren i dens tidligere udbredelsesområde i Danmark ville bidrage til at genoprette en gunstig bevaringsstatus for den europæiske bæver. Styrelsen mente derfor, at genindførelsen af bæveren var i overensstemmelse med habitatdirektivet, da der skulle være plads til den variation, som bæverne ville medføre, også selv om det i enkelte tilfælde kunne give negative påvirkninger overfor andre arter.

⁶³ Naturklagenævnets afgørelse af den 22. september 1999.

Bæver-sagen blev herefter indbragt for Vestre Landsret. Landsretten udtalte, at det hverken af amtets eller Naturklagenævnets afgørelser fremgik, at der var foretaget en vurdering af bævernes eventuelle indflydelse på de beskyttede dyrearter og naturtyper i Nissum Fjord, hvilken vurdering ubestridt skulle have været foretaget efter habitatdirektivet. Flynder Å løber ud i Nissum Fjord, der efter reglerne i habitatdirektivet var udpeget habitatområde på grund af forekomster af fiskene havlampret, flodlampret og stavsild samt odder og endvidere på grund af nogle nærmere anførte naturtyper og vegetationer. Landsretten kendte herefter Naturklagenævnets afgørelse ugyldig og hjemviste sagen til fornyet behandling i nævnet.

I bæver-sagen lægger Naturklagenævnet ved vurderingen af dispensationen fra § 3 stor vægt på de påvirkninger, som udsætningen af bævere vil få for de udpegede områder. Der gives således ikke dispensation i Omme Å – Skjern Å, da det kan forringe eller væsentligt forstyrre den særligt prioriterede laksebestand, som området er udpeget for.

Dispensationsmuligheden fra naturbeskyttelseslovens § 3 begrænser sig til, at amtsrådet i særlige tilfælde kan gøre undtagelse fra bestemmelsen, jf. NBL § 65, stk. 3. I de internationale naturbeskyttelsesområder gælder der en særlig restriktiv dispensationsmulighed jf. HBK § 4, stk. 1, og stk. 3, nr. 3, der bestemmer, at der ikke må gives dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3, hvis det 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. Der er dermed hjemmel i bekendtgørelsen til et egentligt dispensationsforbud fra naturbeskyttelseslovens § 3 i de internationale naturbeskyttelsesområder.

Det er dog kun nye aktiviteter eller ændrede aktiviteter, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, og eksisterende arealanvendelse kan derfor fortsætte som hidtil. Forbudet omfatter også aktiviteter, der foregår uden for § 3-områderne, såfremt aktiviteterne kan ændre det beskyttede område. De kræver derfor også dispensation efter § 65, stk. 3.⁶⁴

Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 4 kan Miljøministeren (Skov- og Naturstyrelsen) fastsætte regler om gødskning på arealer, som er beskyttet efter stk. 2 og 3, og herunder regler om mængden af gødning, der må tilføres arealerne, og forbud mod gødskning. Gødskning kræver dog i alle tilfælde dispensation, hvor det ikke tidligere har været en del af den landbrugsmæssige drift, idet det forventes, at gødskning vil forandre naturtypernes tilstand. Men hvis der derimod er tale om at fortsætte brugen af gødskning, og mængden ikke øges, forventes det, at tilstanden ikke ændres, og en dispensation er således ikke påkrævet.

3.3 Sammenfatning

Planloven og naturbeskyttelsesloven udgør sammen med habitatbekendtgørelsens bestemmelser en væsentlig del af opfyldelsen af forpligtelserne efter fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet.

⁶⁴ Revsbech, 1999, s. 218f.

I habitatbekendtgørelsen fastlægges de enkelte internationale naturbeskyttelsesområder, hvorefter områderne skal optages i regionplanerne og kommuneplanerne. Derudover er beskyttelsen i øvrigt i et vist omfang tilgodeset ved, at de internationale naturbeskyttelsesområder ofte vil være dækket af andre naturbeskyttelsesregler, som f.eks. naturbeskyttelseslovens § 3 om beskyttede naturtyper.

Planlægningsforbudet i habitatbekendtgørelsens § 3 gælder alene indenfor de internationale naturbeskyttelsesområder, hvorimod bestemmelserne i § 4 om tilladelser og dispensationer og § 6 om konsekvensvurderinger både omfatter aktiviteter, der foregår inden for og uden for områderne.

Habitatbekendtgørelsens bestemmelser omfatter kun fremtidige aktiviteter, der kræver tilladelse eller dispensation, hvorimod aktiviteter, der ikke vil kræve forudgående tilladelse eller dispensation, ikke falder ind under bestemmelserne.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 om at undgå forringelser og betydelige forstyrrelser i de internationale naturbeskyttelsesområder omfatter imidlertid alle aktiviteter, der kan påvirke områderne, også aktiviteter der ikke kræver forudgående planlægning, tilladelse eller dispensation.

Habitatbekendtgørelsen er en forbudsbekendtgørelse, der lægger begrænsninger på myndighedernes skønsudøvelse ved udstedelse af tilladelser og dispensationer. Efter planloven skal myndighederne i enkeltsagsbehandlingen virke for regionplanens gennemførelse, hvilket dog ikke må udelukke et konkret skøn i det enkelte tilfælde. Habitatbekendtgørelsens bestemmelser indskrænker og kan helt udelukke det pågældende skøn for de internationale naturbeskyttelsesområder.

Tilsvarende indeholder habitatbekendtgørelsen bestemmelser, der yderligere begrænser myndighedernes dispensationsmuligheder fra bestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 3. Bestemmelsen kan der kun dispenseres fra i særlige tilfælde, men dispensationsmulighederne bliver yderligere skærpet i internationale naturbeskyttelsesområder.

Formålet og indholdet i habitatbekendtgørelsen må for den fulde forståelse fortolkes EU-konformt i overensstemmelse med habitatdirektivet. Men den enkelte forvaltningsafgørelse kan som følge af legalitetsprincippet alene støttes på en dansk lovhjemmel. Afslag på tilladelser og dispensationer, kan dermed kun støttes på den danske implementering af EU-reglerne.

Planlovens retsvirkninger er begrænset til kommende aktiviteter, og den kan dermed ikke gribe ind i igangværende aktiviteter. Heller ikke bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 3 giver mulighed for indgreb i den eksisterende arealanvendelse.

Hvis der efter den gældende lovgivning skal ske indgreb i den eksisterende arealanvendelse, skal det ske gennem fredninger, naturgenopretningsprojekter eller frivillige aftaler.

Det kan således samlet konkluderes, at den hidtidige danske implementering af naturbeskyttelsesdirektiverne har to væsentlige mangler angående områdebeskyttelsen. Der sker dels ikke en vurdering af nye aktiviteter, der ikke i forvejen kræver tilladelse eller dispensation, og dels er der ikke mulighed for at begrænse eksisterende aktiviteter.

Kapitel 4 Problemformulering

I følgende kapitel opstilles projektets problemformulering, og der foretages en afgrænsning af projektindholdet. Endvidere beskrives projektets struktur og der redegøres for de metodiske overvejelser i forbindelse med løsningen af projektets problemformulering.

Det kan på baggrund af analyserne i kapitel 2 og 3 konkluderes, at den danske plan- og naturbeskyttelseslovgivning giver en tilstrækkelig beskyttelse af de udpegede internationale naturbeskyttelsesområder mod nye skadelige aktiviteter, der kræver tilladelse eller dispensation. Derimod kan det konstateres, at der mangler lovhjemmel, der kan gennemtvinge habitatdirektivets bestemmelser over for igangværende lovlige aktiviteter både inden for og uden for de internationale naturbeskyttelsesområder og over for nye aktiviteter, der ikke kræver tilladelse eller dispensation.

Miljømålsloven indfører planlægning i de internationale naturbeskyttelsesområder, Natura 2000-planlægning, der skal supplere planlægningsgrundlaget for gennemførelsen af direktiverne. I naturbeskyttelsesloven er tilføjet de virkemidler, der skal anvendes til at gennemføre planlægningen. Virkemidlerne skal dels sikre en forudgående vurdering af nye aktiviteter konsekvenser og dels sikre en aktiv forvaltning af de internationale naturbeskyttelsesområder, således at bevaringsmålsætningerne opfyldes.⁶⁵ Der indføres bestemmelser i skovloven tilsvarende bestemmelser om udarbejdelse af en Natura 2000-skovplan og bestemmelser til gennemførelse af planerne.

Disponeringen af det følgende tager udgangspunkt i de foregående kapitlers konklusion omkring, hvor den danske implementering er mangelfuld.

1. Igangværende lovlige aktiviteter.
2. Nye aktiviteter der ikke kræver tilladelse eller dispensation.

4.1 Indgreb i igangværende lovlige aktiviteter

I dansk ret er der allerede i dag mulighed for indgreb overfor igangværende lovlige aktiviteter af hensyn til naturbeskyttelsen gennem fredning efter naturbeskyttelsesloven. Herudover er der i naturbeskyttelsesloven tilvejebragt hjemmel for indgreb efter kapitel 2a og en ny bestemmelse i lovens § 60, stk. 3. De forskellige hjemler giver anledning til tvivl om, i

⁶⁵ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5595ff.

hvilke tilfælde de enkelte kan anvendes, og hvorvidt de er tilstrækkelige til opfyldelse af fuglebeskyttelses- og habitatdirektivet i dansk ret.

Naturbeskyttelsesloven indeholder i kapitel 6 bestemmelser om fredning. Efter § 33 kan der gennemføres fredninger til varetagelse af de formål, der er nævnt i naturbeskyttelseslovens formålsbestemmelse. I forbindelse med ændringen af naturbeskyttelsesloven præciseres det, at en fredning skal medvirke til at sikre og eventuelt genoprette en gunstig bevaringsstatus i og uden for de internationale beskyttelsesområder, jf. NBL § 36, stk. 2. Når fredning anvendes inden for områderne skal der redegøres for, hvordan den vil medvirke til at opfylde bevaringsmålsætningerne, jf. NBL § 36, stk. 3. Ligeledes skal der redegøres for at fredning uden for de internationale naturbeskyttelsesområder ikke forringer eller forstyrrer naturtyperne eller arterne og deres levesteder i områderne, jf. NBL § 36, stk. 4.⁶⁶

Efter miljømålsloven forpligtes amterne til at udarbejde en Natura 2000-plan for alle internationale naturbeskyttelsesområder med undtagelse af arealer, der er omfattet af skovlovens regler om udarbejdelse af Natura 2000-skovplaner. Natura 2000-planen skal indeholde en basisanalyse, bevaringsmålsætninger og et indsatsprogram. Basisanalysen har til formål at skabe overblik over hvilke naturtyper og levesteder for arter, der kan lokaliseres i de forskellige områder. Derudover skal tilstanden af naturtyperne og levestederne vurderes, så det er muligt at opstille bevaringsmålsætninger og udarbejde realistiske indsatsprogrammer for området. Bevaringsmålsætningerne skal fastsættes ud fra det synspunkt, at der skal sikres eller genoprettes en gunstig bevaringsstatus samt at der ikke sker forringelser eller væsentlige forstyrrelser i de internationale naturbeskyttelsesområder. Indsatsprogrammets formål er at fastsætte hvordan bevaringsmålsætningerne opnås, det sker ved at amterne prioriterer hvilken forvaltningsindsats, der skal foretages i områderne. Indsatsen for at sikre at bevaringsmålsætningerne opfyldes kan være alle former for naturforvaltning f.eks. rydning, plejetiltag, ekstensivering af eksisterende drift med videre.

Miljømålsloven fastsætter rammerne for udarbejdelsen af indsatsprogrammet, der skal sikre en gunstig bevaringsstatus i de internationale naturbeskyttelsesområder, men miljømålsloven indeholder ikke bestemmelser for gennemførelsen af Natura 2000-planen. De findes i naturbeskyttelseslovens kapitel 2a. Naturbeskyttelseslovens § 19a forpligter amterne til at iværksætte de foranstaltninger, der fremgår af Natura 2000-planen, det vil sige de foranstaltninger, der sikrer, at områderne ikke forringes eller forstyrres væsentligt, samt at opnå en gunstig bevaringsstatus. Foranstaltningerne skal som udgangspunkt forsøges gennemført ved frivillige aftaler mellem grundejerne og amterne, jf. NBL § 19c. Kan der ikke indgås frivillige aftaler har amterne pligt til at pålægge en grundejer de nødvendige foranstaltninger for at sikre realiseringen af Natura 2000-planen, jf. NBL § 19d, stk. 1.

Naturbeskyttelseslovens kapitel 8 indeholder bestemmelser om naturforvaltning. Bestemmelserne indeholder både en række økonomiske og retlige virkemidler til at fremme naturbeskyttelseslovens formål, f.eks. igennem naturbevaring og naturgenopretning. Be-

⁶⁶ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning nr. 19.

stemmelserne bygger som udgangspunkt på frivillige aftaler med de berørte lodsejere, men indeholder også hjemmel til ejendomserhvervelse ved ekspropriation.

Efter den gældende naturbeskyttelseslovs § 60 kan en ejendom eksproprieres, når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for gennemførelse af f.eks. naturgenopretningsprojekter. Lovens § 60, stk. 3 giver amtsrådet hjemmel til at ekspropriere en ejendom, når det er af væsentlig betydning for at realisere Natura 2000-planen.

4.2 Nye aktiviteter der ikke kræver tilladelse eller dispensation

Der findes allerede bestemmelser i dansk ret, der hindrer ændringer i arealanvendelsen uden dispensation eller tilladelse. Naturbeskyttelseslovens § 3 sikrer, at der ikke sker ændringer i områder udpeget på baggrund af bestemmelsen. Ligeledes er der i naturbeskyttelsesloven tilvejebragt en hjemmel i kapitel 2a, der fastlægger, at alle nye aktiviteter, der fremgår af bilag 2 skal anmeldes med henblik på en vurdering af deres konsekvenser i de internationale naturbeskyttelsesområder. Naturbeskyttelseslovens kapitel 2 indeholder bestemmelser om den generelle beskyttelse af naturtyper. Efter lovens § 3, stk. 2 må der ikke ske ændringer i en række specifikke naturtyper.

I naturbeskyttelseslovens kapitel 2a er der indført en bestemmelse om, at alle aktiviteter nævnt i bilag 2 skal anmeldes inden de iværksættes. Anmeldelsen har til formål, at give amtet mulighed for at vurdere hvilke positive og negative konsekvenser en aktivitet eller et projekt har på det internationale naturbeskyttelsesområde. Kravet om anmeldelse efter naturbeskyttelseslovens § 19b gælder kun for projekter og nye aktiviteter, der ikke i forvejen skal godkendes eller forelægges myndighederne.⁶⁷

4.3 Problemformulering og afgrænsning

I det foregående er påpeget manglerne i den hidtidige danske implementering af fuglebeskyttelses- og habitatdirektivet. Det drejer sig som allerede nævnt om hjemmel til at gribe ind i igangværende lovlige aktiviteter, og mulighed for at konsekvensvurdere og om nødvendigt hindrer aktiviteter, der ikke kræver tilladelse eller dispensation. Miljømålsloven og de nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven er ligeledes beskrevet. Det giver grundlag for at opstille projektets problemformulering.

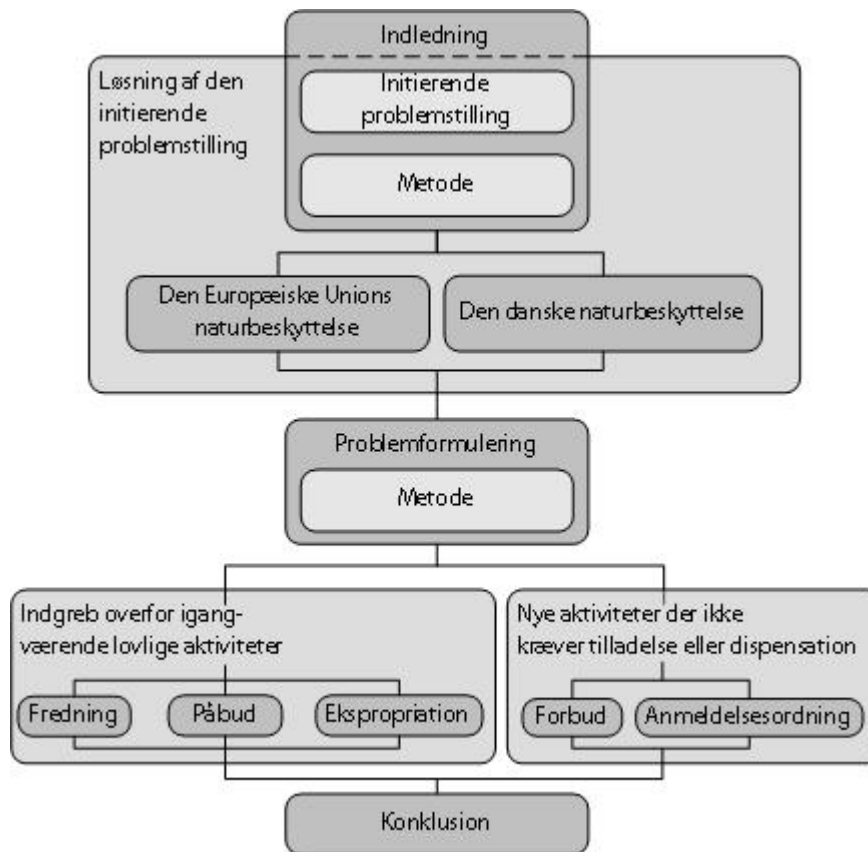
Opfylder den danske implementering med de nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven kravene i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet?

- **Hvilke virkemidler medfører de nye bestemmelser og er de tilstrækkelige?**

⁶⁷ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5595.

Som det fremgår af problemformuleringen lægges der vægt på de nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, dog vil miljømålsloven blive inddraget gennem projektet, da den danner grundlag for brug af virkemidlerne i naturbeskyttelsesloven.

Projektets besvarelse af problemformuleringen opdeles i to dele, hvor den første del har til formål at klarlægge om, der er mulighed for at gribe ind i igangværende lovlige aktiviteter. Projektets anden del vil undersøge udvidelsen af naturbeskyttelseslovens § 3 og om konsekvensvurderingen af de anmeldelsespligtige aktiviteter, er tilstrækkelig til opfyldelse af direktivernes krav. I figur 4.1 er projektets samlede struktur illustreret.



Figur 4.1 Projektets strukturering.

Projektets første del er opdelt i tre analyser, først analyseres naturbeskyttelseslovens fredningsbestemmelser med det formål at klarlægge fredningens muligheder og begrænsninger i forhold til beskyttelsen af de internationale naturbeskyttelsesområder. I naturbeskyttelsesloven er der indført mulighed for at amterne kan udstede påbud, således at det sikres en gunstig bevaringsstatus. Denne mulighed analyseres med henblik på at klarlægge, hvilke tilfælde den kan anvendes. Sidst analyseres naturbeskyttelsesloven mulighed for at ekspropriere en hel ejendom, hvis det har betydning for beskyttelsen af det internationale

naturbeskyttelsesområde. I analyserne vil de enkelte indgrebsmuligheders afgrænsning blive vurderet i forhold til hinanden, således at det er muligt at vurdere om der er overlap mellem bestemmelserne.

Projektets anden del er rettet mod forbud og vil omfatte en analyse af den anmeldelsesordning der er indført i naturbeskyttelsesloven. Bestemmelsen fastslår at alle nye aktiviteter der ikke kræver tilladelse eller dispensation skal anmeldes, således at der er mulighed for at vurdere konsekvenserne. Ligeledes analyseres ændringen af naturbeskyttelseslovens § 3, da den udvider det generelle forbud mod tilstandsændringer.

4.4 Metodemæssige overvejelser II

På tilsvarende måde som beskrevet i kapitel 1.2 om de anvendte metoder i forbindelse med besvarelsen af projektets initierende problemstilling, beskrives i det følgende de metodemæssige overvejelser i forbindelse med besvarelsen af projektets problemformulering. Det er ligeledes den juridiske metode (retsdogmatikken), der anvendes i denne del af projektet.

Projektets problemformulering er fastlagt til at være en vurdering af, hvorvidt den danske lovgivning med de vedtagne ændringer i naturbeskyttelsesloven opfylder kravene i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet. Denne overordnede problemstilling er opdelt i to underproblemstillinger, der tager udgangspunkt i resultatet af analyserne i kapitel 2 og 3. Den første indeholder en analyse af indgrebsmulighederne overfor igangværende lovlige aktiviteter, og den anden en analyse af forbudsbestemmelserne mod nye aktiviteter, der ikke hidtil har krævet tilladelse eller dispensation.

4.4.1 Analysen af indgrebsmulighederne

Analyserne af hjemlerne til indgreb i igangværende lovlige aktiviteter klarlægger, hvad der ligger i de nye bestemmelser. Analyserne tager udgangspunkt i de nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, som loven den 25. maj 2004 er vedtaget af Folketinget. Høringssvar, spørgsmål, betænkninger og behandlingen af loven i Folketinget inddrages i projektet i det omfang, det vurderes at kunne bidrage til uddybningen af de enkelte bestemmelser. Den væsentligste retskilde er derfor den vedtagne lov og dennes forarbejder.

På tilsvarende måde som i analysen i kapitel 3 inddrages retspraksis og administrativ praksis i det omfang, det er relevant. I navnlig analysen af fredningsbestemmelserne inddrages en omfattende administrativ praksis fra fredningsnævnene, Naturklagenævnet og taksationskommissionerne.

4.4.2 Analysen af forbudsbestemmelserne

I denne del analyseres ændringerne i forbudsbestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 3 og anmeldelsesordningen efter naturbeskyttelseslovens § 19b. Hovedvægten i analysen vil ligge på lovens § 19b, da det er en ny bestemmelse. På tilsvarende måde som beskrevet ovenfor anvendes naturbeskyttelsesloven og forarbejderne, som den væsentligste retskilde.

Kapitel 5 Fredning

I dette kapitel analyseres fredningsinstituttet i naturbeskyttelsesloven. Dets muligheder og begrænsninger fastlægges, specielt i forhold til varetagelse af forpligtelserne efter habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet. Sidst i kapitlet behandles muligheden for naturgenopretning og fredningslignende indgreb igennem en særlig lovgivning, som f.eks. Tøndermarskloven og Skjern Å-loven.

5.1 Fredningens formål

Hjemlen til gennemførelse af fredninger findes i naturbeskyttelseslovens § 33, hvorefter der kan gennemføres fredninger til varetagelse af de formål, der er nævnt i lovens § 1.

I henhold til § 1, stk. 2, tilsigter loven særligt, at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier, og at forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser.

Efter formålsbestemmelsen tilsigter naturbeskyttelsesloven særligt at beskytte, forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter samt for landskabelige og kulturhistoriske interesser.

Det karakteristiske ved en fredningssag er, at der varigt gøres op med et områdes fremtidige anvendelsesmuligheder. Det sker igennem pålæggelse af rådighedsindskrænkninger af varierende intensitet for større eller mindre arealer. For dette konkrete indgreb i ejendomsretten udbetales der fuldstændig erstatning for de rådighedsindskrænkninger, som fredningen påfører ejere og brugere.⁶⁸

Fredningsinstituttet er en ældre reguleringsform, der blev indført med naturfredningsloven i 1917. Formålet med vedtagelsen af naturfredningsloven var at værne særligt smukke eller særprægede landskaber og tilvejebringe rekreative områder for befolkningen.⁶⁹

⁶⁸ Knuth-Winterfeldt, 1995, s. 187ff.

⁶⁹ Anker, 2001a, s. 215f.

I forbindelse med ændringen af naturbeskyttelsesloven og de nye bestemmelser vedrørende fredning, er det er værd at bemærke, at der grundlæggende ikke er ændringer i fredningsinstituttet.⁷⁰ Med ændringerne i naturbeskyttelsesloven fastslås det, at fredningsforslag i og uden for de internationale naturbeskyttelsesområder skal medvirke til at opfylde internationale forpligtelser, jf. § 36, stk. 2. Det præciseres hermed, at en fredning ikke må medføre forringelser eller forstyrrelser i områder, der er udpeget som internationale naturbeskyttelsesområder, og at fredningen skal medvirke til at sikre og eventuelt genskabe en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturområder, som områderne er udpeget for. Derfor skal fredningsforslag, der omfatter arealer inden for de internationale naturbeskyttelsesområder, redegøre for, hvorledes fredningen medvirker til at opfylde de internationale forpligtelser, jf. § 36, stk. 3. Efter naturbeskyttelseslovens § 36, stk. 4 skal fredningsforslag uden for internationale naturbeskyttelsesområder tillige redegøre for, at fredningen ikke forringer naturtyper og levesteder for arter eller forstyrrer arter inden for naturbeskyttelsesområdet.

5.1.1 Fredningens selvstændige betydning

Naturklagenævnet har i flere sager⁷¹ udtalt, at fredningsinstituttet er et særligt reguleringsmiddel, der alene bør anvendes, når de værdier, som skal bevares, ikke kan sikres på betryggende måde gennem anvendelse af lovgivningens almindelige bestemmelser. Dermed synes anvendelsesområdet af fredninger begrænset til de tilfælde, hvor anden lovgivning ikke er tilstrækkelig til at opnå den nødvendige beskyttelse af f.eks. internationale naturbeskyttelsesområder. Den enkelte fredning skal således have en selvstændig betydning.

I Vellerup-sagen finder Naturklagenævnet ikke, at der er tilstrækkelig begrundelse for gennem en fredning at pålægge yderligere begrænsninger i arealanvendelsen, da området i forvejen er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens almindelige bestemmelser om bygge- og beskyttelseslinier. Naturklagenævnet afviste dermed kirkeomgivelsesfredningen, da de eksisterende reguleringer findes tilstrækkelige.

I **KFE 2000.223 Vellerup-sagen**⁷² afviste Naturklagenævnet fredning af et areal på ca. 31 ha omkring Vellerup Kirke, der af fredningsnævnet var blevet fredet med det formål at sikre kirkens omgivelser, åbne for offentlig adgang til dele af området samt give mulighed for naturpleje i en mose nord for kirken. Anledningen til sagens rejsning var et ønske fra ejeren af en nærliggende landbrugsejendom om at opføre en landbrugshal, der med den ansøgte placering ville skærme for indsigten til kirken.

Naturklagenævnet udtalte, at fredningsinstituttet normalt kun bør bringes i anvendelse, når de værdier, som skulle bevares, ikke kunne forventes sikret på betryggende måde gennem anvendelse af lovgivningens almindelige bestemmelser. De eksisterende reguleringer i området i medfør af naturbeskyttelsesloven - en 300

⁷⁰ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff. bemærkning til § 36.

⁷¹ Se f.eks. KFE 1997.122 Kollund Østerskov-sagen, hvor formålet med fredningen var at bevare arealet som en grøn kile i det ellers bebyggede eller tilplantede område, således at udsigten fra Flensborg Fjord ind i landet bevarede. Naturklagenævnet afviste fredningen og udtalte samtidigt, at fredningsinstituttet er et særegent reguleringsmiddel.

⁷² Naturklagenævnets afgørelse af 20. april 1999.

m byggelinie omkring kirken, der sikrede indseende med byggeri over 8,5 m's højde, en 100 m beskyttelseslinie omkring gravhøje samt beskyttelsen af moser - var en tilstrækkelig og nødvendig beskyttelse af fredningsinteresserne i dette tilfælde.

5.2 Fredningsbestemmelser

Det fremgår af naturbeskyttelseslovens § 38 hvilket indhold, fredningsbestemmelserne kan have. En konkret fredning kan herefter gå ud på bevaring af den nuværende tilstand, tilvejebringelse af en bestemt tilstand, som herefter skal bevares og/eller regulering af offentlighedens adgang.

§ 38. En fredning skal indeholde en bestemmelse om **formålet** med fredningen.

Stk. 2. En fredning kan gå ud på **bevaring af den nuværende tilstand** eller **tilvejebringelse af en bestemt tilstand**, der herefter skal bevares, og den kan **regulere offentlighedens færdsel** i området.

Stk. 3. En fredning kan indeholde de bestemmelser, herunder de påbud og forbud vedrørende arealernes anvendelse, der skønnes nødvendige, for at fredningsformålet kan opnås.

Stk. 4. En fredning kan bestemme, at en fast ejendom eller en del af en fast ejendom skal afstås til det offentlige.

Stk. 5. Det kan i en fredning bestemmes, at forbudene i § 3, § 4 og §§ 15-19 ikke skal gælde i det omfang, forholdet er reguleret af fredningen.

Stk. 6. En fredning skal angive, i hvilket omfang den træder i stedet for tilladelse mv. efter reglerne i denne lov eller efter regler i anden lovgivning. [Vores fremhævning]

En fredning skal klart angive formålet med fredningen, jf. NBL § 38, stk. 1. Formålet har blandt andet betydning for, om der kan meddeles dispensation fra fredningen efter § 50, stk. 1. Derudover skal en fredning fastsætte de fredningsbestemmelser, herunder påbud og forbud, som er nødvendige for, at fredningsformålet kan nås, jf. NBL § 38, stk. 3.

Naturbeskyttelseslovens § 38 afgrænser indholdet af fredninger. Bestemmelsen indeholder ikke en udtømmende opremsning af de elementer, der kan indgå i en fredningsafgørelse, men efter stk. 3 er der mulighed for at fastsætte alle de former for regulering og indgreb, der er nødvendige for at opnå formålet med fredningen. Afhængig af fredningsformålet kan fredningsbestemmelser efter vejledningen til naturbeskyttelsesloven dermed indeholde:⁷³

1. **Forbud mod dyrkning, beplantning**, indgreb overfor plante- og dyreliv og mod gravning og bebyggelse.
2. Regler for anvendelsen af et areal, herunder at visse former for anvendelse kræver **forudgående tilladelse**.
3. Regler om offentlighedens adgang, herunder om færdselsforbud
4. Retningslinier for udførelse af anlæg og pleje samt **påbud om udførelse af nærmere angivne foranstaltninger**, f.eks. nedrivning af en bygning eller fjernelse af en beplantning
5. Bestemmelser om at en **ejendom skal afstås helt eller delvis** til det offentlige.
6. Bestemmelser, der sikrer bynære arealer til rekreative formål (beliggenhedsfredning). [Vores fremhævning]

Fredningsbestemmelser kan indeholde bestemmelser om, hvordan det fredede areal må anvendes og bestemmelser om, at nogle former for anvendelse kræver forudgående tilla-

⁷³ Skov- og Naturstyrelsen, 1993, pkt. 12.5.

delse. Fredninger kan dermed være meget intensive, og en ejendom kan også i forbindelse med en fredning kræves helt eller delvis afstået.

Fredningshjemlens rækkevidde kan belyses ved fredningsbestemmelsernes intensitet i de forskellige typer af fredninger. Fredninger kan indeholde bestemmelser om forbud mod anvendelse af gødning og sprøjtemidler. I Doverkil-sagen finder Overfredningsnævnet, at der er behov for et generelt forbud mod at gøde anvende kemiske bekæmpelsesmidler på de fredede arealer.

I **KFE 1992.99 Doverkil-sagen**⁷⁴ havde fredningsnævnet fredet et ca. 166 ha stort areal mellem Doverkil og Ydby Skjold. Fredningen havde til formål at sikre området fastholdt som og gendannet til et åbent årelandskab samt af hensyn til plante- og dyrelivet at friholde dalbunden for tilførsel af sprøjte- og giftstoffer. Området var i regionplanen udlagt til primært naturområde.

Ejerne klagede og havde navnlig et ønske om, at forbudet blev ophævet på en del af arealet, da det ansås for unødvendigt i forhold til fredningens formål. Amtet og Naturfredningsrådet anførte, at fredningen burde gennemføres i det væsentligste som fastlagt af fredningsnævnet.

Overfredningsnævnet fandt, at fredningsformålet nødvendiggjorde et generelt forbud mod gødskning og anvendelse af kemiske bekæmpelsesmidler på de fredede arealer.

Doverkil-sagen viser, at der er hjemmel i fredningsbestemmelserne til indgreb overfor anvendelsen af gødning og bekæmpelsesmidler. Ligeledes kan fredningen fastlægge bestemmelser om dyrkningsophør. Specielt er fredninger af arkæologiske kerneområder betydeligt indgribende, fordi de kraftigt begrænser landbrugets aktuelle dyrkningsmuligheder.

I **KFE 1995.144 Tårnbjerg-sagen**⁷⁵ fredes et ca. 100 ha stort område med det formål at beskytte kulturhistoriske værdier fra middelalderen. Fredningen indebar, at arealet ikke måtte pløjes eller udsættes for anden jordbehandling, der kunne forstyrre jordlagene.

Klageren nedlagde påstand om, at hans ejendom enten helt skulle udgå af fredningen eller at hele dyrkningsarealet skulle indgå. Naturklagenævnet fandt, at der ikke var grundlag for at lade hele det dyrkede areal indgå i fredningen. Ligeledes udtalte nævnet, at et dyrkningsophør på næsten halvdelen af ejendommen begrænsede den landbrugsmæssige drift så væsentligt, at der kunne rejses spørgsmål om, hvorvidt ejeren efter de almindelige ekspropriationsretlige principper kunne forlange overtagelse af ejendommen. Derfor fandt nævnet det rimeligt at give ejeren mulighed for, at staten overtog ejendommen.

Fredningsbestemmelser, der medfører betydelige indskrænkninger vil efter almindelige ekspropriationsretlige betragtninger kunne medføre overtagelse af ejendommen. Et sådant krav vil kunne være begrundet i et dyrkningsforbud, der vedrører en større del af en ejendom.⁷⁶

⁷⁴ Naturklagenævnets afgørelser af 12. juni 1991 og taksationskendelse af 31. oktober 1991.

⁷⁵ Naturklagenævnets afgørelse af 23. marts 1994 og taksationskendelse af 29. juni 1994.

⁷⁶ Anker, 2001a, s. 269.

5.2.1 Status-quo fredning

Fredninger, hvis hovedformål er bevaring af et områdes eksisterende tilstand, vil kunne indeholde forbud mod f.eks. dyrkning, beplantning og indgreb overfor dyre- og planteliv. Heraf følger, at en status-quo fredning kan medføre, at ikke alle eksisterende aktiviteter kan fortsætte. Bevaring af den nuværende tilstand ses i landskabsfredninger, f.eks. fredningen af herregårdslandskaber.

I **KFE 1997.101 Baggessvogn-sagen**⁷⁷ blev et ca. 260 ha stort areal af Baggessvogn Gods og Baggessvogn Skov fredet for at sikre arealerne, der i regionplanen var udpeget som særligt værdifuldt landskab og kulturhistorisk beskyttelsesområde. Fredningen bestemte blandt andet, at en skoveng skulle udgå af almindelig omdrift og genskabes som skoveng med mulighed for vedvarende græsning, at visse skovarealer skulle henligge som urørt skov uden indgreb af nogen art, at arealer med løvskov skulle opretholdes som løvskov og at arealer med nåletræsbeplantning efter omdrift skulle tilplantes med løvtræ og derefter opretholdes som løvskov.

5.2.2 Naturgenopretningsfredning

Fredning kan anvendes til genopretning af en bestemt naturtilstand, i form af fredning omkring naturgenopretning, naturpleje, dyrkningsophør, forbud mod dræning, gødskning, sprøjtning og grusgravning med videre. Fredninger kan dermed både anvendes til beskyttelse og aktive bevaringsforanstaltninger i de internationale naturbeskyttelsesområder.

Fredningen af De Himmerlandske Heder sikrer et større habitatområde, hvor der blandt andet forefindes prioriterede dyrearter og naturtyper, som er optaget på habitatdirektivets liste. Fredningen indeholder dyrkningsforbud og giver mulighed for naturpleje og genopretning, blandt andet igennem fældning af skov.

I **KFE 2002.337 De Himmerlandske Heder**⁷⁸ var formålet med fredningen at sikre et ca. 1.300 ha stort hedeområde, hvoraf de 937 ha var udpeget som habitatområde på grundlag af sommerfuglearten hedepletvinge og landskabstyperne indlandsklitter og europæiske tørre heder. Fredningen skulle hovedsageligt sikre områdes landskabelige, naturvidenskabelige, kulturhistoriske og rekreative værdier samt give mulighed for naturpleje med henblik på at genoprette og/eller vedligeholde områdets hedeområder som en skalmosaik. En skalmosaik er defineret som en mosaik af plantesamfund, der hører heden og dens kulturhistorie til, og hvor de enkelte plantesamfund forekommer i forskellige succesionsniveauer.

Fredningen indeholdte blandt andet forbud mod opdyrkning og anden jordbearbejdning, medmindre det skete som led i naturplejen eller naturgenopretningen. Der var forbud mod at plante træer og dele af nåletræsplantager skulle fjernes for at genskabe hede.

Fredningssagen viser, at fredningsinstituttet kan bruges til indgreb i den eksisterende anvendelse som f.eks. landbrugsdrift for beskyttelse af de internationale naturbeskyttelsesområder. Endvidere giver fredningen mulighed for pålæggelse af bestemmelser om naturpleje og naturgenopretning, hvorved fredninger kan medvirke til opfyldelse af de aktive bevaringsforanstaltninger i de internationale naturbeskyttelsesområder.

⁷⁷ Naturklagenævnets afgørelse af 30. april 1996.

⁷⁸ Naturklagenævnets afgørelse af 17. juli 2001 og taksationskendelse af 23. august 2002.

I **KFE 2001.300 Tolne Skov-sagen**⁷⁹ havde fredningen til formål at sikre et ca. 166 ha stort område af Tolne Skov som urørt naturskov, hvor det naturlige plante- og dyreliv kan udvikle sig. Fredningen skulle sikre en udvikling fra den nuværende produktionsskov med en stor del nåletræ til en urørt naturskov bestående næsten udelukkende af danske træer og buske. Naturklagenævnet fandt, at fredningsformålet faldt inden for det, der kan reguleres ved en fredning, og at der var den fornødne hjemmel i loven til at gennemføre fredningen. Det forhold, at der med et så stort areal og en så lang tidshorizont vil være usikkerhed om udviklingens præcise forløb og om, hvornår endemålet, "urørt skov" vil være nået, kunne ikke medføre en anden vurdering af hjemmelsgrundlaget, men måtte tages i betragtning ved fastsættelsen af fredningsbestemmelserne.

Tolne Skov-sagen viser, at der er hjemmel til at foretage fredning af skove, hvorved der sikres mod indgreb, således skovene kan bestå som urørt naturskov. Fredningsinstituttet giver på skovområdet mulighed for sikring eller genskabelse af naturskov, i f.eks. habitatområder, og giver mulighed for en meget detaljeret regulering og naturgenopretning i form af rydning, pleje og konvertering til en bestemt type skov.

I forbindelse med ændringen af naturbeskyttelsesloven er der tilføjet en bestemmelse om, at en fredning, der gennemfører et naturgenopretningsprojekt, kun kan gennemføres, hvis myndigheder, der skal gennemføre fredningen og afholde omkostningerne, kan anbefale det, jf. NBL § 38a. I forbindelse med høringen er bestemmelsen foreslået ophævet, da det vurderes, at budgetoverslaget giver fredningsnævne tilstrækkelig mulighed for den nødvendige økonomiske overvejelse. Ministeren præciserer efterfølgende, at bestemmelsen kun finder anvendelse i fredningssager, der gennemfører egentlige naturgenopretningsprojekter, som f.eks. genskabelse af en sø.⁸⁰ Som det fremgår, er det kun større naturgenopretningsprojekter, der er omfattet af bestemmelsen. Det vil sige, at mindre projekter, der har karakter af første gangs pleje i form af f.eks. rydning, ikke er et naturgenopretningsprojekt, hvor fredningen skal godkendes.⁸¹

5.2.3 Forholdet til offentlighedens adgang

I fredninger af internationale naturbeskyttelsesområder er der ofte interesseudsættninger mellem på den ene side beskyttelsen af de truede dyrearter og på den anden side offentlighedens adgang til naturen.

I **KFE 1993.82 Saltbæk Vig-sagen**⁸² fredes et ca. 2600 ha stort Ramsar- og fuglebeskyttelsesområde nord for Kalundborg, hvoraf knap 2500 ha (heraf 1400 ha sø) var i en enkelt ejers eje. Der var interesseudsættning mellem på den ene side fuglebeskyttelse og digesikkerhed og på den anden side offentlighedens adgang til naturen. Endvidere også mellem på den ene side ejerinteresser i landbrugsdrift og jagt og på den anden side botaniske interesser, fuglebeskyttelse og beskyttelse af søen mod forurening som følge af gødskning og sprøjtning. Bestemmelser med sigte på naturgenopretning af den stærkt forurenede sø blev forkastet, fordi der ikke var tilvejebragt et tilstrækkeligt grundlag for fastsættelse af sådanne bestemmelser.

⁷⁹ Naturklagenævnets afgørelse af 28. december 2000 og taksationskendelse af 19. oktober 2001.

⁸⁰ Miljø- og Planlægningsudvalget, 2003-2004, bilag 1, pkt. 5.

⁸¹ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til § 38a.

⁸² Naturklagenævnets afgørelser af 28. august 1992 og taksationskendelse af 3. maj 1993.

Området ved Saltbæk Vig havde stor betydning som levested for vandfugle. Uanset de nuværende ejeres pleje af området var det til opfyldelse af de internationale forpligtelser påkrævet, at området undergives fredning med det hovedformål at beskytte fuglelivet i området.

Fredningsområdet havde ikke hidtil været tilgængeligt for almenheden. Overfredningsnævnet anså det navnlig af hensyn til fuglelivet, og i overensstemmelse med Naturfredningsrådets udtalelse, for ønskeligt, at der heller ikke fortsat var offentlig adgang i området.

Saltbæk Vig-sagen viser, at ved interesse modsætninger i de internationale naturbeskyttelsesområder, er hensynet til dyre- og plantelivet, der vejer tungest. Det vil sige, at hvis dyre- og plantelivet kan blive forringet eller væsentligt forstyrret af offentlighedens færden i området, kan fredningen lukke området.

5.3 Dispensation

Det fremgår af naturbeskyttelseslovens § 38, at en fredning dels skal indeholde en bestemmelse om fredningens formål, og dels indeholde konkrete fredningsbestemmelser, herunder om de påbud og forbud om arealernes anvendelse til gennemførelse af fredningsformålet. Sondringen mellem fredningsformål og fredningsbestemmelser fremgår også af naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, hvorefter fredningsnævnet kan dispensere fra fredningsbestemmelser, når det ansøgte ikke vil stride mod fredningens formål. Videregående afvigelser fra en fredning end nævnt i stk. 1 kan, jf. stk. 2, kun foretages ved gennemførelse af en ny fredningssag. Berettigede forventninger eller andre særlige forhold kan have betydning for, om der kan meddeles dispensation, selv om forholdet umiddelbart er i strid med fredningens formål.⁸³

Efter den nye bestemmelse i naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 2 kan fredningsnævnet kun meddele dispensation fra en fredning i eller uden for et internationalt naturbeskyttelsesområde, hvis det ansøgte ikke indebærer forringelse af naturtyper og levesteder for arter eller betydelige forstyrrelser af arter, som området er udpeget for. I denne bestemmelse præciseres det, at fredningsnævnet ved dispensationer skal respektere beskyttelsehensynene i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet i alle fredningssager, uanset fredningens formål.⁸⁴ Fredningsnævnet kan således ikke fremover dispensere fra en fredningsbestemmelse, hvis det ansøgte vil indebære forringelser af naturtyper og levesteder for arter i de ovennævnte områder eller medføre forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter, området er udpeget for. Det gælder fredninger såvel inden for som uden for de internationale naturbeskyttelsesområder.

5.4 Fredningsproceduren

Fredningsnævnets afgørelse om fredningens gennemførelse, fredningens indhold og afgrænsning og erstatningen kan påklages til Naturklagenævnet, jf. NBL § 43.

⁸³ Anker, 2001a, s. 271.

⁸⁴ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff bemærkning til § 39.

Klageberettiget er *ejere og brugere*, der skal have afgørelsen tilsendt, *enhver*, der under sagen har givet møde for nævnet eller fremsat ønske om underretning om sagens afgørelse, *statslige og kommunale myndigheder*, hvis interesser berøres af forslaget, samt *organisationer*, som antages at have en væsentlig interesse i forslaget, jf. NBL § 43, stk. 2. Det er usædvanligt, at klageberettiget også er enhver, der under sagen har givet møde for nævnet eller fremsat ønske om underretning om sagens afgørelse. Heraf følger, at en helt ubegrænset og ubestemt kreds kan gøre sig klageberettiget.⁸⁵

Naturklagenævnets afgørelser om erstatning kan indbringes for taksationskommissionen, jf. NBL § 45. Klageberettiget er dels de *ejere og brugere*, som har påklaget fredningsnævnets afgørelse af erstatningsspørgsmålet til Naturklagenævnet, og dels *myndigheden*, der skal afholde erstatningen, jf. NBL § 45, stk. 2.

5.4.1 Erstatning

En frednings konkrete og indgribende karakter betyder, at fredningen som udgangspunkt er ekspropriativt. Der ydes derfor fuld erstatning til ejere, brugere og andre indehavere af rettigheder for det tab, som fredningen påfører dem, jf. NBL § 39, stk. 1. Erstatningen fastsættes af fredningsnævnet samtidig med afgørelsen af fredningssagen på basis af det økonomiske tab på tidspunktet for fredningsafgørelsen. Erstatningen dækker det tab, der lides ved, at ejendommen falder i handelsværdi på grund af fredningens gennemførelse.⁸⁶ Erstatningen fastsættes sædvanligvis ud fra faste takster pr. ha.⁸⁷

5.5 Fredning igennem lovgivningen

Større naturgenopretningsprojekter og fredningslignende indgreb kan også gennemføres ved lov, således som det er tilfældet med Tøndermarskloven og Skjern Å loven.

5.5.1 Tøndermarskloven

Tøndermarskloven⁸⁸ indeholder bestemmelser, der svarer til en fredning. Den indeholder en række begrænsninger i den fremtidige anvendelse i området, der pålægges mod erstatning. Tøndermarskloven regulerer de fredningsmæssige og landbrugsmæssige forhold i Tøndermarsken. Loven indeholder for området en række begrænsninger i den fremtidige anvendelse, der svarer til de bestemmelser, der kan fastsættes i en fredning efter naturbeskyttelsesloven. Der er fastsat bestemmelser om arealernes drift, og området er opdelt i tre arealkategorier, hvor der er fastsat særlige bestemmelser: Vedvarende græsarealer, arealer i omdrift og andre arealer. For vedvarende græsarealer er der fastsat særlige bestemmelser om dyrkning, dræning, hegning og gødskning og forbud mod bekæmpelsesmidler, og der

⁸⁵ Revsbech, 1999, s. 245.

⁸⁶ Skov- og Naturstyrelsen, 1993, pkt. 12.8.

⁸⁷ Karnov, Naturbeskyttelsesloven, note 211.

⁸⁸ Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken, LOV nr. 111 af 12. marts 1988.

pålægger ejerne pligt til at lade arealerne afgræsse og til fortsat bevanding. For de arealer, der fremover må dyrkes, indeholder loven ikke begrænsninger i den almindelige landbrugsmæssige udnyttelse, f.eks. med hensyn til dyrkning, dræning og gødskning.

Beskyttelsen efter Tøndermarskloven har dog på nogle punkter vist sig at være utilstrækkelig. I Tøndermarsk-sagen fortolker Højesteret Tøndermarskloven § 19 indskrænkende til alene at omfatte kunstgødning (handelsgødning).

I **U 1999.967H Tøndermarsk-sagen**⁸⁹ fastslog Højesteret, at der ikke var hjemmel i Tøndermarskloven til at straffe for gødskning med husdyrgødning i marskområdet. En landmand blev tiltalt for overtrædelse af lovens § 19 efter at have udspremt husdyrgødning på sine marker i området, selv om der på arealerne ikke måtte udbringes kalium- og fosforholdig gødning. Landmanden nægtede sig skyldig under henvisning til, at udbredelse af husdyrgødning ikke var strafbart, da § 19 alene regulerede udbringning af handelsgødning.

§ 19. Gødskning af arealerne med handelsgødning må kun ske i hidtidigt omfang, dog højst 75 kg N pr. ha. Gødskning med P og K er ikke tilladt.

Stk. 2. Miljøministeren kan dog give dispensation fra bestemmelsen i stk. 1.

Flertallet af højesteretsdommere udtalte, at ordlyden af § 19, stk. 1, 2. pkt. også kunne omfatte husdyrgødning, hvis bestemmelsen læses isoleret. Men da det imidlertid var naturligt at læse bestemmelsen, der brugte de kemiske betegnelser P og K til at beskrive den ikke tilladte gødskning, i sammenhæng med 1. pkt., som alene omfatter handelsgødning og fastsatte et maksimum for anvendelse af N, fremgik det ikke klart af ordlyden, at § 19, stk. 1, 2. pkt. også omfattede husdyrgødning. Endvidere var det ikke af forarbejderne klart, om bestemmelsen også skulle omfatte husdyrgødning.

5.5.2 Skjern Å loven

Formålet med Skjern Å loven⁹⁰ er at danne grundlag for naturprojektet om at genoprette Skjern Å-systemet fra Borris til udløbet i Ringkøbing Fjord. Genopretningen skal skabe mulighed for, at åsystemets snoninger og naturlige vandstandsvariationer genskabes, og dermed bidrage til at forbedre levevilkårene for dyre- og plantelivet, sikre en høj vandløbskvalitet i Skjern Å-systemet og høj vandkvalitet i Ringkøbing Fjord samt forbedre mulighederne for friluftslivet, jf. lovens § 1. I forbindelse med projektet skabes der et stort og sammenhængende naturområde, som forbedrer levevilkårene for en række dyre- og plantearter væsentligt. Skjern Å er udpeget som habitatområde for den prioriterede art Skjern Å-laksen, der får forbedrede forhold ved genskabelse af naturlige gydebanks og ved en bedre vandkvalitet. Loven administreres af Miljøministeren (Skov- og Naturstyrelsen) og indeholder en ekspropriationshjemmel, der muliggør ekspropriation, når det er nødvendigt for gennemførelse af projektet.

Naturgenopretningen skal sikre, at der genskabes et stort og sammenhængende naturområde i ådalen, hvor oplevelsen af en åben ådal skal forstærkes gennem fjernelse af diger og andre tekniske anlæg.

⁸⁹ Højesterets dom af den 15. marts 1999.

⁹⁰ Lov om Skjern Å Naturprojekt, LOV nr. 493 af 1. juli 1998.

5.6 Sammenfatning

Formålet med en fredning har oprindeligt været at sikre særligt smukke eller i øvrigt bevaringsværdige landskaber igennem pålæg af rådighedsbegrænsninger. Igennem de senere år er varetagelse af kulturhistoriske og biologiske hensyn blevet mere fremtrædende i fredningerne, og der kan i fredninger fastsættes bestemmelser om naturpleje og naturgenopretning. Det har dog aldrig været formålet med fredninger, at pålægge fredningsrestriktioner på arealer, der ikke i sig selv opfylder de landskabelige, kulturhistoriske eller biologiske hensyn.

Fredningshjælpen i naturbeskyttelseslovens § 33 kan anvendes overfor eksisterende aktiviteter inden for de internationale naturbeskyttelsesområder, hvorved fredningsbestemmelserne kan sikre en tilstrækkelig beskyttelse mod forringelser og forstyrrelser. Derimod kan fredningshjælpen ikke anvendes til indgreb overfor eksisterende aktiviteter på ejendomme i nærheden af de internationale naturbeskyttelsesområder, selv om ejendommene forringer de beskyttede områder.

Fredninger kan således anvendes til opfyldelse af kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 om aktive bevaringsforanstaltninger i form af naturgenopretning og bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 om beskyttelse mod forringelser og forstyrrelser.

Kapitel 6 Påbud

Kapitlets formål er at analysere påbudsbestemmelserne i naturbeskyttelsesloven. Der lægges særligt vægt på at analysere bestemmelsernes indhold og anvendelsesmuligheder i forhold til kravene i habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet for så vidt angår indgrebsmuligheder i igangværende lovlige aktiviteter.

Udstedelse af påbud efter naturbeskyttelseslovens § 19d sker på baggrund af Natura 2000-planen. Derfor indledes kapitlet med en gennemgang af denne planlægning. Der vil i gennemgangen blive lagt vægt på typen af planlægning, og planens retsvirkning.

Naturbeskyttelseslovens § 19a forpligter amterne til at iværksætte de foranstaltninger, der fremgår af Natura 2000-planen. Foranstaltningerne vil hovedsageligt omhandle ændringer i den nuværende drift f.eks. fastlæggelse af græsningsintensiteten eller forbud mod brug af pesticider. I særlige tilfælde vil der være behov for, at driften helt ophører eller der udstedes påbud om, at en bestemt driftsform bliver opretholdt på arealerne.⁹¹ Udgangspunktet for gennemførelsen af foranstaltningerne er frivillige aftaler mellem myndighederne og grundejerne, jf. NBL § 19c. Hvis dette ikke kan lade sig gøre, har amterne pligt til at gennemføre foranstaltningerne ved udstedelse af påbud, jf. NBL § 19d.

6.1 Planlægning

Planlægningen af de internationale naturbeskyttelsesområder har hidtil været en del af regionplanen. Det fremgår af habitatbekendtgørelsens § 3, at områderne skal optages i region- og kommuneplaner, og der skal fastsættes retningslinier i planerne, der er i overensstemmelse med bekendtgørelsen. Regionplanen er en politisk vedtaget plan, der ud fra en samlet afvejning og prioritering af de forskellige hensyn og interesser i amtet fastlægger arealanvendelsen. Planen danner baggrund for administrationen af en række love, herunder naturbeskyttelsesloven og planlovens landzonebestemmelser. Miljømålsloven medfører i midlertid, at planlægningen af de internationale naturbeskyttelsesområder tages ud af regionplanen og udarbejdes som en selvstændig plan, der efter følgende skal indgå som en forudsætning for regionplanen. Natura 2000-planen skal udarbejdes som en selvstændig plan for hvert enkelt internationalt naturbeskyttelsesområde. Der er stor forskel på de to typer planlægning. I modsætning til regionplanen der er en afvejning af de forskellige inte-

⁹¹ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til §§ 19c og d.

resser i områderne, er Natura 2000-planen forankret på et videnskabeligt grundlag. Det fastlægges i planen hvilke tiltag, der skal gennemføres i de internationale naturbeskyttelsesområder. I Natura 2000-planen fastlægges således på et videnskabeligt grundlag, den relevante naturbeskyttelse og behovene i områder, og der kan ikke foretages en afvejning mellem naturen og de andre interesser, der er i området. Natura 2000-planens forhold til regionplanen er, at regionplanen ikke må stride mod Natura 2000-planen, da den fastlægger beskyttelsen af naturen i de internationale naturbeskyttelsesområder.⁹²

Natura 2000-planen består af tre trin. Første trin er udarbejdelse af en basisanalyse, der fastlægger naturens aktuelle tilstand på baggrund af en analyse af områdets afgrænsning, omgivelser, vegetationens karakter og eventuelle driftmæssige påvirkninger som pløjning og dræning. Derudover indeholder basisanalysen en videnskabelig vurdering af de enkelte beskyttede naturtyper og arters tilstand i forhold til opnåelse af gunstig bevaringsstatus. Basisanalysen vil tage udgangspunkt i NOVANA⁹³-planlægningen, der sættes i gang i 2004. Det andet trin i planlægningen er opstilling af en række bevaringsmålsætninger, der skal sikre, at der opnås en gunstig bevaringsstatus samt sikre, at der ikke sker forringelser eller væsentlige forstyrrelser i det internationale naturbeskyttelsesområde. Det sidste trin i planlægningen er udarbejdelsen af et indsatsprogram, der fastlægger, hvordan bevaringsmålsætninger opfyldes.⁹⁴

Indsatsprogrammet skal omfatte alle arealer inden for det internationale naturbeskyttelsesområde, men kan også omfatte arealer uden for området, hvis det er nødvendigt for at opfylde direktivernes målsætninger. Det er ikke i forarbejderne fastlagt, hvor langt uden for de internationale naturbeskyttelsesområder, programmet finder anvendelse. Efter habitatdirektivet skal der træffes alle de foranstaltninger både inden for og uden for det beskyttede område, der med rimelighed kan forventes gennemført for at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus samt forhindre forringelser eller væsentlige forstyrrelser. Ud fra forsigtighedsprincippet er det således alle aktiviteter, der kan have en negativ virkning på det internationale naturbeskyttelsesområde, der skal være omfattet af indsatsprogrammet.⁹⁵ Ifølge Skov- og Naturstyrelsen er det ikke intentionen, at der skal oprettes egentlige bufferzoner omkring de internationale naturbeskyttelsesområder. Det er derimod hensigten, at amterne ud fra en konkret vurdering kan gribe ind, hvis den pågældende aktivitet har en negativ indflydelse på naturbeskyttelsesområdet.⁹⁶ Der skal selvfølgelig være en saglig begrundelse for det konkrete indgreb. Denne saglighed opnås igennem indsatsprogrammet og overvågning.

⁹² Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

⁹³ Det Nationale program for Overvågning af Vandmiljøet og NAturen – programmet har til formål at følge tilstanden og påvirkningerne af vandmiljøet og naturen samt udviklingen.

⁹⁴ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 396ff, bemærkning til §§ 40, 41 og 42.

⁹⁵ Kommissionen, 2000, pkt. 3.2.

⁹⁶ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

Indsatsprogrammet fastlægger hvilke indgreb, der er nødvendige. De relevante indgreb kan f.eks. fastlægges for et mindre område inden for det internationale naturbeskyttelsesområde. Det kan f.eks. være, at det i basisanalysen er fastlagt, at et hedeområde kan opnå en gunstig bevaringsstatus, hvis ammoniakudledningen reduceres med 10 %. Programmet fastlægger således indsatsen på områdeniveau. Programmet er en handlingsplan, der binder amterne til aktivt at gribe ind i de internationale naturbeskyttelsesområder for at sikre en gunstig bevaringsstatus og forhindre, at der ikke sker yderligere forringelser. Programmet er ikke direkte bindende for borgerne. Grunden til at planen ikke er bindende for grundejerne er, at det vurderes uhensigtsmæssigt, da det er svært for grundejeren at vurdere, hvorvidt hans ejendom er omfattet af planens indgreb.⁹⁷

En videnskabelig planlægning, som Natura 2000-planlægningen, kendes i forvejen fra grundvandsplanlægningen efter vandforsyningslovens § 13 og 13a. Heri fastlægges, at der skal udarbejdes en indsatsplan, der fastlægger hvilke foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre grundvandet mod forurening med nitrat og pesticider. Foranstaltningerne fastlægges på baggrund af en analyse af grundvandets nitrat og pesticidindhold. Foranstaltningerne fastsættes på områdeniveau, hvilket f.eks. vil sige, at der for et mindre område inden for indsatsplanen fastlægges, at nitratudvaskningen skal reduceres ned til et bestemt niveau. Planlægningen af både grundvandssikringen og beskyttelsen af de internationale naturbeskyttelsesområder bygger på en videnskabelig analyse, hvorefter det er muligt at fastlægge hvilke indgreb, der er nødvendige.

Efter miljømålslovens § 54 kan amtets afgørelse om fastsættelse af målene for naturtilstanden i indsatsprogrammet og proceduren i forbindelse med Natura 2000-planens tilvejebringelse påklages til Naturklagenævnet. Klageberettiget er *Miljøministeren, offentlige myndigheder, enhver der har en individuel, væsentlig interesse i sagen, og lokale og landsdækkende foreninger*, jf. MML § 55. Der kan klages over disse elementer af Natura 2000-planen, da de er styrende for forvaltningen og administrationen af den gældende lovgivning inden for de internationale naturbeskyttelsesområder.⁹⁸

Miljømålsloven trådte i kraft den 22. december 2003, hvorefter amterne allerede er forpligtet til at begynde Natura 2000-planlægningen. Det er i miljømålsloven fastsat, at Natura 2000-planen skal vedtages samtidig med vandplanen⁹⁹, der skal være vedtaget i december 2009.

6.2 Frivillige aftaler

Efter naturbeskyttelseslovens § 19c kan amterne indgå aftale om at gennemføre foranstaltningerne i indsatsprogrammet.

⁹⁷ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

⁹⁸ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 396ff, bemærkning til § 54.

⁹⁹ Vandplanen er tilsvarende natura 2000-planen bare på vandområdet. Vandplanen skal sikre, at Vandrammedirektivet bliver implementeret i dansk ret.

§ 19c. Amtsrådet **kan indgå aftale** med ejeren eller brugeren af en ejendom i internationale naturbeskyttelsesområder **om driften eller andre foranstaltninger for at realisere Natura 2000-planen.**

Stk. 2. En aftale efter stk. 1 kan ændres, hvis parterne er enige herom, og ændringen ikke strider mod Natura 2000-planens bevaringsmålsætninger.

Stk. 3. En aftale efter stk. 1 kan omfatte andre arealer, hvis anvendelse kan bidrage til Natura 2000-planens opfyldelse. [Vores fremhævning]

Denne aftalemodel er udgangspunktet for amternes indgreb i den eksisterende arealanvendelse, og både den negative og positive beskyttelse efter direktiverne kan opfyldes ved aftaler. Bestemmelsens ordlyd fastlægger, at amterne *kan* indgå aftaler om foranstaltningerne i Natura 2000-planen, men Skov- og Naturstyrelsen fastslår, at det forudsættes, at gennemførelsen af indsatsprogrammet i de internationale naturbeskyttelsesområder sker ved frivillige aftaler.¹⁰⁰

I forarbejderne er det fastslået, at aftalerne skal indgås på rimelige vilkår, hvilket betyder at der skal være en fornuftig balance mellem ydelse og modydelse. En konkret aftale kan f.eks. gå ud på, at en lodsejer forpligter sig til at lade et areal henligge til vedvarende græs eller lader et areal afgræsse. Ligeledes skal aftalerne indgås inden for rimelig tid, for at undgå forhandlingerne trækkes i langdrag.¹⁰¹

Ifølge Professor Peter Pagh er EU-retten ikke til hinder for opfyldelse af forpligtelserne efter direktiverne ved frivillige aftaler, men det forudsætter formentlig, at aftalerne er bindende for den til enhver tid værende ejer af ejendommen. Derfor bør aftalerne tinglyses.¹⁰²

6.3 Påbud

Efter naturbeskyttelsesloven § 19d har amterne *ret og pligt* til at udstede påbud, der gennemfører de foranstaltninger i Natura 2000-planen, der er nødvendige og som ikke kan gennemføres ved frivillige aftaler. Hjemlen kan anvendes både inden for og uden for de internationale naturbeskyttelsesområder.

§ 19d. Amtsrådet **skal pålægge** ejeren af en ejendom **i eller uden for internationale naturbeskyttelsesområder den drift eller de andre foranstaltninger, der er nødvendige** for at realisere Natura 2000-planen, hvis der ikke kan indgås aftale på rimelige vilkår efter § 19c, eller en allerede indgået aftale ikke overholdes.

Stk. 2. Det kan i en afgørelse efter stk. 1 bestemmes, at forbuddene i § 3 og §§ 15-19 ikke skal gælde i det omfang, forholdet er reguleret af afgørelsen. Det kan endvidere i overensstemmelse med planloven og vandløbsloven bestemmes, at tilladelser, godkendelser m.v., som er nødvendige for at gennemføre de påbudte foranstaltninger, anses for meddelt ved afgørelsen efter stk. 1.

Stk. 3. En afgørelse efter stk. 1 skal angive, i hvilket omfang den træder i stedet for tilladelse m.v. efter reglerne i denne lov, planloven eller vandløbsloven. [Vores fremhævning]

¹⁰⁰ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

¹⁰¹ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til § 19c.

¹⁰² Miljø- og planlægningsudvalget, 2003-2004, Alm. del bilag 162.

Efter bestemmelsen i § 19d, stk. 1 skal amterne sikre, at de foranstaltninger, der ikke kan gennemføres ved frivillige aftaler, bliver gennemført ved at pålægge ejendommene de rådighedsbegrænsninger, der fremgår af Natura 2000-planen. Ligeledes kan der udstedes påbud, hvis en allerede indgået aftale viser sig at være utilstrækkelig, og der ikke er mulighed for at indgå en ny.¹⁰³ Påbud der udstedes, fordi en aftale er utilstrækkelig, har karakter af at være konstitutivt, da påbuddet skaber en ny retstilstand for ejendommen. Det konstitutive påbud kan f.eks. indeholde krav om, at et bestemt areal skal udlægges med græs, og at det kun må afgræsses med en bestemt intensitet.

Der kan også udstedes påbud, såfremt en aftale ikke bliver overholdt af grundejeren. Dette påbud har karakter af at være konstaterende, idet påbuddet fastlægger, hvad der allerede er gældende ret, som f.eks. hvad der allerede er fastlagt i den konkrete aftale.

Både de konstaterende og de konstitutive påbud begrænser grundejerens råden over sin ejendom, og derfor kan det diskuteres, om der skal betales erstatning for indgrebet og ligeledes om indgrebet er ekspropriation. De konstitutive påbud skaber en ny retstilstand der begrænser grundejerens råden, og derfor skal der betales erstatning for indgrebet. Derimod skal der ikke betales erstatning ved de konstaterende påbud, da de *bare* fastlægger den allerede gældende ret og dermed ikke ændrer grundejerens mulighed for at råde over sin ejendom. De konstitutive påbud *kan* have karakter af ekspropriation i henhold til grundlovens § 73. Årsagen til at der ikke betales erstatning i forbindelse med de konstaterende påbud er, at grundejeren allerede ved indgåelse af aftale har fået erstatning for indgrebet.

Diskussionen af hvorvidt der er tale om ekspropriation i det enkelte tilfælde, når amterne pålægger grundejerne de rådighedsbegrænsninger, der er fastlagt i Natura 2000-planen, er irrelevant i denne sammenhæng, da det i forarbejderne til naturbeskyttelsesloven er fastslået, at et påbud med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 19d altid udløser erstatning ud fra en billighedsbetragtning. I nogle tilfælde vil der være tale om ekspropriation i grundlovens forstand, men for at undgå, at der skal tages stilling i hver enkelt sag, betales der en erstatning af samme størrelse som ekspropriationserstatningen i alle tilfælde.¹⁰⁴

Påbudshjemlen i § 19d er tilsvarende hjemlen i miljøbeskyttelseslovens¹⁰⁵ § 26a til udstedelse af påbud efter indsatsplanen til sikring af grundvandet. Bestemmelsen i § 26a er dog begrænset til alene at beskytte drikkevandsinteresserne mod forurening med nitrat og pesticider. Bestemmelsen i § 26a, stk. 1 fastlægger, at såfremt der ikke kan indgås aftale om de rådighedsindskrænkninger, der fremgår af indsatsplanen, kan amtet midlertidigt eller endeligt pålægge grundejerne de nødvendige rådighedsindskrænkninger. Indgrebet sker mod fuld erstatning, som anbefalet af drikkevandsudvalget, da der ikke i den enkelte situa-

¹⁰³ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

¹⁰⁴ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til § 19g.

¹⁰⁵ Lovbekendtgørelse nr. 753 af den 25. august 2001 om miljøbeskyttelse, senest ændret ved lov nr. 260 af 8. maj 2002.

tion skal tages stilling til, om kravene vedrørende ekspropriation i grundlovens forstand er opfyldt. Der betales i stedet erstatning ud fra en billighedsbetragtning. Miljøbeskyttelseslovens hjemmel til udstedelse af påbud er begrænset til rådighedsbegrænsninger og andre foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre mod forurening med nitrat og pesticider og kun til grundvandsbeskyttelsesformål.¹⁰⁶

6.3.1 Påbudshjemlen

Der er hjemmel i § 19d til at udstede de påbud, der er nødvendige for at opfylde kravene i indsatsprogrammet. En forudsætning for at hjemlen kan anvendes er, at myndighederne kan dokumentere, at der er behov for at gribe ind. Hvorvidt det er nødvendigt at gribe ind med påbud, er amtets vurdering. Indsatsprogrammet fastlægger at f.eks. ammoniakudledningen skal reduceres med 10 %, og naturbeskyttelsesloven fastlægger, at det som udgangspunkt skal ske af frivillighedens vej. Såfremt det er muligt at nedbringe udledningen tilstrækkeligt igennem frivillige aftaler, er der ikke grundlag for at gribe ind med et påbud.¹⁰⁷

Bestemmelsen kræver ikke, at alle ejendomme skal pålægges rådighedsbegrænsninger, det vigtigste er at målet med indsatsen opfyldes. Det har været diskuteret, om der er hjemmel til kun at gribe ind over for én ejendom i området, hvis det vil give mest effekt i forhold til indsatsprogrammet. Det kan amtet godt, hvis de ud fra en saglig begrundelse kan klarlægge at det f.eks. vil være ude af proportioner at gribe ind over for andre ejendomme før, der er grebet ind over for denne. Der er således overladt amtet et skøn omkring, hvorvidt det er nødvendigt at gribe ind med påbud i det internationale naturbeskyttelsesområde og over for hvem, der skal gribes ind. Amtet skal i forbindelse med skønnet sikre at proportionalitetsprincippet overholdes.¹⁰⁸

Hjemlen til udstedelse af påbud begrænses af Natura 2000-planen. Selv om hjemlen til udstedelse af påbud er begrænset til de foranstaltninger, der fremgår af Natura 2000-planen, er der tale om en meget generel hjemmel til udstedelse af påbud. Hjemlen rummer ret til pålæg af de rådighedsbegrænsninger, der er nødvendige for at opfylde indsatsprogrammet.

Påbudsbestemmelsens anvendelsesområde er ikke begrænset til påbud inden for de internationale naturbeskyttelsesområder, men kan ligeledes anvendes uden for områderne. De rådighedsbegrænsninger, der kan pålægges ejendommene, er de ændringer i drift og arealanvendelse, der er nødvendige for at opfylde Natura 2000-planen. I nogle tilfælde kan der også være behov for at lukke en virksomhed eller nedlægge et landbrug.¹⁰⁹ Natura 2000-planen har til formål at sikre en gunstig bevaringsstatus i det internationale naturbe-

¹⁰⁶ Friis Jensen, 2002, s. 21ff.

¹⁰⁷ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

¹⁰⁸ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

¹⁰⁹ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

skyttelsesområde, og derfor vil foranstaltningerne hovedsagelig være rettet mod aktiviteter i selve det internationale naturbeskyttelsesområde. Men hvis det ud fra en konkret vurdering kan påvises, at arealer uden for det internationale naturbeskyttelsesområde har en negativ indvirkning på området, kan der også gribes ind med påbud. Bestemmelsens rækkevidde og anvendelsesområde er således afgrænset til de foranstaltninger, der fremgår af Natura 2000-planen, og som ikke kan gennemføres ved frivillige aftaler.

6.3.2 Proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet fastslår, at indgrebet ikke må være videregående, end formålet kræver. Dette forvaltningsretlige princip indebærer, at forvaltningsafgørelser ikke må være mere indgribende over for den virksomhed eller person, de er rettet imod, end en opfyldelse af de konkrete målsætninger tilsigter. Forvaltningen skal således i de enkelte situationer, hvor den har et valg mellem flere reaktioner til opnåelse af målsætningerne, vælge det mindst indgribende.¹¹⁰ Der skal således være et rimeligt forhold mellem de målsætninger, der skal opfyldes og de virkemidler, der skal sikre at målsætningerne opfyldes.

Princippet har en afgørende betydning ved forvaltningen skøn af, om der skal nedlægges et forbud mod forsat drift, eller om et påbud vedrørende begrænsninger i driften vil være tilstrækkeligt, til at sikre en opfyldelse af de målsætninger, der skal realiseres. Derfor er princippet også tæt knyttet til officialprincippet^{111, 112}.

I **U 1969.513V Strandby-sagen**¹¹³ anlagdes straffesag mod ejeren af en minkfarm efter han havde undladt at efterkomme et af sundhedsstyrelsen vedtaget og af Indenrigsministeriet stadfæstet påbud om at nedlægge sin pelsdyrfarm inden 1. juni 1967. Tiltalte bestred, at hans farm medførte væsentlige ulemper for de omkringboende. Under retssagen var der afgivet vidneforklaring fra en række omkringboende, kredsdyrlægen og tiltaltes minkavlskonsulent.

Tiltalte forklarede, at han etablerede minkfarmen i 1946 og anmeldte den til politiet. Han bestred, at hans minkfarm nogensinde havde givet anledning til ulemper og han havde heller aldrig modtaget nogen påtale vedrørende farmens drift. Han ville ikke bestride, at der havde været en slem lugt og flueplage, men han henviste til, at det skyldtes de andre farme i området, da deres renholdelse ikke var optimal. Vidneforklaringerne fra de omkringboende bekræftede, at der var en slem lugt og flueplage forbundet med at bo i nærheden af farmene, men de kunne ikke sige hvilken farm, der var årsagen til plagen. Minkfarmskonsulenten udtalte, at farmen på tiltaltes ejendom blev drevet forsvarlig, når man tog den nærliggende boligbebyggelse i betragtning. Kredsdyrlægen udtalte, at der var en slem lugt i området, og at der fandtes møgdynger, men husker ikke om de også fandtes på tiltaltes ejendom.

Retten besigtigede farmen og det blev konstateret, at der lå møgdynger i nærheden af tiltaltes ejendom, men ikke på hans ejendom. Retten i Frederikshavn fandt, at tiltalte ikke var forpligtet til at efterkomme påbuddet, hvorved han blev frifundet. Dommen blev anket til Landsretten, hvor tiltalte oplyste, at tidligere besøg af kredsdyrlægen ikke havde medført påbud om bedre renholdelse af farmen. Landsretten lagde vægt på at

¹¹⁰ Basse & Anker, 2001, s. 129 & Garde, 1997, s. 217f.

¹¹¹ Princippet fastlægger, at det som udgangspunkt er de offentlige myndigheder, der skal sikre, at en sag er oplyst tilstrækkeligt, før der træffes en afgørelse, jf. Basse & Anker, 2001, s. 139.

¹¹² Basse & Anker, 2001, s. 130.

¹¹³ Vestre Landsret Dom af den 29. august 1968 i anke VI 389/1968.

Indenrigsministeriets afgørelse ikke kun vedrørte tiltaltes ejendom men alle ni farme i området, hvorved det ikke kunne konstateres om tiltaltes ejendom var årsagen til generne i området. Derfor stadfæstede Landsretten dommen, da det dels ikke kunne påvises at generne kom fra tiltaltes ejendom og dels fordi ejeren ikke havde modtaget et påbud om bedre renholdelse.

I Strandby-sagen frifindes ejeren for overtrædelse af påbuddet om nedlæggelse af minkfarmen, idet påbuddet ikke fandtes tilstrækkeligt begrundet i konkrete gener fra tiltaltes minkfarm. I sagen er dels proportionalitetsprincippet overtrådt, da et påbud om bedre renholdelse vil være tilstrækkelig til at reducere generne væsentlig, og dels er officialprincippet heller ikke opfyldt, da det ikke er klarlagt at generne kommer fra tiltaltes ejendom. Sagen viser hvor vigtigt det er, at der træffes en afgørelse på et rigtigt oplyst grundlag, hvilket ikke var tilfældet i denne sag.

6.3.3 Midlertidigt påbud

Amterne har mulighed for at udstede et *midlertidigt påbud*, når en aktuel trussel ikke er omfattet af Natura 2000-planen, jf. NBL § 19e, eller for at sikre, at der ikke sker forringelser eller væsentlige forstyrrelser i områderne *indtil Natura 2000-planen er vedtaget*, jf. NBL § 19f.

6.3.3.1 Påbud i særlige tilfælde

I lovens § 19e er der givet mulighed for at udstede et midlertidigt påbud, hvis en trussel ikke er omfattet af Natura 2000-planen.

§ 19e. Amtsrådet skal i **særlige tilfælde pålægge** ejeren af en ejendom i eller uden for internationale naturbeskyttelsesområder den drift eller de andre foranstaltninger, som af hensyn til Natura 2000-planens bevaringsmålsætning er nødvendige for at undgå varig forringelse af naturtyper eller levesteder for arter eller betydelig forstyrrelse af arter, som området er udpeget for, hvis risikoen herfor **ikke kan afværges med foranstaltninger på grundlag af Natura 2000-planen**. Amtsrådet kan herunder beslutte, at rettidig klage ikke skal have opsættende virkning.

Stk. 2. Ved afgørelse efter stk. 1 finder reglerne i § 19d, stk. 2 og 3, tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. En afgørelse efter stk. 1 gælder, indtil den afløses af en aftale efter § 19c eller en afgørelse efter § 19d, dog længst i 6 måneder, men kan i særlige tilfælde forlænges. [Vores fremhævning]

Denne påbudsbestemmelse kan kun anvendes *i særlige tilfælde*, hvilket i forarbejderne er konkretiseret til at være, når en trussel mod en beskyttet naturtype eller art er så overhængende, at der er behov for et hurtigt indgreb, som ikke kan afvente en revision af indsatsprogrammet. Påbud udstedt med hjemmel i § 19e kan højst gælde i seks måneder, hvorefter det skal afløses af en aftale efter § 19c eller et påbud efter § 19d. Hjemlen til udstedelse af påbud efter naturbeskyttelseslovens § 19e er begrænset til de situationer, hvor det vurderes, at en aktivitet vil ødelægge eller væsentlig skade de beskyttede naturtyper og arter i områder. Det er i forarbejderne konkretiseret, at bestemmelsen kan anvendes hvor der f.eks. på grund af overvågning eller ny viden er defineret et behov for indgreb, der ikke er eller kan forudses ved udarbejdelsen af Natura 2000-planen. Dette er eksemplificeret som værende f.eks. nye forekomster af beskyttede naturtyper eller arter eller en hidtil lovlig ak-

tivitet, der viser sig at have en negativ virkning på arterne og naturtyperne i det internationale naturbeskyttelsesområde.¹¹⁴

6.3.3.2 Påbud inden Natura 2000-planen

Indtil der er vedtaget en Natura 2000-plan for et internationalt naturbeskyttelsesområde har amtet pligt til at begrænse eventuelle forringelser eller væsentlige forstyrrelser i området, jf. NBL § 19f.

§ 19f. **Indtil der foreligger en endeligt vedtaget Natura 2000-plan**, skal amtsrådet pålægge ejeren af en ejendom i eller uden for internationale naturbeskyttelsesområder den drift eller de andre foranstaltninger, som er nødvendige for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arter eller betydelig forstyrrelse af arter, som området er udpeget for, hvis det **ikke kan afvente vedtagelse af Natura 2000-planen**, og hvis sådan forringelse eller forstyrrelse ikke kan afværges gennem aftale eller på anden måde.

Stk. 2. Ved afgørelse efter stk. 1 finder reglerne i § 19d, stk. 2 og 3, tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. En afgørelse efter stk. 1 gælder, indtil den afløses af en aftale efter § 19c eller en afgørelse efter § 19d, dog længst indtil et år efter Natura 2000-planens vedtagelse. [Vores fremhævelse]

Den foreløbige påbudsbestemmelse har til formål at varetage beskyttelsen af de internationale naturbeskyttelsesområder, indtil den første Natura 2000-plan er vedtaget i 2009. Påbudet kan højst gælde i et år efter, at Natura 2000-planen for området er vedtaget, hvorefter påbudet enten skal erstattes af en aftale efter § 19c eller et nyt påbud efter § 19d, eller ophæves.¹¹⁵

Påbudshjemlen er begrænset til de situationer, hvor det vurderes, at aktiviteten i eller uden for det internationale naturbeskyttelsesområde er i strid med habitatdirektivets artikel 6 og derved vil forringe eller væsentlig forstyrre de beskyttede naturtyper og arter, som det internationale naturbeskyttelsesområde er udpeget for.¹¹⁶ Påbudet udstedes således på baggrund af en konkret vurdering af aktiviteterne. Det vurderes at amterne allerede har et godt kendskab til, hvor beskyttelsesområderne er truet. Ligeledes vil også fremkomme viden om, hvor der kræves en indsats gennem NOVANA-planlægningen og basisanalysen.¹¹⁷

Hjemlen i § 19f er en midlertidig hjemmel i naturbeskyttelsesloven, da den kun finder anvendelse indtil, der endeligt er vedtaget en Natura 2000-plan i 2009, som derefter skal danne grundlag for indgreb i igangværende lovlige aktiviteter.

¹¹⁴ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til § 19e.

¹¹⁵ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til § 19f.

¹¹⁶ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til § 19f.

¹¹⁷ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

6.3.4 Proceduren

Ved anvendelse af påbudsbestemmelserne skal de almindelige forvaltningsretlige principper overholdes. Der skal i forbindelse med udstedelsen af påbudet afholdes partshøring, forvaltningens afgørelse skal begrundes, og afgørelsen skal indeholde en klagevejledning.

Ved pålæggelse af rådighedsbegrænsninger efter miljøbeskyttelseslovens § 26a er det derimod ekspropriationsproceduren efter reglerne i vejlovens §§ 45 og 47-49, der finder anvendelse. Ekspropriationsproceduren i vejloven er delt op i to dele, således at der først skal afholdes en åstedsforretning, og derefter træffes selve beslutningen om at ekspropriere. Ved åstedsforretningen er grundejerne og andre berørte parter indkaldt, hvor de vil blive præsenteret for projektet og orienteret om, hvordan de berøres af projektet. Ved åstedsforretningen har de indkaldte parter mulighed for at kommentere projektet og fremkomme med ændringsforslag til dels projektet og dels til gennemførelsen af det. Efter åstedsforretningen skal den endelige ekspropriationsbeslutning træffes.¹¹⁸

Det er betænkeligt, at der ved udstedelse af påbud efter naturbeskyttelsesloven ikke skal afholdes en åstedsforretning på samme måde. Amtets afgørelse om udstedelse af påbud kan påklages til Naturklagenævnet. Klageberettiget er *afgørelsens adressat, offentlige myndigheder, lokale foreninger, som har en væsentlig interesse i afgørelsen, og landsdækkende foreninger*, hvis hovedformål er beskyttelse af natur og miljø, jf. NBL § 86.

6.3.5 Erstatning

Efter naturbeskyttelseslovens § 19g skal påbudene efter § 19d, 19e og 19f erstattes ud fra en billighedsbetragtning. Denne model er valgt for at undgå, at amtet i hvert enkelt tilfælde skal vurdere om indgrebet er ekspropriation i henhold til grundlovens § 73. Erstatningsmæssigt har det den betydning, at alle indgreb, der medfører et tab, udløser fuld erstatning.

Ved udstedelse af påbud efter naturbeskyttelseslovens § 19d er det amtet som forvaltningsmyndighed, der fastsætter erstatningens størrelse for indgrebet. Dette er forskelligt fra miljøbeskyttelseslovens § 26a, hvor det er taksationskommissionen, der fastsætter erstatningen i første instans og overtaksationskommissionen i anden instans.

Påbudet og erstatningen for påbudet kan påklages til Naturklagenævnet med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1. Afgørelser vedrørende erstatningsfastsættelsen kan Naturklagenævnet videregive til behandling i Taksationskommissionen.

Som det fremgår, er der forskel på proceduren for udstedelse af påbud efter naturbeskyttelsesloven og miljøbeskyttelsesloven. Den største forskel er, at det efter proceduren i naturbeskyttelsesloven ikke er en uvildig instans, der træffer afgørelsen i første instans. Skov-

¹¹⁸ Friis Jensen, 2001, s. 76f

og Naturstyrelsen finder det naturligt at anvende denne model, da den allerede anvendes i forbindelse med fredning. Her er det dog fredningsnævnet, der fastsætter erstatningen. Der er mulighed for at klage over amtets erstatningsfastsættelse til Naturklagenævnet og Taksationskommissionen.¹¹⁹

Proceduren for fastsættelse af erstatning er betænkelig, da det er amtet selv, der fastsætter erstatningen i første instans. Amtet risikerer måske at skulle afholde en større erstatning en nødvendigt, da de under forhandlingen har strakt sig langt for få en aftale på plads. I princippet bør amtet ikke ved erstatningsfastsættelsen være afhængig af deres tidligere afgivet bud, men vil i praksis være det.

Det er betænkeligt, at det er den samme myndighed, der forestår indgrebet og fastsætter erstatningen. Skov- og Naturstyrelsen finder dog ikke anledning til betænkeligheder, da de mener, at retsgarantierne er sikret igennem klagemulighederne til Naturklagenævnet og Taksationskommissionen.

6.4 Sammenfatning

Habitatdirektivet stiller krav om, at der skal sikres eller genoprettes en gunstig bevaringsstatus samt undgås forringelse og forstyrrelse af naturtyper og arter i de internationale naturbeskyttelsesområder. For at opfylde kravet fastslår direktivet, at der skal være mulighed for at gribe ind i igangværende lovlige aktiviteter, hvis de forhindrer, at der kan opnås en gunstig bevaringsstatus i de internationale naturbeskyttelsesområder.

I miljømålsloven og naturbeskyttelsesloven er der skabt den nødvendige hjemmel til at opfylde direktivernes krav. Miljømålsloven skaber grundlaget for, at der planlægges hvilken indsats, der er nødvendig for at sikre en optimal beskyttelse i de internationale naturbeskyttelsesområder. I naturbeskyttelsesloven er der skabt hjemmel til at gennemføre planlægningen. Virkemidlerne i naturbeskyttelsesloven er at indsatsprogrammet hovedsageligt skal gennemføres ved frivillige aftaler, og derudover skal amtet gennemføre den resterende del af indsatsprogrammet ved at udstede påbud.

Som det fremgår gennem kapitlet, er der stor sammenlignelighed mellem planlægningen og indgrebsmulighederne for grundvand og de internationale naturbeskyttelsesområder, dog er der forskel i proceduren for gennemførelsen af indgreb og derfor også en forskel i hvem, der fastsætter erstatningen i første instans.

Indgreb i igangværende lovlige aktiviteter efter naturbeskyttelsesloven finder anvendelse både inden for og uden for området. Derfor kan det konkluderes, at naturbeskyttelseslovens påbudsbestemmelser sammen med miljømålslovens planlægningsbestemmelser op-

¹¹⁹ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

fylder kravene i fuglebeskyttelses- og habitatdirektivet, for så vidt angår indgreb i igangværende lovlige aktiviteter.

Kapitel 7 Ekspropriation

I dette kapitel analyseres naturbeskyttelseslovens ekspropriationsbestemmelse med henblik på at klarlægge i hvilke tilfælde ekspropriation kan anvendes til beskyttelse af de internationale naturbeskyttelsesområder. Der vil specielt blive lagt vægt på ændringen i ekspropriationsbestemmelsen, som er vedtaget i forbindelse med ændringen af naturbeskyttelsesloven.

7.1 Ekspropriationshjemlen

Efter naturbeskyttelseslovens § 60, stk. 1 kan Miljøministeren¹²⁰ (Skov- og Naturstyrelsen) 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. Bestemmelsen bør generelt kun anvendes i forbindelse med centrale naturgenopretnings- eller friluftsjakter, hvor modstand fra en enkelt eller få lodsejere forhindrer gennemførelsen af et større projekt. Der lægges i forbindelse med naturforvaltningsprojekterne vægt på lodsejernes frivillige medvirken, hvilket medfører, at ekspropriationshjemlen kun kan anvendes undtagelsesvis.¹²¹

Ekspropriationsbestemmelsen kan ikke anvendes til fremme af statslig skovrejsning, jf. NBL § 60, stk. 2. Det er i forarbejderne begrundet med, at det aldrig vil være af afgørende betydning, at en bestemt ejendom indgår i et skovprojekt på et bestemt tidspunkt. Derudover er det i overensstemmelse med tankegangen i skovloven om flersidigt skovbrug, at der henligger ubeplantede arealer.¹²² Derimod er det i 1998 i forbindelse med Vandmiljøplan II præciseret, at ekspropriation kan anvendes i forbindelse med genopretning af vådområder.¹²³

Der er ikke knyttet noget formelt planlægningskrav til gennemførelse af ekspropriation.¹²⁴ Grundlaget for ekspropriationen kan være en lokalplan, eller at det i region-, frednings-

¹²⁰ Efter NBL § 60a og bekendtgørelse nr. 967 fra 1998 (beføjelsesbekendtgørelsen) er de beføjelser, der er nødvendige for at gennemføre vådområdeprojekterne, delegeret til amtsrådene.

¹²¹ Skov- og Naturstyrelsen, 1993, pkt. 17.6.

¹²² FT 1991-1992, Tillæg A, sp. 1487.

¹²³ Indsat ved lov nr. 478 af 1. juli 1998.

¹²⁴ Revsbech, 1999, s. 242.

eller kommuneplanlægningen er bestemt, at naturbevaring, naturgenopretning eller friluftaktiviteter kan finde sted på arealet.¹²⁵

I forbindelse med ændringen af naturbeskyttelsesloven er der tilføjet en ny ekspropriationshjemmel i naturbeskyttelseslovens § 60, stk. 3. Efter denne bestemmelse kan amtsrådet ekspropriere ejendom, når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at realisere Natura 2000-planen. I forarbejderne forudsættes det, at ekspropriationshjemlen kun anvendes, når det er af afgørende betydning for opnåelse af målsætningen for et område at *erhverve ejendommen*. Det kan f.eks. være tilfældet, når der er tale om at standse en større virksomhed eller begrænse denne i betydeligt omfang. Ekspropriationshjemlen i § 60, stk. 3 er endvidere ikke begrænset til arealer i landzone og sommerhusområder, idet det vurderes, at der i enkelte tilfælde kan være behov for at ekspropriere i byzone, f.eks. for at beskytte et levested for en art.¹²⁶

Anvendelsesområdet for ekspropriationshjemlen i naturbeskyttelseslovens § 60, stk. 1 er alene større naturgenopretningsprojekter, der ikke kan gennemføres, fordi en enkelt eller ganske få lodsejere ikke vil deltage.¹²⁷ Der foreligger ingen praksis for anvendelse af bestemmelsen, men anvendelsesområdet er meget begrænset. Den nye ekspropriationshjemmel i naturbeskyttelseslovens § 60, stk. 3 er derimod ikke begrænset på samme måde. Denne bestemmelse kan anvendes defensivt for at hindre forringelse af et naturbeskyttelsesområde ved indgreb i eksisterende aktiviteter inden for og uden for området, når sagligheden for indgrebet er tilvejebragt igennem Natura 2000-planen. Bestemmelsen kan også anvendes offensivt til gennemførelse af aktive bevaringsforanstaltninger på baggrund af Natura 2000-planlægningen.

Bestemmelsen giver amtsrådet hjemmel til at ekspropriere ejendom, når det er af væsentlig betydning for at realisere Natura 2000-planen, og ifølge forarbejderne supplerer bestemmelsen amtsrådets øvrige virkemidler i naturbeskyttelseslovens §§ 19d-19g.¹²⁸ Ekspropriationsbestemmelsen kan anvendes til ejendomserhvervelse, når det er af væsentlig betydning for opnåelse af målsætningerne i Natura 2000-planen. Naturbeskyttelseslovens § 60, stk. 3 kan dermed anvendes til at overtage ejendomme både inden for og uden for naturbeskyttelsesområdet.

For gennemførelse af en ekspropriation efter naturbeskyttelseslovens § 60 kræves det, at nødvendighedskravet i grundlovens § 73 skal være opfyldt.

¹²⁵ Karnov, naturbeskyttelsesloven, note 279.

¹²⁶ FT 2003-2004, Tillæg A. sp. 5430ff, bemærkning til § 60, stk. 3.

¹²⁷ Skov- og Naturstyrelsen, 1993, pkt. 17.6.

¹²⁸ FT 2003-2004, Tillæg A. sp. 5430ff, bemærkning til § 60, stk. 3.

7.2 Nødvendighedskravet

Efter nødvendighedskravet må det konkrete indgreb ikke gå videre end påkrævet til opnåelse af ekspropriationsformålet.¹²⁹ Da naturbeskyttelseslovens § 60 ikke hidtidig har været anvendt, foreligger der ingen retspraksis. Derfor vil der i den følgende gennemgang af nødvendighedskravet tages udgangspunkt i konkrete sager fra lokalplanjuraen.

7.2.1 Aktualitet

Ekspropriationen skal være aktuel for at være lovlig. Der kan således ikke eksproprieres til gennemførelse af et projekt, hvis det ikke skal realiseres inden for rimelig tid efter ekspropriationen.

I **KFE 1994.105 Sportsplads-sagen**¹³⁰ eksproprierede kommunen på baggrund af en lokalplan til udvidelse af en sportsplads. Ekspropriationsområdet var underlagt naturbeskyttelseslovens bestemmelser om åbetslinier og skovbyggelinier, men der var indhentet dispensation herfra.

Klageren gjorde gældende, at kommunen ikke havde behandlet alternative løsninger, og at der var mangel på kommunal forhandlingsvilje. Klageren gjorde endvidere gældende, at nødvendighedskravet ikke var opfyldt, og at han blev generet af den valgte placering. Kommunen oplyste, at den havde foreslået alternative placeringer, men at der ikke var tilslutning til dem samt at udvidelsen lå parallelt med den eksisterende bane hvorved at læbeplantningen ville kunne indgå i den nye bane.

Naturklagenævnets udtalte, at kommunen kunne gennemføre en ekspropriation med hjemmel i planlovens § 47, hvis der foreligger hjemmel, nødvendighed og aktualitet. Det eksproprierede areal var omfattet af lokalplanen og var dermed udlagt til boldbane, og endvidere var de nødvendige tilladelser fra naturbeskyttelsesloven givet, derfor måtte der anses at være hjemmel til ekspropriationen. Ligeledes var ekspropriationen planlægningsmæssig velbegrunder og nødvendig, da alternative muligheder var gennemprøvet. Til sidst udtalte Naturklagenævnet at ekspropriationen også var aktuel, da kommunen havde sat penge af til udvidelsen. Derfor stadfæstede naturklagenævnet ekspropriationsbeslutningen.

Naturklagenævnet lægger i Sportsplads-sagen vægt på, at der er hjemmel til ekspropriationen, og at den er nødvendighed og aktuel. I forbindelse med ekspropriation efter naturbeskyttelseslovens § 60, stk. 3, er sagligheden og aktualiteten af indgrebet fastlagt i Natura 2000-planen. Formål med ekspropriationen vil i givet fald være, at forhindre forringelser i et internationalt naturbeskyttelsesområde igennem erhvervelse af ejendommen.

7.2.2 Arealkrav

Det konkrete ekspropriationsindgreb må ikke gå videre end påkrævet til opnåelse af ekspropriationsformålet. Denne del af nødvendighedskravet omfatter blandt andet, at ekspropriationen ikke kan omfatte et større areal end nødvendigt for formålet.¹³¹

¹²⁹ Friis Jensen, 2001, s. 58.

¹³⁰ Naturklagenævnets afgørelse af den 17. november 1993.

¹³¹ Friis Jensen, 2001, s. 58f.

I **KFE 1993.215 Golfbane-sagen**¹³² eksproprieres der på baggrund af en lokalplan til et golfbaneanlæg på 95 ha, bestående af en 18 hullers bane, en par-3 bane med 9 huller, en turistbane ligeledes med 9 huller samt klubhus og parkeringsplads.

Hovedparten af arealet var købt af kommunen i almindelig handel og agtedes overdraget til et privat aktieselskab, der skulle drive golfbaneanlægget. Et knap 20 ha stort område, kunne ikke erhverves ved køb, hvorefter kommunen traf beslutning om ekspropriation af arealet. Beslutningen blev af ejeren påklaget, og klageren gjorde gældende, at ekspropriation ikke var nødvendig for realiseringen af projektet, samt at ekspropriationen skete til fordel for et privat selskab.

Naturklagenævnet ophævede ekspropriationen af arealet på 20 ha, og fastslog, at en ekspropriation efter planlovens § 47 til virkeliggørelse af en lokalplan ved privat foranstaltning forudsætter, at planens formål kun kan opnås, hvis kommunen får rådighed over det eksproprierede. Naturklagenævnet medgav, det kunne være hensigtsmæssigt, at det pågældende areal indgik i golfbaneanlægget og blev anvendt til par-3 bane. Men Naturklagenævnet anså det imidlertid ikke for at være nødvendigt for anlægget af en golfbane af international standard på det i øvrigt ca. 75 ha store lokalplanområde, at det omhandlede areal eksproprieredes.

I Golfbane-sagen kendes ekspropriationen ugyldig, da Naturklagenævnet fastslår, at ekspropriation efter planlovens § 47 til virkeliggørelse ved privat foranstaltning af en lokalplan forudsætter, at planens mål kun kan opnås, hvis kommunen får rådighed over det eksproprierede. Det findes i sagen ikke nødvendigt for realiseringen af golfbaneanlægget, at det pågældende areal eksproprieres, selv om det nok er hensigtsmæssigt. Naturklagenævnet vurderer i sagen, at 75 ha er rigeligt til at etablere en golfbane af international karakter, og da en par-3 bane ikke er et krav i den forbindelse, er der ikke grundlag for at ekspropriere arealet. Omvendt fandt Naturklagenævnet i KFE 1996.132 Sallingsund-sagen ekspropriationen nødvendig i forbindelse med erhvervelse af areal til anlæggelse af 2 af golfbanens huller.

Ligesom ved ekspropriation i forbindelse med lokalplaner, må der heller ikke i forbindelse med ekspropriation efter naturbeskyttelseslovens § 60, stk. 3 eksproprieres mere areal, end påkrævet for at opfylde målene i Natura 2000-planen.

7.2.3 Interesseafvejning

Det følger af nødvendighedskravet og det heri indeholdte proportionalitetsprincip, at indgrebet i det hele skal stå i et rimeligt forhold til de interesser, der forfølges med indgrebet. Der kræves dermed en overvægt af de med indgrebet forfulgte interesser i forhold til den private ejendomsret.¹³³

I **KFE 2001.126 Viborg flyveplads-sagen**¹³⁴ havde Viborg Kommune eksproprieret et 4.5 ha stort areal fra en landbrugsejendom til udvidelse af Viborg flyveplads. Ekspropriationen var foretaget med hjemmel i en lokalplan, der havde til formål at sikre flyvepladsens miljømæssige indpasning og fremtid ved blandt andet at nedbringe den samlede støjbekæmpelse og at skabe mulighed for etablering af spiloptræk til svævefly, hvor-

¹³² Naturklagenævnets afgørelse af den 16. februar 1993.

¹³³ Friis Jensen, 2001, s. 60.

¹³⁴ Naturklagenævnets afgørelse af den 28. september 2000.

ved at den øst vest gående startbane skulle forlænges fra 600 m til 1100 m plus 60 m sikkerhedszone. Flyvepladsen var ejet af Viborg Kommune og var karakteriseret som almen flyveplads, hvor trafikken udelukkende bestod af almen erhvervs- privat- og lokalflyvning samt faldskærms- og svæveflyvning. Etableringen af spiloptrækket var nødvendiggjort af vilkår stillet i den midlertidige miljøgodkendelse om støjreduktion.

Klageren gjorde gældende, at ejendommens største og mest regulære mark deles og at en intern vej til ejendommens skov blev afbrudt. Ligeledes gjorde klageren opmærksom på, at ekspropriationen var begrundet i svæveflyaktivitet, der er en fritidsbetonet aktivitet, der dyrkes af en begrænset kreds. Det var ligeledes klagerens opfattelse, at der ikke var behov for et spiloptræk, da der inden for en radius af 20 km var alternative flyvepladser, der kunne benyttes.

Naturklagenævnet lagde i sin afgørelse vægt på, at ekspropriation efter planlovens § 47 kunne anvendes til ekspropriation af fast ejendom, når det ville være af væsentligt betydning for virkeliggørelsen af lokalplanen. Planlovens § 47 indeholdte ligeledes hjemmel til at ekspropriere til fordel for en privat forening under forudsætning af, at der var almene byplanmæssige interesser i arealafståelsen. Naturklagenævnet udtalte videre at indgrebet var af betydelig karakter for ejendommen, da den bedste og største mark, der var centralt beliggende for ejendommen ødelægges og en markvej afbrydes. Derfor måtte det forventes, at erstatningen blev tilsvarende høj. Ud fra en samlet vurdering fandt Naturklagenævnet, at den almene interesse ikke var så tungtvejende, at ekspropriationen kunne anses for nødvendig og rimelig, når der fandtes en alternativ flyveplads inden for 20 km. Naturklagenævnet ophævede derfor Viborg Kommunes ekspropriationsbeslutning.

Ekspropriationen i Viborg flyveplads-sagen er ugyldig, da proportionalitetsprincippet krav om, at indgrebet skal stå i et rimeligt forhold til de interesser, der opfyldes med ekspropriationen ikke er opfyldt. Naturklagenævnet lægger i denne vurdering vægt på, at indgrebet konsekvenser over for ekspropriationen er væsentlig større end de fordele flyvepladsen får, og da der en alternativ flyveplads inden for rimelig afstand, kan der ikke eksproprieres.

I de internationale naturbeskyttelsesområder er der ikke denne mulighed for at afveje forskellige forhold mod hinanden. Såfremt den pågældende aktivitet forringer området skal der gribes ind, også selv om en landbrugsbedrift bliver ødelagt. Interesseafvejningen har ingen betydning i forbindelse med ekspropriation efter naturbeskyttelsesloven, da det efter fuglebeskyttelses- og habitatdirektivet og Natura 2000-planen fastslås, at der ikke kan ske en afvejning af interesserne i området. Det er naturen og dennes behov, der er i fokus og det centrale. En ekspropriation kan således ikke som i sagen omkring Viborg Flyveplads kendes ugyldig, fordi der er andre interesser, der vejer tungere. Det vil altid være beskyttelsen af naturen, der vejer tungest.

7.3 Ekspropriationsproceduren

Ekspropriation efter naturbeskyttelseslovens § 60 gennemføres efter fredningsproceduren, jf. NBL § 60, stk. 4. Miljøministeren (Skov- og Naturstyrelsen) er ekspropriationsmyndighed i forbindelse med ekspropriationer efter § 60, 1 og amtsrådet er ekspropriationsmyndighed i forbindelse med ekspropriationer efter § 60, 3. Ekspropriationsafgørelserne kan påklages til Naturklagenævnet. Vedrører klagen ekspropriationserstatningen kan Naturklagenævnet videregive klagen til Taksationskommissionen.

Proceduren er tilsvarende den, der anvendes i forbindelse med udstedelse af påbud, som beskrevet i kapitel 6. Der er derfor de samme betænkeligheder ved, at amtet indtræder som ekspropriationsmyndighed.

7.4 Sammenfatning

Efter naturbeskyttelseslovens § 60, stk. 1 kan der eksproprieres ejendom, når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for gennemførelse af f.eks. naturgenopretningsprojekter. Ifølge forarbejderne til naturbeskyttelsesloven bør reglerne kun benyttes undtagelsesvis, f.eks. i forbindelse med helt centrale naturgenopretningsprojekter, hvor det på grund af modstand fra en enkelt eller få grundejere ikke er muligt at gennemføre et samlet projekt. Den nye ekspropriationsbestemmelse i naturbeskyttelseslovens § 60, stk. 3 er ikke begrænset på samme måde, og amtsrådet kan således ekspropriere til opfyldelse af Natura 2000-planen. Ekspropriationsbestemmelsen supplerer mulighederne for påbud, og ekspropriationshjælpen kan anvendes til erhvervelse af ejendomme både inden for og uden for de internationale naturbeskyttelsesområder.

Kapitel 8 Forbud

Dette kapitel har til formål at analysere naturbeskyttelseslovens bestemmelser overfor aktiviteter, der ikke kræver tilladelse eller dispensation. Den indførte anmeldelsesordning, hvorefter en række aktiviteter skal anmeldes inden de kan påbegyndes i de internationale naturbeskyttelsesområder, vurderes, og derudover analyseres udvidelsen af den generelle beskyttelse efter naturbeskyttelseslovens § 3.

8.1 Naturbeskyttelseslovens § 3

Efter naturbeskyttelseslovens § 3 er det generelt forbudt at ændre tilstanden af en række forskellige naturtyper, som beskrevet i kapitel 3.2.1. Denne beskyttelse medfører, at der ikke må foretages ændringer i tilstanden af *ferske enge og overdrev*, når naturtyperne enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med søer, er større end 2.500 m², jf. NBL § 3, stk. 2, nr. 4.

Denne bestemmelse har imidlertid vist sig utilstrækkelig til at beskytte alle typer af overdrev. Naturklagenævnet fastslår i Jægerspris-sagen, at det kun er de historiske overdrev, der er omfattet af den generelle beskyttelse i § 3, og der således ikke kan lægges vægt på de botaniske forhold. Der er dog mulighed for, at opdyrkede arealer kan vokse sig ind i beskyttelsen, men det forekommer alene i yderst sjældne tilfælde.

I **KFE 2002.83 Jægerspris-sagen**¹³⁵ havde Frederiksborg Amt registeret ti arealer på Kong Frederik den VII's stiftelsens jorder som overdrev. Landbrugets Rådgivningscenter klagede over registreringen på stiftelsens vegne. Arealerne udgjorde cirka 70 ha landbrugsarealer, der havde været almindeligt agerjord indtil de blev forpagtet ud til forsvaret. Klager gjorde gældende, at arealerne ikke kunne være omfattet af overdrevsbeskyttelsen, da de ikke hverken før eller efter udskiftningen havde tjent som vedvarende græsningsarealer for en eller flere landsbyer, og derfor kunne der ikke være tale om overdrev i lovens forstand. Klager krævede registreringen ophævet eller subsidiært at det kun var et areal, der var omfattet af beskyttelsen, da det havde karakter af strandeng.

Frederiksborg amt fastholdte, at udpegningen var i korrekt, da det var den til enhver tid værende plantevækst og dennes sammensætning, der skulle lægge til grund for vurderingen af om et givent område var beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3. Ud over vegetationsforholdene havde amtet også lagt vægt på jordbund, fugtighedsforhold, beliggenhed samt nuværende og tidligere drift. Skov- og Naturstyrelsen udtalte, at de i 1997-1998 udarbejdede en drifts- og plejeplan for området, og i den forbindelse blev arealerne detaljeret gennemgået og kortlagt som omfattet af § 3 i naturbeskyttelsesloven.

¹³⁵ Naturklagenævnets afgørelse af den 18. juni 2001.

Naturklagenævnet fandt, at det kun var et areal, der var omfattet af beskyttelsen som overdrev i naturbeskyttelsesloven, hvorefter registreringen ophævedes på de ni andre arealer. Begrundelsen var, at bemærkningerne til naturbeskyttelsesloven definerede overdrev, som de tilbageværende rester af de historiske overdrev, det vil sige de arealer, der som "udmark" lå udenfor vangene i landsbyfællesskabets tid, og som traditionelt blev brugt til græsning for husdyrene og eventuelt også til høslæt. Overdrev var dermed typisk tørbundsarealer, der aldrig eller kun sjældent havde været i omdrift, og som overvejende havde været anvendt til græsningsarealer. Derudover fastslog bemærkningerne også, at kystskrænter, der ikke nødvendigvis var overdrev i historisk forstand, kunne være omfattet af beskyttelsen. Det skyldtes, at arealer kunne "vokse sig ind" i beskyttelsen. Da stiftelsens jorde indtil for 30-40 år siden var agerjord i regelmæssig omdrift, og aldrig havde været anvendt som græsningsarealer, var der således ikke tale om historiske overdrev.

Jægerspris-sagen viser, at der er tvivl om definitionen af begrebet overdrev, hvilket skyldes, at lovteksten eller bemærkningerne til naturbeskyttelsesloven ikke giver en klar definition af overdrev, og dermed hvilke overdrev der er omfattet af beskyttelsen. Naturklagenævnet anlægger ved afgørelsen en meget snæver definition af begrebet, da det fastslås, at det alene er de historiske overdrev, der er omfattet af beskyttelsen. Denne fortolkning hænger givetvis sammen med Højesterets dom¹³⁶ omkring definitionen af mosebegrebet. Heri fastslås ud fra en formålsfortolkning, at områder med plantede træer, der er i omdrift, ikke er omfattet af mosebegrebet. Højesterets afgørelse viser den betydning, som forarbejderne tillægges. Endvidere følger det af legalitetsprincippet, der skal være en klar hjemmel til pålæggelse af restriktioner, hvilket også kan udledes af Naturklagenævnets afgørelse omkring overdrev. Naturklagenævnets afgørelse i Jægerspris-sagen betyder, at mange biologiske overdrev ikke vil være omfattet af beskyttelsen. Efter habitatdirektivet foreligger der imidlertid en forpligtelse til at beskytte en række naturtyper, der kan henregnes til naturtypen overdrev.¹³⁷

I forbindelse med lovændringen tilføjes *biologiske* til *overdrev*, således at naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4 indeholder forbud mod tilstandsændringer af *ferske enge og biologiske overdrev*. Med denne ændring indføres beskyttelse af samtlige biologiske overdrev. I lovbemærkningerne præciseres det dog, at intensiv opdyrkning af arealet skal være opgivet for mindst 30-50 år siden for at være omfattet af beskyttelsen. Ved intensiv opdyrkning forstås omlægning eller opløjning af det pågældende areal eller intensiv anvendelse af

¹³⁶ I U 2001.1278H Askevæld-sagen havde amtet meddelt ejeren af en skov, at grøftningsarbejdet i to områder af skoven var fortaget i strid med naturbeskyttelseslovens § 3, og amtet anmodede ejeren om at søge forholdet lovliggjort ved at søge amtet om dispensation fra § 3. Amtet begrundede afgørelse med, at der var tale om indgreb i en beskyttet naturtype, en askevældmose. Afgørelsen blev påklaget til Naturklagenævnet, der stadfæstede amtets afgørelse. Sagen blev påklaget til Vestre Landsret, der var enig med Naturklagenævnet, med Højesteret fastslog, at retten ud fra en formålsfortolkning ikke fandt, at mosebegrebet indeholdte områder med plantede træer. Højesteret lagde ligeledes vægt på forarbejderne til både naturbeskyttelsesloven og naturfredningsloven, hvoraf det fremgik, at moseområder med naturligt opståede træer var omfattet af beskyttelsen. Da der var tale om områder med tilplantede træer og omfattet af almindeligt omdrift, var de ikke underlagt beskyttelsen i naturbeskyttelsesloven.

¹³⁷ Det drejer sig om otte naturtyper, hvoraf tre er overdrev på mere eller mindre kalkrig jordbund, to er overdrevsvegetation på flyvesand, to er på klippegrund, og den sidste drejer sig om kystskrænter. Endvidere udskiller habitatdirektivet krat på overdrev som fire forskellige naturtyper, som også hører til overdrevsvegetationen.

hjelpestoffer som gødning og pesticider. Med de 30-50 år præciseres det, at der skal gå en lang årrække, før et område har udviklet sig til et overdrev i lovens forstand. Kriteriet skal dog anvendes i sammenhæng med kriterierne om jordbund og vegetation, og der bliver således ikke automatisk tale om et overdrev i lovens forstand, blot fordi et areal ligger udyrket hen eller afgræsses i 30-50 år.¹³⁸

Under behandlingen af forslaget er der flere gange stillet spørgsmål om, hvorfor det er et åremål og ikke de botaniske kriterier, der skal definere om et overdrev er beskyttet eller ej. Hertil svarer ministeren, at den registrering, som amterne allerede har gennemført på baggrund af Skov- og Naturstyrelsens registreringsvejledning, forudsættes lagt til grund for beskyttelsen. Det er således forudsat, at alle arealer som amterne har registeret som biologiske overdrev, er omfattet af beskyttelsen. Præciseringen af at intensiv opdyrkning skal være ophævet for 30-50 år siden har til formål at fastlægge, at der skal gå en længere årrække før et område har udviklet sig til overdrev efter loven. Bemærkningen er således ikke en begrænsning af bestemmelsens rækkevidde.¹³⁹

I forbindelse med folketingsbehandlingen af lovforslaget blev der stillet forslag om at udvide beskyttelsen af overdrev til også at omfatte arealer mindre end 2.500 m². Dette forslag blev dog ikke vedtaget, men § 3 naturtyperne under størrelseskravet er dog inden for Natura 2000-områderne omfattet af anmeldelsesordningen i § 19b.

8.2 Anmeldelsesordningen

Bestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 19b indeholder krav om, at en række aktiviteter i de internationale naturbeskyttelsesområder skal anmeldes til amtsrådet, før de kan iværksættes. Anmeldelsen skal ske med henblik på amtsrådets vurdering af, om iværksættelsen af den pågældende aktivitet er i overensstemmelse med de hensyn til arter og naturtyper, der skal varetages i områderne. Bestemmelsen medfører, at der inden iværksættelsen af aktiviteterne i bilag 2 i de internationale naturbeskyttelsesområder, skal ske skriftlig meddelelse til amtsrådet.

§ 19b. I internationale naturbeskyttelsesområder skal der inden iværksættelse af de aktiviteter, der er nævnt i bilag 2 til loven, gives skriftlig meddelelse herom til amtsrådet med henblik på en vurdering af virkningen på området under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for skovbevoksede, fredskovspligtige arealer.

Stk. 3. En aktivitet, der er omfattet af forbuddene i § 3, § 8, § 15 eller § 18 eller i skovlovens § 28, er ikke omfattet af stk. 1. Det samme gælder aktiviteter, som i øvrigt kræver tilladelse efter naturbeskyttelses-, miljø- eller planlovgivningen, eller hvis konsekvenser efter denne lovgivning er vurderet eller skal vurderes forud for iværksættelsen. [Vores fremhævning]

De aktiviteter, der er omfattet af anmeldelsesordningen, fremgår af naturbeskyttelseslovens bilag 2. Anmeldelsesordningen omfatter kun de aktiviteter i et beskyttelsesområde,

¹³⁸ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til § 3, stk. 2.

¹³⁹ Miljø- og Planlægningsudvalget, 2003-2004, bilag 8.

der i dag ikke kræver tilladelse eller dispensation. De aktiviteter, der hermed er undtaget fra bestemmelsen, er blandt andet alle de aktiviteter, der er nævnt i habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 3. Efter habitatbekendtgørelsen skal en række aktiviteter vurderes for deres virkninger på arter og naturtyper i de internationale naturbeskyttelsesområder, inden de kan igangsættes, jf. HBK § 4, stk. 3. Denne konsekvensvurdering gælder f.eks. landzonetiladelser, jf. kapitel 3.1.2.1.

8.2.1 Anmeldelsespligtige aktiviteter

I lovbemærkningerne diskuteres grænsedragningen mellem *projekter*, der forudsætter konsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og *igangværende aktiviteter*, der forudsætter iværksættelse af foranstaltninger for at undgå forstyrrelser eller forringelser efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Det nævnes, at nogle former for almindelig landbrugsmæssig drift, som i dag ikke kræver forudgående tilladelse, formentlig vil falde ind under direktivets projektbegreb. Det gælder f.eks. skift fra etårige til flerårige afgrøder. Derimod vil andre former for landbrugsmæssig drift, som f.eks. gradvis intensivning i græsningsintensitet, være igangværende aktiviteter, der skal gøres op med, såfremt de forringer eller forstyrrer i områderne, jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. I bilag 2 til naturbeskyttelsesloven er udtømmende nævnt de aktiviteter, der er anmeldelsespligtige efter bestemmelsen. Baggrunden for udvælgelse af de konkrete aktiviteter er, at de vurderes at falde ind under begrebet projekter, og vil kunne medføre *væsentlig påvirkning* af arter eller naturtyper, og derfor er omfattet af direktivets krav om konsekvensvurdering.¹⁴⁰

Ifølge Skov- og Naturstyrelsen ligger der alene biologiske overvejelser til grund for udvælgelsen af aktiviteterne på bilag 2. De enkelte aktiviteter er således udpeget på et videnskabeligt grundlag.¹⁴¹

Aktiviteter, der er omfattet af § 19b:¹⁴²

1. **Tilplantning med juletræer og skov**, flerårige energiafgrøder, levende hegn og lignende i fuglebeskyttelsesområder.
2. **Rydning** af samt træartsskifte og plantning i løvskov.
3. **Ændring i tilstanden** af søer, heder, moser og lignende, strandenge, strandsumpe, ferske enge og overdrev, der ikke opfylder størrelseskravet i § 3.
4. Ændring i tilstanden af indlandssaltenge, kilder og væld samt vandløb, der ikke er udpeget efter § 3.
5. **Opdyrkning** af vedvarende græsarealer i fuglebeskyttelsesområder.
6. Opdyrkning, tilplantning og sandflugtsdæmpning på klitter.
7. Rydning af krat af havtorn, gråris og enebær samt skov af skovfyr på klitter.
8. Rydning af krat af enebær på overdrev, der ikke er omfattet af § 3.
9. **Væsentlig ændring inden for kort tid i græsningsintensitet**, herunder ophør med græsning eller høslet.
10. **Væsentlig ændring i anvendelsen af husdyrgødning**, herunder ændret gødskning fra handelsgødning til husdyrgødning.
11. Etablering af anlæg, der er nødvendige for erhvervet, herunder veje.

¹⁴⁰ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til § 19b.

¹⁴¹ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

¹⁴² Naturbeskyttelseslovens bilag 2 om anmeldelsespligtige aktiviteter.

12. Etablering af ikke-godkendelsespligtige virksomheder i områderne, der kan medføre betydelige forstyrrelser (eksempelvis støj). [Vores fremhævning]

Efter bilag 2, punkt nr. 1 skal tilplantning med juletræer og skov anmeldes og efter nr. 5 opdyrkning af vedvarende græsarealer. Det bemærkelsesværdige ved de to punkter er, at de er afgrænset til alene at omfatte aktiviteter i fuglebeskyttelsesområderne. Det kan dog være begrundet i, at en stor del af habitatområderne i forvejen er omfattet af beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3, hvorefter der ikke må ske tilstandsændringer. Bilag 2, nr. 9 og 10 omfatter anmeldelsespligt for væsentlige ændringer i græsningsintensiteten og anvendelsen af husdyrgødning.

8.2.2 Ændringsforslag

Naturbeskyttelseslovens § 19b omfatter som allerede nævnt alene de i bilag 2 angivne aktiviteter. I forbindelse med folketingsbehandlingen af lovændringen blev der imidlertid fremsat ændringsforslag, der omfattede forslag om en generel forbudsbestemmelse mod tilstandsændringer. Efter ændringsforslaget *må der ikke i internationale naturbeskyttelsesområder foretages ændringer i tilstanden af konkrete lokaliteter, der indeholder naturtyper eller levesteder for arter, som er optaget på bilag I og II til habitatdirektivet, eller levesteder for arter, som er omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 2, eller optaget på dette direktivs bilag I.*¹⁴³ Med ændringsforslaget ønskedes gennemført en generel beskyttelse af Natura 2000-områderne, der svarer til naturbeskyttelseslovens § 3. Miljøministeren bemærkede hertil, at omkring halvdelen af de internationale naturbeskyttelsesområder allerede er dækket af de generelle beskyttelsesbestemmelser i NBL § 3, og på denne måde er beskyttet mod tilstandsændringer.

Med et andet ændringsforslag ønskedes anmeldelsesordningen også at skulle *finde tilsvarende anvendelse uden for de internationale naturbeskyttelsesområder for iværksættelse af de aktiviteter, der er nævnt i bilag 2 til loven, hvis aktiviteterne kan påvirke de internationale naturbeskyttelsesområder.*¹⁴⁴ Dermed hindres aktiviteter, der agtes iværksat uden for de internationale naturbeskyttelsesområder, hvis de kan påvirke naturbeskyttelsesområderne. Til dette ændringsforslag bemærkede ministeren, at det ikke er muligt at fastlægge en rimelig grænse for anmeldelse af de samme aktiviteter uden for de beskyttede områder.¹⁴⁵ Men spørgsmålet er, om ordningen er tilstrækkelig til opfyldelse af kravet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. om konsekvensvurdering af alle aktiviteter, der kan påvirke beskyttelsesområderne væsentligt.

¹⁴³ Miljø- og Planlægningsudvalget, 2003-2004, bilag 78, pkt. 4.

¹⁴⁴ Miljø- og Planlægningsudvalget, 2003-2004, bilag 78, pkt. 5.

¹⁴⁵ Miljø- og Planlægningsudvalget, 2003-2004, bilag 1, pkt. 3.

8.2.3 Konsekvensvurderingen

Der skal af de anmeldelsespligtige projekter efter bilag 2 foretages en konsekvensvurdering af deres virkninger på beskyttelsesområdet. I kapitel 2.3.3 er indholdet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 gennemgået. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at der ikke gennemføres aktiviteter, som kan have negative virkninger på de internationale naturbeskyttelsesområder. Derfor stiller bestemmelsen krav om, at der foretages en undersøgelse af projekterne, før der gives tilladelse til gennemførelsen, og bestemmelsen angiver som hovedregel, at der skal gives afslag på tilladelse til alle projekter, der kan skade en udpeget lokalitet.

Anmeldelsespligten omfatter alene aktiviteter inden for det internationale naturbeskyttelsesområde. I bemærkningerne til bestemmelsen vurderes det, at de aktiviteter, som i dag ikke kræver tilladelse eller dispensation, og som væsentligt kan påvirke lokaliteter med beskyttede arter og naturtyper, i mange tilfælde foregår inden for det internationale naturbeskyttelsesområde. Derfor vil tilvejebringelse af mulighed for at konsekvensvurdere aktiviteter inden for det internationale naturbeskyttelsesområde, oftest være dækkende for kravet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.¹⁴⁶ Men kravet om konsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, omfatter alle projekter, der kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde, og er ikke begrænset til projekter inden for området. Det er således selve påvirkningen af området, der er afgørende, og ikke aktiviteternes placering. Derfor må det anses for tvivlsomt, om begrænsningen i bestemmelsen til alene at stille krav om anmeldelse af de i bilag 2 nævnte aktiviteter inden for de internationale naturbeskyttelsesområder, er tilstrækkelig i forhold til opfyldelse af direktivets krav.

I bemærkningerne til bestemmelsen argumenteres for hvorfor aktiviteterne uden for de internationale naturbeskyttelsesområder ikke er omfattet af anmeldelsespligten. Det anføres, at det er meget vanskeligt at definere en grænse for, hvornår de samme aktiviteter, som foregår uden for de internationale naturbeskyttelsesområder, og som eventuelt kan påvirke ind i områderne, eventuelt vil blive omfattet af kravet om konsekvensvurdering efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Det er f.eks. ikke muligt på forhånd præcist at fastlægge, i hvilken afstand fra det internationale naturbeskyttelsesområde f.eks. ændret gødningsanvendelse bør omfattes af anmeldeordningen. Det gør det vanskeligt at håndhæve kravet om anmeldelse, og en upræcis bestemmelse giver problemer i relation til de berørte lodsejeres retssikkerhed.¹⁴⁷

Professor Peter Pagh har kritiseret, at § 19b og de i bilag 2 anførte aktiviteter er begrænset til aktiviteter inden for de udpegede områder, da det efter EU-reglerne kræves, at beskyttelsen mod de anførte aktiviteter også gælder uden for området, hvis aktiviteterne kan påvirke de udpegede lokaliteter. Såfremt der eksempelvis sker en betydelig ændring af gødskning ud til et vandløb, der passerer gennem en udpeget lokalitet, vil denne ændring

¹⁴⁶ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til § 19b.

¹⁴⁷ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til § 19b.

ofte påvirke den udpegede lokalitet. Dette udløser efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 krav om forudgående vurdering af virkningen på området, således at gødskning kun kan tillades, hvis denne undersøgelse viser, at virkningen ikke har væsentlige negative virkninger på området og dets arter.¹⁴⁸

8.2.4 Ikke omfattet af anmeldelsesordningen

Inden for det internationale naturbeskyttelsesområde er fredskovspligtige arealer undtaget for anmeldelsespligten, jf. § 19b, stk. 2. Ligeledes er aktiviteter, der er omfattet af forbuddene i naturbeskyttelseslovens § 3 (beskyttede naturtyper), § 8 (klitfredede arealer), § 15 (strandbeskyttelseslinien) eller § 18 (fortidsminder) ikke omfattet af anmeldelsespligten, da ændringer i tilstanden kræver dispensation.

Aktiviteter der er omfattet af skovlovens § 28 skal heller ikke anmeldes. Denne bestemmelse svarer til naturbeskyttelseslovens § 3, og indfører et forbud mod tilstandsændringer af søer, moser, heder, strandenge eller strandsumpe, ferske enge og biologiske overdrev, der er pålagt fredskovspligt, og som ikke er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, fordi de er mindre end de fastsatte størrelsesgrænser. De må herefter ikke dyrkes, afvandes, tilplantes eller på anden måde ændres.

Det samme gælder for aktiviteter, som i øvrigt kræver tilladelse efter naturbeskyttelses-, miljø- eller planlovgivningen, eller hvis konsekvenser efter denne lovgivning skal vurderes forud for iværksættelsen. Anmeldelsesordningen omfatter ikke aktiviteter uden for de internationale naturbeskyttelsesområder. Muligheden for at hindre aktiviteter uden for beskyttelsesområderne og aktiviteter, der ikke er omfattet af anmeldelsesordningen følger derfor af bestemmelserne i naturbeskyttelseslovsforslagets § 19c og § 19d om aftaler og påbud på baggrund af Natura 2000-planen.

8.2.5 Anmeldelsesproceduren

De anmeldelsespligtige aktiviteter kan iværksættes, hvis amtsrådet ikke senest fire uger efter modtagelsen af meddelelsen har truffet afgørelse om at ville foretage en nærmere vurdering af aktiviteten. Denne afgørelse gælder dog længst i seks måneder, men kan i særlige tilfælde forlænges, jf. NBL § 19b, stk. 4. Anmeldelsen skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for, at amtet kan vurdere, om betingelserne efter habitatdirektivet er opfyldt. Det er underlagt bødestraf at undlade at foretage anmeldelse efter § 19b, jf. NBL § 89, stk. 1.

Amtsrådets afgørelse om afslag på gennemførelsen af en anmeldt aktivitet og fastsættelsen af erstatningen kan påklages til Naturklagenævnet. Det er derimod uklart, hvorvidt amtets manglende indgriben kan påklages. Det er Skov- og Naturstyrelsens opfattelse, at der ingen klageret over et amtsråds manglende indgriben overfor anmeldte aktiviteter efter §

¹⁴⁸ Miljø- og Planlægningsudvalget, 2003-2004, bilag 11.

19b.¹⁴⁹ Under behandlingen af lovforslaget er det påpeget, at det er problematisk, at der ikke kan klages over et amts manglende indgriben efter lovens § 19b. Hertil svarer ministeren, at der efter naturbeskyttelsesloven kun kan klages over formelle afgørelser, og at det ikke er hensigten med lovforslaget at fravige dette princip.¹⁵⁰ Denne udlægning anses imidlertid for tvivlsom. Det forhold, at der fra amtets side foretages en realitetsbehandling af sagen taler for, at der foreligger en egentlig afgørelse. Et andet forhold er, hvordan interesserede, som f.eks. Danmarks Naturfredningsforening i det hele taget får kendskab til amtets afgørelse, og dermed fra hvilket tidspunkt klagefristen skal gælde.

8.2.6 Erstatning

Efter naturbeskyttelseslovens § 19g ydes der erstatning i de tilfælde, hvor der nægtes tilladelse til en aktivitet omfattet af anmeldelsesordningen, såfremt der lides et tab. I bemærkningerne til § 19g anføres, at amtets afslag på gennemførelse af en anmeldt aktivitet ikke altid vil have karakter af ekspropriation i grundlovens forstand, men ud fra en billighedsbetragtning vil afgørelsen altid udløse erstatning.¹⁵¹

Bestemmelsen medfører, at der for enkeltstående indgreb, som f.eks. forbud mod opfyldning af et lille vandhul, der falder uden for § 3 beskyttelsen, skal betales erstatning. Det synes umiddelbart vidtgående, da det konkrete indgreb har en ringe intensitet, da det vedrører den fremtidige råden over området. Begrundelsen for forbudet mod den pågældende aktivitet er beskyttelsen af de internationale naturbeskyttelsesområder.

Et afslag på at gennemføre en anmeldt aktivitet er ikke varigt og det må derfor antages, at der kan ske anmeldelse igen ved forbedrede forhold.

Det er amtsrådet, der i første instans træffer afgørelse om erstatningen.¹⁵² Dette er i sig selv betænkeligt, da det almindeligvis er taksationskommissionerne, som et uafhængigt organ, der træffer afgørelse om erstatningen. Afgørelsen om erstatningsfastsættelsen kan påklages til Naturklagenævnet og Taksationskommissionen. At amterne selv fastsætter erstatningen i første instans betyder, at det ikke er en uvildig instans der fastlægger erstatningen, men den ene part i sagen. Skov- og Naturstyrelsen argumenterer for, at denne model er i orden, da der to muligheder for rekurs, og finder det ikke betænkeligt, at den ene part i sag fastsætter erstatningen for indgrebet.¹⁵³ Det vurderes, at det ikke er hensigtsmæssigt at amterne selv i første instans fastsætter erstatningen for indgrebet, da de er part i sagen.

¹⁴⁹ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

¹⁵⁰ Miljø- og Planlægningsudvalget, 2003-2004, bilag 1, pkt. 3.

¹⁵¹ FT 2003-2004, Tillæg A, sp. 5430ff, bemærkning til § 19g.

¹⁵² Professor Orla Friis Jensen har betegnet det discountmodellen.

¹⁵³ Møde med Skov- og Naturstyrelsen, se bilag 2.

8.3 Sammenfatning

Efter naturbeskyttelseslovens § 19b skal en række aktiviteter inden for de internationale naturbeskyttelsesområder anmeldes, således der kan foretages en vurdering af deres påvirkninger. Efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 skal der foretages en konsekvensvurdering af projekter, der skadeligt kan påvirke naturbeskyttelsesområdet, og bestemmelsen gælder både inden for og uden for beskyttelsesområdet. Men efter bestemmelsen i § 19b er det alene aktiviteter inden for området, der er omfattet. Det er tvivlsomt, om det tilstrækkeligt til at opfylde kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, da aktiviteter uden for de internationale naturbeskyttelsesområder også kan have skadelige påvirkninger, men uden der er mulighed for at vurdere dem.

Kapitel 9 Konklusion

Projektets problemformulering er fastlagt til at være en vurdering af, hvorvidt den danske implementering opfylder kravene i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet, hvilke virkemidler der er til rådighed i dansk ret til opfyldelse af forpligtelserne efter direktiverne, og om de er tilstrækkelige. Projektets er afgrænset til områdebeskyttelsen af de internationale naturbeskyttelsesområder på landjorden, og omfatter følgelig ikke områder udpeget på søterritoriet. Beskyttelsen af naturbeskyttelsesområder i skove er heller ikke medtaget, da det her er den nye skovlov, der finder anvendelse.

Habitatdirektivet fastsætter i artikel 6, stk. 1 bestemmelser om gennemførelse af aktive bevaringsforanstaltninger for opnåelse af en gunstig bevaringsstatus i områderne. I gennem Natura 2000-planen fastlægges målsætningerne og grundlaget for de nødvendige indgreb. Efter naturbeskyttelsesloven § 19d er der hjemmel til at udstede de påbud, der er nødvendige for at gennemføre Natura 2000-planen. Hjemlen kan anvendes til pålæggelse af restriktioner både inden for og uden for de internationale naturbeskyttelsesområder. Endvidere er der hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 60, stk. 3 til ekspropriation, når det er af væsentlig betydning for realiseringen af Natura 2000-planen.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 fastlægger de generelle krav til beskyttelsen af områderne i form af kravet om at undgå forringelser og væsentlige forstyrrelser. Direktiverne forudsætter, at der stilles krav til myndighederne om at sikre en bestemt beskyttelse, hvilket er gennemført med de nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, hvor myndighederne ikke alene får kompetence til at beskytte naturen, men også en pligt til det. Der er således nu et krav om at gribe ind af hensyn til naturbeskyttelse over for igangværende lovlige aktiviteter.

Forpligtelserne efter fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet vurderes med de nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven at være implementeret i tilstrækkeligt omfang i dansk ret for så vidt angår muligheden for indgreb i igangværende lovlige aktiviteter.

Efter habitatbekendtgørelsen begrænses myndighedernes skønsudøvelse ved udstedelse af tilladelser og dispensationer, der således ikke må gives, hvis det kan indebære forringelser eller væsentlige forstyrrelser af de internationale naturbeskyttelsesområder. Dermed sikres beskyttelsen af områderne og fuglebeskyttelses- og habitatdirektivet opfyldes for så vidt angår fremtidige aktiviteter, der kræver tilladelse eller dispensation.

Efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 skal alle aktiviteter, der kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, konsekvensvurderes. Efter direktivet omfatter denne konsekvensvurdering alle aktiviteter uanset deres beliggenhed inden for eller uden for de internationale naturbeskyttelsesområder, da aktiviteter uden for områderne også kan have skadelige påvirkninger. Efter naturbeskyttelseslovens § 19b skal de i bilag 2 anførte aktiviteter anmeldes. Anmeldelsesordningen er imidlertid begrænset til aktiviteter inden for området, og der vil således ikke kunne kræves en forudgående konsekvensvurdering af aktiviteter uden for områderne. Det anses derfor for tvivlsomt om den danske lovgivning på dette punkt er tilstrækkelig til at opfylde kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

Det kan sammenfattende konkluderes, at den danske lovgivning med de nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven på de fleste områder opfylder kravene i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet i forhold til beskyttelsen af de internationale naturbeskyttelsesområder.

Litteraturliste

Bøger

Anker, 2001a

Helle Tegner Anker
Naturbeskyttelseslovgivning
Ellen Margrethe Basse, (red.)
Miljøretten, bind II
1. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2001

Anker, 2001b

Helle Tegner Anker
EF's regulering af natur- og arealressourcer
Basse, Ellen Margrethe (red.)
Miljøretten, bind II
1. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2001

Anker, 2003

Helle Tegner Anker
Habitatdirektivet og EU's regulering på naturområdet
Anette Reenberg, Per Christensen, Peder Agger &
Bent Aaby (red.)
Wilhjem+2 – status-konference 2003 habitatdirek-
tivet
Naturrådet, 2003

Basse & Anker 2001

Ellen Margrethe Basse & Helle Tegner Anker
Benyttelse og beskyttelse
Basse, Ellen Margrethe (red.)
Miljøretten, bind II
1. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001

Boeck, 2002

Anne Birte Boeck
Lov om planlægning med kommentarer
2. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2002

- Busck, 2004
Lars Busck
Ret og skøn i den administrative rekurs
Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen
1. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004
- Friis Jensen, 2001
Orla Friis Jensen
Ejendomsret og miljøret
Ellen Margrethe Basse, red.
Miljøretten, bind I
1. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2001
- Friis Jensen, 2002
Orla Friis Jensen
Grundvandsbeskyttelse og ekspropriation
Den Danske Landinspektørforening
Landinspektøren
Nr. 1-02
- Garde, 1997
Jens Garde
Saglige krav
Garde, Jens m.fl.
Forvaltningsret – almindelige emner
Jurist- og økonomforbundet 1997
- Karnov
Karnovs lovsamling
Studieskriven
Årgang 2003-2004
- Knuth-Winterfeldt, 1995
Henrik Knuth-Winterfeldt
Fredningsinstituttet i naturbeskyttelsen, i
Retligt set
Miljø- og Energiministeriet 1995.
- Nielsen, 2002
Ruth Nielsen
EU-ret
3. udgave
GADJura, Thomson 2002
- Revsbech, 1999
Karsten Revsbech
Lærebog i miljøret
2. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1999

Wegener, 2000
Morten Wegener
Juridisk Metode
3. udgave
Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2000

Rapporter, responsa og notater

Hagel-Sørensen, 2002
Hagel-Sørensen, K. m.fl.
Notat om implementering af habitatdirektivet
Kammeradvokaten 2002.

Kommissionen, 2000
Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for
Miljø
Forvaltning af Natura 2000-områder, Habitatdirek-
tivets artikel 6 2000

Pagh, 2001
Peter Pagh
Responsum om dansk gennemførelse af Habitatdi-
rektivets art. 6
Naturrådet 2001.

Vejdirektoratet, 2002
Motorvej Herning-Århus ved Silkeborg, VVM-
redegørelse, Hovedrapport, Rapport nr. 254, 2002.

Love, bekendtgørelser, vejledninger og forarbejder

Beføjelsesbekendtgørelsen
Bekendtgørelse nr. 967 af 16. december 1998
Bekendtgørelse om amtsrådenes beføjelser ved
genopretning af vådområder.

FT
Folketingstidende

Habitatbekendtgørelsen
Bekendtgørelse nr. 477 af 7. juni 2003
Om afgrænsning og administration af internationa-
le naturbeskyttelsesområder (EF-fuglebeskyttel-
sesområder, EF-habitatområder og Ramsarområ-
der).

Miljøbeskyttelsesloven
Lov om miljøbeskyttelses
Lovbekendtgørelse nr. 753
Den 25. august 2001

Miljømålsloven
Lov om miljømål
Lov nr. 1150
Den 22. december 2003

Miljø- og Planlægningsudvalget	Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg Folketingsåret 2003-2004
Naturbeskyttelsesloven	Lov om naturbeskyttelse Lovbekendtgørelse nr. 85 Den 4. februar 2002
Naturbeskyttelsesloven	Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse Lovforslag nr. 146 Den 25. maj 2004
Planloven	Lov om planlægning LBK nr. 763 Den 11. september 2002.
Samlebekendtgørelsen	Bekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999. Om supplerende regler i medfør af lov om planlægning
Skjern Å-Loven	Lov om Skjern Å Naturprojekt LOV nr. 493 Den 1. juli 1998.
Skov- og Naturstyrelsen, 1993	Skov- og Naturstyrelsen Vejledning om naturbeskyttelsesloven 1993
Skov- og Naturstyrelsen, 2001	Skov- og Naturstyrelsen Vejledning om administration af internationale naturbeskyttelsesområder 2001
Skovloven	Lov om skove Lovforslag nr. 145 Den 25. maj 2004
Tøndermarskloven	Lov om beskyttelse af de ydre koge i Tøndermarsken LOV nr. 111 Den 12. marts 1988.

Direktiver og Konventioner

Fuglebeskyttelsesdirektivet	Rådets direktiv 79/409/EØF 2. april 1979 Om beskyttelse af vilde fugle.
Habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EØF 21. maj 1992 Om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.
Ramsar-konventionen	Konvention 2. februar 1971 Om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle
VVM-direktivet	Rådets direktiv (85/337) 27. juni 1985 Om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet

Domme, kendelser og afgørelser

EF - Domstolen

C 355/90	Santona-sagen	s. 25
C 117/00	Irland-sagen	s. 30
C 415/01	Belgien-sagen	s. 31
C 209/02	Østrig-sagen	s. 33

Domme

U 1969.513V	Strandby-sagen	s. 75
U 1999.967H	Tøndermarsk-sagen	s. 67
U 2000.1313	Skovbørnehave-sagen	s. 43
U 2001.1278H	Askevæld-sagen	s. 88
U 2004.644V	Bæver-sagen	s. 46

Kendelser og afgørelser

KFE 1992.099	Doverkil-sagen	s. 62
KFE 1993.082	Saltbæk Vig-sagen	s. 64
KFE 1993.215	Golfbane-sagen	s. 84
KFE 1994.105	Sportsplads-sagen	s. 83
KFE 1995.144	Tårnbjerg-sagen	s. 62
KFE 1996.132	Sallingsund-sagen	s. 84
KFE 1997.101	Baggesvogn-sagen	s. 63
KFE 1997.122	Kollund Østerskov-sagen	s. 60

KFE 1998.140	Vindmølle-sagen	s. 41
KFE 2000.109	Bæver-sagen	s. 49
KFE 2000.223	Vellerup-sagen	s. 60
KFE 2000.353	Vile by-sagen	s. 43
KFE 2001.126	Viborg flyveplads-sagen	s. 84
KFE 2001.129	Margrethe Kog-sagen	s. 40
KFE 2001.131	Jollehavns-sagen	s. 42
KFE 2001.300	Tolne Skov-sagen	s. 64
KFE 2001.350	Esromgård-sagen	s. 45
KFE 2001.362	Odense Å-sagen	s. 44
KFE 2002.083	Jægerspris-sagen	s. 87
KFE 2002.337	De Himmerlandske Heder	s. 63

Bilag 1 Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse

L 146 (som vedtaget): Forslag til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og museumsloven. (Internationale naturbeskyttelsesområder, offentlighedens adgang til naturen, fredning, beskyttelseslinjer, fortidsminder m.v.).

Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 25. maj 2004

Forslag

til

Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og museumsloven ¹⁾

(Internationale naturbeskyttelsesområder, offentlighedens adgang til naturen, fredning, beskyttelseslinjer, fortidsminder m.v.)

§ 1

I lov om naturbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 85 af 4. februar 2002, som ændret ved § 38 i lov nr. 145 af 25. marts 2002, foretages følgende ændringer:

1. Som fodnote til lovens titel indsættes:

»1) Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Rådets direktiv nr. 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EF-fuglebeskyttelsesdirektivet) (EF-Tidende 1979 nr. L 103, side 1), som senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 807/2003 af 14. april 2003 (EU-Tidende 2003 nr. L 122, side 36), og dele af Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EF-habitatdirektivet) (EF-Tidende 1992 nr. L 206, side 7), som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003 (EU-Tidende 2003 nr. L 284, side 1).«

2. § 3, stk. 2, nr. 4, affattes således:

»4) ferske enge og biologiske overdrev, «

3. § 4 med tilhørende overskrift ophæves. I § 5, *stk. 1*, udgår », og § 4, *stk. 1* « samt »og sten- og jorddiger og lignende « . I § 5, *stk. 2* udgår »og § 4 « . I §§ 6 og 7 udgår »og sten- og jorddiger« samt », og § 4, *stk. 1* « .

4. § 8 affattes således:

»§ 8. 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 langs Vesterhavet på Rømø i Sønderjyllands Amtskommune,

2) arealet mellem klitfredningslinjen og de strandbredder, der er nævnt i nr. 1,

3) arealer, der er klitfredede efter den tidligere lovgivning om sandflugtens bekæmpelse, og

4) arealer, der er klitfredede efter ministerens beslutning, jf. § 9.

Stk. 3. Klitfredningslinjen er fastlagt ved miljøministerens bestemmelse efter de hidtil gældende regler.

Stk. 4. Klitfredningslinjen er registreret i matriklen og noteret i tingbogen.

Stk. 5. Forbuddet i *stk. 1* gælder ikke for

1) foranstaltninger til dæmpning af sandflugt, der udføres efter § 53,

2) landbrugsmæssig drift, herunder græsning, på arealer, der hidtil lovligt har været udnyttet landbrugsmæssigt, bortset fra tilplantning,

3) sædvanlig hegning på de i nr. 2 nævnte arealer,

4) genplantning af skovarealer og beplantning i eksisterende haver,

5) havneanlæg og de arealer, der ved lokalplan er udlagt til havneformål,

6) mindre vedligeholdelsesarbejder på bygninger, herunder udskiftning af vinduer og tage m.v., når bygningshøjden ikke derved forøges eller kun forøges i ubetydeligt omfang, og

7) byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelsen af fiskerierhvervet, og som opføres i umiddelbar tilknytning til eksisterende bygninger. Der kræves dog miljøministerens tilladelse, for så vidt angår de nævnte bygningers nærmere beliggenhed og ydre udformning.

Stk. 6. Miljøministeren kan fastsætte regler om, at stk. 1 ikke skal gælde for nærmere angivne arter af anlæg, der tillige vedrører søterritoriet. Tilsvarende gælder for diger, høfder, bølgebrydere og andre anlæg, som kræver tilladelse i henhold til lov om kystbeskyttelse.

Stk. 7. Miljøministeren kan fastsætte regler om anvendelse af de klitfredede arealer, herunder forbyde bestemte former for anvendelse. «

5. § 12 med tilhørende overskrift og det til stk. 2 knyttede bilag samt §§ 13, 14, 14 a og 75 ophæves.

6. § 15 affattes således:

»§ 15. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af strandbredder eller af andre arealer, der ligger mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen. Der må ikke etableres hegn, placeres campingvogne og lignende, og der må ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Stk. 2. Strandbeskyttelseslinjen er fastlagt ved miljøministerens bestemmelse efter de hidtil gældende regler.

Stk. 3. Strandbeskyttelseslinjen er registreret i matriklen og noteret i tingbogen.

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

- 1) landbrugsmæssig drift bortset fra tilplantning,
- 2) genplantning af skovarealer og beplantning i eksisterende haver,
- 3) sædvanlig hegning på jordbrugsejendomme,
- 4) bestående forsvarsanlæg, der anvendes til forsvarsformål,

- 5) havneanlæg og de arealer, der ved lokalplan er udlagt til havneformål,
- 6) mindre vedligeholdelsesarbejder på bygninger, herunder udskiftning af vinduer og tage m.v., når bygningshøjden ikke derved forøges eller kun forøges i ubetydeligt omfang,
- 7) byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelsen af fiskerierhvervet, og som opføres i umiddelbar tilknytning til eksisterende bygninger. Der kræves dog amtsrådets tilladelse, for så vidt angår de nævnte bygningers nærmere beliggenhed og ydre udformning, og
- 8) kyststrækninger, der er klitfredede, jf. §§ 8 og 9.

Stk. 5. Miljøministeren kan fastsætte regler om, at stk. 1 ikke skal gælde for nærmere angivne arter af anlæg, der tillige vedrører søterritoriet. Tilsvarende gælder for diger, høfder, bølgebrydere og andre anlæg, som kræver tilladelse i henhold til lov om kystbeskyttelse. «

7. §§ 15 a-15 d med tilhørende overskrift ophæves.

8. I § 18, stk. 1, ændres »§ 12 « til: »museumsloven «.

9. I § 18, stk. 2, nr. 2, ændres »der er nævnt i § 13 « til: »der er beskyttet efter museumsloven «.

10. § 18, stk. 3, affattes således:

»*Stk. 3.* Stk. 1 gælder ikke for fortidsminder, der ikke er synlige i terrænet, samt for fortidsminder, der er nævnt i bilag 1 til loven. «

11. Efter § 19 indsættes:

»Kapitel 2 a

Internationale naturbeskyttelsesområder

Bevaringsforanstaltninger m.v.

§ 19a. Amtsrådet skal iværksætte de foranstaltninger, som fremgår af Natura 2000-planen efter lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder.

§ 19b. I internationale naturbeskyttelsesområder skal der inden iværksættelse af de aktiviteter, der er nævnt i bilag 2 til loven, gives skriftlig meddelelse herom til amtsrådet med henblik på

en vurdering af virkningen på området under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for skovbevoksede, fredskovspligtige arealer.

Stk. 3. En aktivitet, der er omfattet af forbuddene i § 3, § 8, § 15 eller § 18 eller i § 28 i lov om skove, er ikke omfattet af stk. 1. Det samme gælder aktiviteter, som i øvrigt kræver tilladelse efter naturbeskyttelses-, miljø- eller planlovgivningen, eller hvis konsekvenser efter denne lovgivning er vurderet eller skal vurderes forud for iværksættelsen.

Stk. 4. Aktiviteten kan iværksættes, hvis amtsrådet ikke senest 4 uger efter modtagelsen af meddelelsen har truffet afgørelse om at ville foretage en nærmere vurdering af aktiviteten. Denne afgørelse gælder dog højst i 6 måneder, men kan i særlige tilfælde forlænges. Ved rettidig klage over en afgørelse efter 1. pkt. regnes fristen i 2. pkt. fra det tidspunkt, Naturklagenævnet har truffet afgørelse i klagesagen.

Stk. 5. Hvis aktiviteten ikke er iværksat senest 3 år efter meddelelsen, skal der gives ny meddelelse efter stk. 1, hvis den herefter ønskes iværksat.

Stk. 6. Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om amtsrådets vurderinger af meddelelser efter stk. 1.

§ 19c. Amtsrådet kan indgå aftale med ejeren eller brugeren af en ejendom i internationale naturbeskyttelsesområder om driften eller andre foranstaltninger for at realisere Natura 2000-planen.

Stk. 2. En aftale efter stk. 1 kan ændres, hvis parterne er enige herom og ændringen ikke strider mod Natura 2000-planens bevaringsmålsætninger.

Stk. 3. En aftale efter stk. 1 kan omfatte andre arealer, hvis anvendelse kan bidrage til Natura 2000-planens opfyldelse.

§ 19d. Amtsrådet skal pålægge ejeren af en ejendom i eller uden for internationale naturbeskyttelsesområder den drift eller de andre foranstaltninger, der er nødvendige for at realisere Natura 2000-planen, hvis der ikke kan indgås aftale på rimelige vilkår efter § 19c eller en allerede indgået aftale ikke overholdes.

Stk. 2. Det kan i en afgørelse efter stk. 1 bestemmes, at forbuddene i §§ 3 og 15-19 ikke skal gælde, i det omfang forholdet er reguleret af afgørelsen. Det kan endvidere i overensstemmelse med planloven og vandløbsloven bestemmes, at tilladelser, godkendelser m.v., som er nødvendige for at gennemføre de påbudte foranstaltninger, anses for meddelt ved afgørelsen efter stk. 1.

Stk. 3. En afgørelse efter stk. 1 skal angive, i hvilket omfang den træder i stedet for tilladelse m.v. efter reglerne i denne lov, planloven eller vandløbsloven.

§ 19e. Amtsrådet skal i særlige tilfælde pålægge ejeren af en ejendom i eller uden for internationale naturbeskyttelsesområder den drift eller de andre foranstaltninger, som af hensyn til Natura 2000-planens bevaringsmålsætning er nødvendige for at undgå varig forringelse af naturtyper eller levesteder for arter eller betydelig forstyrrelse af arter, som området er udpeget for, hvis risikoen herfor ikke kan afværges med foranstaltninger på grundlag af Natura 2000-planen. Amtsrådet kan herunder beslutte, at rettidig klage ikke skal have opsættende virkning.

Stk. 2. Ved afgørelse efter stk. 1 finder reglerne i § 19d, stk. 2 og 3, tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. En afgørelse efter stk. 1 gælder, indtil den afløses af en aftale efter § 19c eller en afgørelse efter § 19d, dog højst i 6 måneder, men kan i særlige tilfælde forlænges.

§ 19f. Indtil der foreligger en endeligt vedtaget Natura 2000-plan, skal amtssrådet pålægge ejeren af en ejendom i eller uden for internationale naturbeskyttelsesområder den drift eller de andre foranstaltninger, som er nødvendige for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arter eller betydelig forstyrrelse af arter, som området er udpeget for, hvis det ikke kan afvente vedtagelse af Natura 2000-planen, og hvis sådan forringelse eller forstyrrelse ikke kan afværges gennem aftale eller på anden måde.

Stk. 2. Ved afgørelse efter stk. 1 finder reglerne i § 19d, stk. 2 og 3, tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. En afgørelse efter stk. 1 gælder, indtil den afløses af en aftale efter § 19c eller en afgørelse efter § 19d, dog højst indtil et år efter Natura 2000-planens vedtagelse.

Erstatning

§ 19g. For det tab, som en afgørelse efter § 19b eller §§ 19d-19f påfører en ejer, bruger eller indehaver af andre rettigheder over ejendommen, ydes der erstatning.

Stk. 2. Spørgsmålet om eventuel erstatning som følge af en afgørelse efter § 19e afgøres i forbindelse med aftale efter § 19c eller endelig afgørelse efter § 19d.

Stk. 3. Ved afgørelse om erstatning finder reglerne i § 39, stk. 1, 2 og 4, § 43, § 44, stk. 1, 3 og 4, § 45, § 47 og § 49, stk. 2, tilsvarende anvendelse med de fornødne modifikationer, idet amtssrådet træder i stedet for fredningsnævnet.

§ 19h. Inden for rammerne af de bevillinger, der afsættes på de årlige finanslove, kan der efter ansøgning ydes tilskud til amtssrådet fra staten til udgifter, med fradrag af eventuel medfinan-

siering fra anden side, som følge af amtsrådets indgåelse af aftaler efter § 19c og afgørelser efter § 19b eller §§ 19d-19f.

Stk. 2. Såfremt amtsrådet indgår aftaler eller træffer afgørelser som nævnt i stk. 1 uden tilsagn fra staten om tilskud, afholdes udgifterne af amtsrådet.

Stk. 3. Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om og retningslinjer for behandling af sager om tilskud. «

12. I § 21, stk. 2, indsættes efter nr. 1 som nyt nummer:

»2) skiltning for virksomheder og for salg af erhvervsgrunde m.v., der opstilles i et område, der i en lokalplan er udlagt som erhvervsområde, uanset at området ikke er udbygget. De nærmere regler herom fastsættes af miljøministeren, «.

Nr. 2-4 bliver herefter nr. 3-5.

13. § 22, stk. 1, affattes således:

»Strandbredder og andre kyststrækninger er åbne for færdsel til fods, kortvarigt ophold og badning på arealer mellem daglig lavvandslinje og den sammenhængende landvegetation, der ikke er domineret af salttålede planter eller anden strandbredsvegetation. Adgang sker på eget ansvar. Det er tilladt kortvarigt at have en båd uden motor liggende på strandbredden. I perioden 1. april-30. september skal hunde føres i snor. Hunde skal altid føres i snor, hvor der er græssende husdyr. I perioden 1. september-31. maj er ridning tilladt på den ubevoksede strandbred og direkte ned dertil, hvis der er lovlig adgang til stranden. «

14. § 23, stk. 5 og 6, ophæves, og i stedet indsættes:

»*Stk. 5.* I privatejede skove må færdsel til fods og på cykel kun ske ad stier og veje. Der er kun adgang fra kl. 6 til solnedgang, og ophold må ikke finde sted inden for 150 m fra beboelses- og driftsbygninger.

Stk. 6. Ejeren af privatejede skove på mindre end 5 ha kan ved skiltning efter bestemmelserne i mark- og vejfredslovens § 17 fastsætte indskrænkninger i offentlighedens adgang.

Stk. 7. Reglerne i stk. 5 og 6 gælder ikke for skove, der ejes af offentlige stiftelser.

Stk. 8. Ejeren kan ved skiltning fastsætte indskrænkninger i adgangen til cykling på stier, hvor cykling medfører særlige problemer. Amtsrådet, for statsejede arealer miljøministeren, kan helt eller delvis tilsidesætte et sådant forbud.

Stk. 9. Ridning er tilladt ad private fællesveje, der fører igennem skove, medmindre ejeren ved skiltning efter bestemmelserne i mark- og vejfredslovens § 17 helt eller delvis har forbudt adgangen til ridning. Amtsrådet, for statsejede arealer miljøministeren, kan i særlige tilfælde helt eller delvis tilsidesætte et sådant forbud.

Stk. 10. Reglerne i § 26a gælder også for veje og stier i skove, der giver adgang til skovens øvrige vejssystem. «

15. I § 24, stk. 3, 1. pkt., ændres »kl. 7 « til: »kl. 6 «, og som stk. 5 indsættes:

»*Stk. 5.* Der er dog adgang til hegnede, udyrkede arealer, hvor der ikke er græssende husdyr, gennem låger og led og over stenter eller lignende, såfremt der ikke er opsat skilte, der helt eller delvis forbyder denne færdsel. Ejeren kan opsætte sådanne skilte, hvis færdslen er til gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen, hvis den i særlig grad generer privatlivets fred, eller hvis der er behov for beskyttelse af dyre- og planteliv. Hvor hegningen eller skiltningen ikke er rimeligt begrundet, kan amtsrådet påbyde hegningen eller skiltningen fjernet eller påbyde opsætning af låger, stenter eller lignende eller opsætning af skilte om adgangsmuligheden. «

16. I § 25, stk.1, indsættes som 4. pkt.:

»Den adgang til at medtage løse hunde og til ridning, der følger af § 22, stk. 1, gælder også for den ubevoksede, klitfredede strandbred. «

17. § 26 affattes således:

»§ **26.** Adgangen til færdsel ad veje og stier i det åbne land kan, for så vidt angår færdsel til fods eller på cykel, af ejeren ved skiltning efter bestemmelserne i mark- og vejfredslovens § 17 kun helt eller delvis forbydes, hvis færdslen er til gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen, hvis den i særlig grad generer privatlivets fred, eller hvis der er behov for beskyttelse af plante- og dyreliv. Adgang sker på eget ansvar.

Stk. 2. Ejeren kan på samme måde forbyde cykling på stier, hvor cykling medfører særlige problemer, og færdsel ad private enkeltmandsveje og -stier på dage, hvor der holdes jagt, eller hvor færdslen på grund af intensivt landbrugsarbejde kan være forbundet med fare.

Stk. 3. Amtsrådet kan helt eller delvis tilsidesætte et forbud mod gående og cyklende færdsel for gennemgående vejes og stiers vedkommende og i særlige tilfælde tilsidesætte et forbud mod ridning på gennemgående private fællesveje. «

18. Efter § 26 indsættes:

»§ 26a. Nedlæggelse af gennemgående veje og stier, nedlæggelse af veje og stier, der i øvrigt fører til de naturtyper, der er omfattet af §§ 22-25, og nedlæggelse af veje og stier, der fører til særlige udsigtspunkter, kulturminder og lignende, må tidligst ske 4 uger efter, at ejeren har givet skriftlig meddelelse herom til amtsrådet.

Stk. 2. Såfremt amtsrådet ikke senest 4 uger efter modtagelsen af meddelelsen har truffet afgørelse om at ville foretage en nærmere vurdering af vejens eller stiens rekreative betydning, kan nedlæggelsen iværksættes. Denne afgørelse gælder dog højst i 6 måneder, men kan i særlige tilfælde forlænges. Ved rettidig klage over en afgørelse efter 1. pkt. regnes fristen i 2. pkt. fra det tidspunkt, Naturklagenævnet har truffet afgørelse i klagesagen.

Stk. 3. Amtsrådet kan træffe afgørelse om, at vejen eller stien ikke må nedlægges, såfremt vejen eller stien har væsentlig rekreativ betydning, og såfremt der ikke findes eller etableres tilfredsstillende alternative adgangsmuligheder.

Stk. 4. Hvis nedlæggelsen af vejen eller stien ikke er iværksat senest 3 år efter meddelelsen, skal der gives ny meddelelse efter stk. 1, hvis vejen eller stien herefter ønskes nedlagt.

Stk. 5. Stk. 1-4 gælder ikke, hvis ejeren kan godtgøre, at vejen eller stien udelukkende er etableret som led i en aftale om fremme af offentlighedens adgangsmuligheder. «

19. I § 36 indsættes som stk. 2-6:

»*Stk. 2.* Fredningsforslag i og uden for internationale naturbeskyttelsesområder skal medvirke til at opfylde Danmarks internationale forpligtelser inden for disse områder.

Stk. 3. Fredningsforslag, der omfatter arealer inden for internationale naturbeskyttelsesområder, skal indeholde en redegørelse for, hvorledes fredningen vil medvirke til at opfylde Danmarks internationale forpligtelser inden for disse områder.

Stk. 4. Fredningsforslag uden for internationale naturbeskyttelsesområder skal redegøre for, at fredningen ikke forringer naturtyper og levesteder for arter eller forstyrrer arter inden for et internationalt naturbeskyttelsesområde, som området er udpeget for.

Stk. 5. Fredningsforslag skal ledsages af et budgetoverslag, der redegør for de forventede omkostninger, der er knyttet til gennemførelsen af forslaget.

Stk. 6. Sagsrejser skal sende budgetoverslaget til udtalelse hos de myndigheder, der kan rejse fredningssag, jf. § 33, stk. 3. Udtalelserne, som skal afgives senest 4 uger efter modtagelsen af overslaget, skal fremsendes til fredningsnævnet sammen med fredningsforslaget.«

20. I § 37 indsættes efter stk. 2 som nye stykker:

»*Stk. 3.* Forslag til fredningsbestemmelser, der indebærer indgreb i den aktuelle drift eller udnyttelse af en ejendom, har dog først virkning, når det er endeligt afgjort, at fredningen skal gennemføres, medmindre det fremgår af fredningsforslaget, at bestemmelserne skal have retsvirkning, medens fredningssagen verserer.

Stk. 4. Medens fredningssagen verserer, kan fredningsnævnet træffe afgørelse om ophævelse af retsvirkninger af forslag til fredningsbestemmelser, når disse ikke anses for nødvendige for at opfylde formålet med fredningen «.

Stk. 3-5 bliver herefter stk. 5-7.

21. I § 37, stk. 4, der bliver stk. 6, ændres »stk. 3« til: »stk. 5«.

22. Efter § 37 indsættes:

»§ **37 a.** Et fredningsforslag bortfalder, hvis fredningsnævnet ikke 2 år efter, at fredningssagen er rejst, har truffet afgørelse efter § 40, stk. 1.

Stk. 2. En fredningssag, der er bortfaldet, kan inden 2 måneder efter, at den er bortfaldet, genfremsættes en gang på uændret grundlag efter reglerne i § 36 og skal derefter behandles efter reglerne i dette kapitel.

Stk. 3. Fredningsnævnet kan i særlige tilfælde inden udløbet af den frist, der er nævnt i stk. 1, beslutte at forlænge denne med op til 2 år. «

23. I § 38 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»*Stk. 2.* I fredninger, der omfatter arealer inden for internationale naturbeskyttelsesområder, skal det fremgå af formålet, at fredningen skal medvirke til at sikre en gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper, som områderne er udpeget for.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

24. I § 38, stk. 5, der bliver stk. 6, udgår », § 4«.

25. Efter § 38 indsættes:

»§ **38 a.** En fredning, der indebærer gennemførelse af et naturgenopretningsprojekt, kan kun gennemføres, såfremt de myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af projektet og afholder omkostningerne forbundet hermed, kan anbefale fredningen. «

26. I § 39, stk. 1, 2. pkt., ændres »§ 37, stk. 5« til: »§ 37, stk. 7«.

27. § 39, stk. 1, 3. pkt., affattes således:

»Der tilkendes ikke erstatning for fredning af offentligt ejede arealer, medmindre den fredede ejendom er erhvervet med henblik på midlertidig besiddelse.«, og efter stk. 1 indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 2.* Indeholder fredningsbestemmelserne et påbud til en offentlig myndighed, bestemmer fredningsnævnet, om der i den anledning skal ydes erstatning og med hvilket beløb. «

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

28. I § 39, stk. 2, der bliver stk. 3, indsættes efter »Gennemføres fredningen ikke, «: »eller bortfalder forslaget efter § 37 a, «.

29. I § 41, stk. 3, ændres »§ 38, stk. 4« til: »§ 38, stk. 5«.

30. I § 43, stk. 1, ændres »om fredningens gennemførelse, om dens indhold og afgrænsning samt om erstatningen « til: »efter § 37, stk. 4, § 37 a, stk. 3, og § 40«.

31. I § 43, stk. 2, ændres »§ 39, stk. 2,« til: »§ 39, stk. 3,«.

32. I § 43 indsættes som stk. 5:

»*Stk. 5.* I klager over fredningsnævnets afgørelse efter § 37, stk. 4, og § 37 a, stk. 3, skal Naturklagenævnet træffe afgørelse inden 8 uger efter modtagelse af klagen.«

33. Efter § 43 indsættes:

»§ **43 a.** De midlertidige retsvirkninger af et fredningsforslag, jf. § 41, stk. 2, bortfalder 2 år efter, at fredningssagen er indbragt for Naturklagenævnet. «

34. I § 45, stk. 1, ændres »§ 39, stk. 2,« til: »§ 39, stk. 3,«.

35. I § 50 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»*Stk. 2.* Fredningsnævnet kan kun meddele dispensation fra en fredning eller en foreslået fredning i eller uden for et internationalt naturbeskyttelsesområde, hvis det ansøgte ikke indebærer forringelse af naturtyper og levesteder for arter eller betydelige forstyrrelser af arter, som området er udpeget for. Dette skal fremgå af afgørelsen efter stk. 1. «

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

36. I § 52, stk. 1, udgår »§ 4, stk. 1, § 12 og § 13, « , og i stk. 2 udgår »samt regler om pleje af fortidsminder « .

37. I § 52 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2 . Amtskommuner og kommuner, der ejer arealer i internationale naturbeskyttelsesområder, skal pleje disse i overensstemmelse med bestemmelserne herom i Natura 2000-planen.
«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

38. I § 52, stk. 2, der bliver stk. 3, indsættes som 2. pkt.:

»Ministeren kan endvidere fastsætte regler om pleje af arealer, for hvilke der er truffet afgørelse efter § 19d, § 19e eller § 19f. «

39. I § 53 indsættes som stk. 4:

»Stk. 4. Miljøministerens beslutning om, hvorvidt der skal iværksættes dæmpningsforanstaltninger, sker på baggrund af en afvejning af hensynet til naturen, herunder de internationale naturbeskyttelsesinteresser, landskabet og udgiften til dæmpningen over for andre berørte samfundsværdier. Hvis ministeren på denne baggrund beslutter, at der ikke vil blive udført dæmpningsforanstaltninger på en ejendom, der er væsentligt truet af sandflugt, kan ministeren tillade, at ejeren på egen bekostning udfører de nødvendige foranstaltninger, når dette kan ske i overensstemmelse med de førnævnte hensyn. «

40. I § 60 ophæves stk. 3, og i stedet indsættes:

»Stk. 3. Amtsrådet kan ekspropriere ejendom, når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at realisere Natura 2000-planen.

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

41. I § 60 a, stk. 1, ændres » § 60, stk. 1 og 3« til: »§ 60, stk. 1 og 4 « , og i stk. 3 ændres »§ 60, stk. 3 « til: »§ 60, stk. 4 «.

42. § 64, stk. 2, ophæves.

43. § 65, stk. 1, affattes således:

»Miljøministeren kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 8, stk. 1, og § 11, stk. 3. «

44. § 65, stk. 3, 1. pkt., affattes således:

»Amtsrådet kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 3, stk. 1-3, § 15, stk. 1, og § 18, stk. 1, samt fra bestemmelser fastsat i medfør af § 15, stk. 5.«

45. Efter § 66 indsættes:

»§ 66 a. Amtsrådet kan lade en aftale efter § 19c eller en afgørelse efter § 19d, § 19e eller § 19f tinglyse. «

46. § 69, stk. 1 og 2, ophæves, og i stedet indsættes:

»Miljøministeren kan bestemme, at reglerne i §§ 8 og 15-18 ikke skal gælde for nærmere angivne områder, jf. stk. 2. Miljøministeren kan ændre grænserne for beskyttelsen efter § 18, såfremt det beskyttede areal ikke derved forøges.

Stk. 2. En afgørelse efter stk. 1 vedrørende § 8 om klitfredningslinjen kan kun træffes, når det ikke vil indebære øget risiko for sandflugt eller på anden måde stride mod de hensyn, som klitfredningen skal varetage.

Stk. 3. I en afgørelse efter stk. 1 og 2 kan det bestemmes, at en ophævelse eller ændring af en beskyttelseslinje kun gælder for en nærmere beskrevet lokalplan. Det skal fremgå af afgørelsen, om beskyttelseslinjen igen træder i kraft, hvis lokalplanen ændres eller ophæves.

Stk. 4. Ændringer af strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen registreres i matriklen, og der sker notering i tingbogen på grundlag af oplysninger fra matrikelmyndigheden. «

Stk. 3-5 bliver herefter stk. 5-7.

47. § 69, stk. 4 og 5, der bliver stk. 6 og 7, ophæves.

48. Efter § 69 indsættes:

»§ 69 a. Miljøministeren kan revidere de grænser for klitfredning, der er nævnt i § 8, stk. 2 og 3, når der er sket en væsentlig tilbagerykning eller tilvækst af kysten, eller hvis det er nødvendigt af hensyn til risikoen for sandflugt.

Stk. 2. Miljøministeren kan revidere strandbeskyttelseslinjen, jf. § 15, når der er sket en væsentlig tilbagerykning eller tilvækst af kysten.

Stk. 3. Ved revision af klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen sker fastlæggelsen af linjernes forløb efter de samme kriterier, som er lagt til grund for fastlæggelsen af de gældende linjer. Klitfredningslinjen fastlægges således 300 m fra strandbreddens inderste grænse og strandbeskyttelseslinjen 300 m fra begyndelsen af den sammenhængende landvegetation. I områder, der er udlagt som sommerhusområder, er beskyttelseslinjerne 100 m. Beskyttelseslinjerne fastlægges i en kortere afstand fra kysten i områder, der er berørt af bebyggelse og lignende. Klitfredningslinjen kan dog ikke fastlægges nærmere kysten end 100 m, hvis der er klitdannelser i området. På strækninger med risiko for sandflugt finder bestemmelsen i § 9 anvendelse.

Stk. 4. Arealer i byzone, der ikke hidtil har været omfattet af klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen, kan ikke ved en revision omfattes af bestemmelsen.

Stk. 5. Miljøministeren foranlediger, at klitfredningslinjen afmærkes med pæle eller lignende, når den er beliggende i byzone eller sommerhusområde. Grænserne for klitfredning af de arealer, der er fredet efter den tidligere lov om sandflugtens bekæmpelse, kan endvidere afmærkes.

Stk. 6. Miljøministeren kan rette mindre fejl, der er sket ved fastlæggelsen af klitfredningslinjen og strandbeskyttelseslinjen.

Stk. 7. Ændringer af strandbeskyttelseslinjen og klitfredningslinjen registreres i matriklen, og der sker notering i tingbogen på grundlag af oplysninger fra matrikelmyndigheden. «

49. Efter § 70 indsættes:

»§ 70 a. Miljøministeren kan fastsætte regler om muligheden for at anvende digital kommunikation inden for lovens område og om de nærmere vilkår herfor. «

50. § 72 affattes således:

»§ 72. Miljøministeren kan fastsætte regler om gebyrer til hel eller delvis dækning af myndighedernes omkostninger ved administration af loven. «

51. I § 74 indsættes som stk. 5:

»Stk. 5. Såfremt et påbud om at berigtige et ulovligt forhold omfattet af § 21, stk. 1, eller af regler udstedt efter § 21, stk. 2, nr. 2 og 5, ikke efterkommes rettidigt, kan tilsynsmyndigheden umiddelbart lade det nødvendige arbejde udføre på den forpligtedes regning. «

52. § 78, stk. 4, affattes således:

»Stk. 4. Miljøministerens afgørelser efter § 9, § 11, stk. 1 og 2, § 27, stk. 1 og 2, § 53, stk. 1, 2 og 4, og § 65, stk. 1, kan påklages til Naturklagenævnet efter bestemmelserne i dette kapitel. Andre afgørelser efter loven kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. dog § 60, stk. 4. «

53. I § 82, 2. pkt., indsættes efter »i anledning af«: »en afgørelse efter § 19g,«.

54. I § 87, stk. 3, indsættes som 3. pkt.:

»Dette gælder dog ikke klage over afgørelser efter § 27, stk. 1 og 2. «

55. I § 89, stk. 1, nr. 1, udgår »§ 4, stk. 1, § 12, stk. 1, § 13, § 14, stk. 1 og 2, § 14 a, stk. 1, «.

56. I § 89, stk. 1, indsættes efter nr. 1 som nye numre:

»2) handler i strid med en afgørelse truffet efter § 19d, § 19e eller § 19f,

3) undlader at give meddelelse som nævnt i § 19b, stk. 1 og 4, og § 26a, stk. 1 og 4, «.

Nr. 2-8 bliver herefter nr. 4-10.

57. I § 89, stk. 1, nr. 4, der bliver nr. 6, ændres »§ 26, stk. 4,« til: »§ 23, stk. 8, § 24, stk. 5, § 26, stk. 3, «.

58. I § 89, stk. 2 og 3, udgår »hæfte eller «.

59. § 89, stk. 4, affattes således:

»Stk. 4. Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel. «

60. Som bilag til loven indsættes bilag 1 og 2, der affattes som bilag 1 til denne lov.

§ 2

I lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 763 af 11. september 2002, som ændret ved lov nr. 440 af 10. juni 2003 og § 4 i lov nr. 1151 af 17. december 2003, foretages følgende ændring:

1. I § 36, stk. 1, nr. 5, indsættes efter »dette er«: »påbudt i en afgørelse efter §§ 19d-19f eller«.

§ 3

I lov om vandløb, jf. lovbekendtgørelse nr. 632 af 23. juni 2001, som ændret ved § 39 i lov nr. 145 af 25. marts 2002 og lov nr. 391 af 28. maj 2003, foretages følgende ændring:

1. I § 7 a indsættes efter »påbudt«: »efter §§ 19d-19f eller«.

§ 4

I museumsloven, lov nr. 473 af 7. juni 2001, som ændret ved § 30 i lov nr. 145 af 25. marts 2002, § 2 i lov nr. 393 af 28. maj 2003 og § 1 i lov nr. 1213 af 27. december 2003, foretages følgende ændringer:

1. I § 1 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

» *Stk. 2.* Loven har endvidere til formål at sikre varetagelse af opgaver, der vedrører sten- og jorddiger og fortidsminder.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

2. Efter § 29 indsættes:

»Kapitel 8 a

Bevaring af sten- og jorddiger og fortidsminder

Sten- og jorddiger

§ 29 a. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af sten- og jorddiger og lignende.

Stk. 2. For sten- og jorddiger og lignende, der er beskyttet som fortidsminder, gælder alene reglerne om fortidsminder, jf. §§ 29 e og 29 f.

§ 29 b. Kulturministeren kan fastsætte regler om, at bestemmelserne i § 29 a, stk. 1, ikke skal gælde for nærmere angivne kategorier af sten- og jorddiger og lignende.

Stk. 2. Kulturministeren kan fastsætte regler om, at § 29 a ikke skal gælde for diger, høfder, bølgebrydere og andre anlæg, som kræver tilladelse i henhold til lov om kystbeskyttelse.

§ 29 c. Kulturministeren kan fastsætte regler, som beskriver og afgrænser sten- og jorddiger, der er nævnt i § 29 a, stk. 1.

§ 29 d. Kulturministeren kan fastsætte regler om registrering af de sten- og jorddiger, der er nævnt i § 29 a, stk. 1.

Fortidsminder

§ 29 e. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af fortidsminder. Der må heller ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, der fastlægger skel gennem fortidsminder.

Stk. 2. De typer af fortidsminder, der er omfattet af beskyttelsen efter stk. 1, er optaget i bilaget til loven.

Stk. 3. I bilaget til loven er fastsat, at visse typer af fortidsminder kun er omfattet af forbuddet i stk. 1, når ejeren har modtaget en meddelelse fra kulturministeren om deres tilstedeværelse. For fortidsminder under terræn eller under bygninger kan kulturministeren i forbindelse med meddelelsen bestemme, at beskyttelsen efter stk. 1 udstrækkes til ejendomsskellet.

Stk. 4. Kulturministeren oplyser på begæring, hvilke beskyttede fortidsminder der findes på en ejendom, og hvilken udstrækning de har.

Stk. 5. Kulturministeren kan lade en meddelelse efter stk. 3 om tilstedeværelsen af et fortidsminde tinglyse på ejendommen.

§ 29 f. På fortidsminder og inden for en afstand af 2 m fra dem må der ikke foretages jordbehandling, gødes eller plantes. Der må heller ikke anvendes metaldetektor.

§ 29 g. Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af fortidsminder på havbunden, hvis de befinder sig i territorialfarvandet eller på kontinentalsoklen, dog ikke ud over 24 sømil fra de basislinjer, hvorfra bredden af det ydre territorialfarvand måles.

Stk. 2. Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af vrage af skibe eller skibsladninger, der må antages at være gået tabt for mere end 100 år siden, hvis de befinder sig i de områder, der er nævnt i stk. 1, i vandløb eller i søer.

Stk. 3. Kulturministeren kan bestemme, at vrage af skibe eller andre fartøjer, der er gået tabt for mindre end 100 år siden, skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 2.

Stk. 4. Kulturministeren kan i forbindelse med et anlægsarbejde eller en aktivitet på havbunden stille krav om, at den ansvarlige for anlægsarbejdet eller aktiviteten udfører en marinarkeologisk forundersøgelse.

§ 29 h. Findes der under et anlægsarbejde eller en aktivitet på havbunden spor af fortidsminder eller vrage omfattet af § 29 g, stk. 1 og 2, skal fundet anmeldes til kulturministeren efter reglerne i § 28, og arbejdet skal standses.

Stk. 2. Kulturministeren beslutter inden 4 uger fra anmeldelsen, om arbejdet kan fortsætte, eller om det skal være indstillet, indtil der er foretaget en marinarkæologisk undersøgelse. En marinarkæologisk undersøgelse skal gennemføres hurtigst muligt. Der kan fastsættes vilkår for genoptagelsen af arbejdet.

Stk. 3. Udgiften til undersøgelser og eventuel sikring af det påtrufne fortidsminde eller vrage afholdes af den ansvarlige for anlægsarbejdet eller aktiviteten.

Pleje af fortidsminder og sten- og jorddiger

§ 29 i. Amtskommuner og kommuner, som ejer ikke fredede arealer, der omfattes af bestemmelserne i § 29 a, stk. 1, og §§ 29 e og 29 f, skal pleje disse.

Stk. 2. Kulturministeren kan fastsætte regler om pleje af fortidsminder.

Dispensation m.v.

§ 29 j. Kulturministeren kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 29 e, stk. 1, § 29 f og § 29 g, stk. 1 og 2. Ved meddelelse af dispensation fra § 29 e, stk. 1, kan der stilles vilkår, herunder om, at der for ansøgerens regning skal udføres en arkæologisk undersøgelse. Ved meddelelse af dispensation fra § 29 g, stk. 1 eller 2, kan der stilles vilkår, herunder om, at der for ansøgerens regning skal udføres en marinarkæologisk undersøgelse.

Stk. 2. Amtsrådet kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelsen i § 29 a, stk. 1.

§ 29 k. Betingelser, der knyttes til en tilladelse, er bindende for ejere og indehavere af andre rettigheder over ejendommen uden hensyn til, hvornår retten er stiftet. Myndigheden lader på ansøgerens bekostning betingelser af varig interesse tinglyse på den pågældende ejendom.

Stk. 2. En tilladelse bortfalder, hvis den ikke er udnyttet inden 3 år efter, at den er meddelt, eller ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år.

Andre administrative bestemmelser

§ 29 l. Kulturministeren kan beslutte at overtage amtsrådets beføjelser efter dette kapitel i sager, der berører andre myndigheders lovbestemte opgaver eller har større betydning.

Stk. 2. Kulturministeren kan fastsætte regler om amtsrådets administration af § 29 j, stk. 2.

§ 29 m. Kulturministeren kan pålægge amtsrådet at tilvejebringe oplysninger, herunder kortmateriale, til brug for vurdering af forhold, der er omfattet af dette kapitel. Oplysningerne kan forlanges afgivet i en bestemt form.

Internationale forpligtelser

§ 29 n. Kulturministeren kan fastsætte regler, der er nødvendige for anvendelsen her i landet af Det Europæiske Fællesskabs forordninger vedrørende forhold, der er omfattet af dette kapitel.

Tilsyn

§ 29 o. Amtsrådet påser overholdelsen af dette kapitel og af de regler, der er udstedt efter dette kapitel.

Stk. 2. Kulturministeren kan bestemme, at tilsynet udøves af en anden myndighed.

Stk. 3. Tilsynsmyndigheden påser, at påbud og forbud efter dette kapitel efterkommes, og at vilkår, der er fastsat i tilladelser, overholdes.

Stk. 4. Tilsynsmyndigheden skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning.

Stk. 5. Kulturministeren kan fastsætte regler for udøvelsen af tilsynsvirksomheden.

§ 29 p. Det påhviler den til enhver tid værende ejer eller bruger af en ejendom at berigtige et ulovligt forhold.

Stk. 2. Tilsynsmyndigheden, jf. § 29 o, kan for ejerens regning lade et påbud om at berigtige et ulovligt forhold tinglyse på ejendommen. Når forholdet er berigtiget, skal myndigheden lade påbuddet aflyse fra tingbogen.

Stk. 3. Når et ved dom meddelt påbud om at berigtige et ulovligt forhold ikke efterkommes rettidigt og inddrivelse af tvangsbøder ikke kan antages at føre til, at påbuddet efterkommes, kan tilsynsmyndigheden foretage det nødvendige til forholdets berigtigelse på den forpligtedes regning.

Stk. 4. Såfremt et ulovligt forhold frembyder fare for opretholdelsen af tilstanden af sten- og jorddiger og lignende og af fortidsminder, der er beskyttet i medfør af dette kapitel, og et påbud om at berigtige forholdet ikke efterkommes rettidigt, kan tilsynsmyndigheden umiddelbart lade det nødvendige arbejde udføre på den forpligtedes regning. Politiet yder nødvendig bistand hertil.

§ 29 q. Kulturministeren kan lade fortidsminder istandsætte, hvis det ikke medfører udgift for ejeren og brugeren af ejendommen, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Beskadiges, ændres eller flyttes et fortidsminde, kan kulturministeren påbyde ejeren og brugeren at genoprette den hidtidige tilstand samt at foretage foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre nye beskadigelser. Såfremt et påbud ikke efterkommes rettidigt, kan kulturministeren umiddelbart lade arbejdet udføre på den forpligtedes regning.

Stk. 3. Finder kulturministeren, at en genopretning efter stk. 2 ikke kan udføres forsvarligt af ejer eller bruger, kan ministeren foretage genopretning for ejerens eller brugerens regning.

Stk. 4. Reglerne i stk. 2 og 3 kan ikke anvendes, hvis ejer og bruger godtgør, at beskadigelsen ikke skyldes fejl eller forsømmelse hos dem.

§ 29 r. Myndighederne efter dette kapitel eller personer, der af disse myndigheder er bemyndiget hertil, har uden retskendelse adgang til offentlige og private ejendomme for at udøve de beføjelser, der er tillagt dem i medfør af dette kapitel, herunder for at foretage undersøgelser af betydning for dette kapitel. Tilsvarende gælder lokaliteter, der helt eller delvis benyttes erhvervsmæssigt. Legitimation skal forevises efter anmodning.

Stk. 2. Politiet yder nødvendig bistand til at udnytte adgangsretten efter stk. 1.

§ 29 s. De opgaver og beføjelser, som dette kapitel henlægger til amtsrådet, udøves for Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner vedkommende af kommunalbestyrelserne.

Klage

§ 29 t. Amtsrådets afgørelser efter dette kapitel eller de regler, der udstedes efter dette kapitel, kan påklages til Naturklagenævnet efter bestemmelserne i dette kapitel. Afgørelser efter § 29 o, stk. 4, kan dog ikke påklages.

Stk. 2. Kulturministerens afgørelser efter § 29 h, stk. 2, og § 29 q, stk. 2, 1. pkt., kan påklages til Naturklagenævnet efter bestemmelserne i dette kapitel. Tilsvarende kan afgørelser efter § 29 j, stk. 1, påklages til Naturklagenævnet, for så vidt angår dispensationer fra bestemmelserne i § 29 e, stk. 1, 1. pkt., og § 29 g, stk. 1 og 2, bortset fra tilladelser til arkæologiske undersøgelser af fortidsminder og historiske skibsvrag. Andre afgørelser efter dette kapitel kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Stk. 3. Kulturministeren kan fastsætte bestemmelser om klage over afgørelser truffet af ministeren efter regler udstedt i medfør af dette kapitel. Kulturministeren kan bestemme, at sådan-

ne afgørelser kan påklages til Naturklagenævnet, eller at sådanne afgørelser ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

§ 29 u. Klageberettiget er

- 1) adressaten for afgørelsen,
- 2) ejeren af den ejendom, som afgørelsen vedrører,
- 3) offentlige myndigheder,
- 4) lokale foreninger og organisationer, som har væsentlig interesse i afgørelsen,
- 5) landsdækkende foreninger og organisationer, hvis hovedformål er beskyttelse af natur og miljø og
- 6) landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, når afgørelsen berører sådanne interesser.

Stk. 2. Ved klage efter stk. 1, nr. 5, kan Naturklagenævnet kræve, at foreningerne eller organisationerne dokumenterer deres klageberettigelse ved indsendelse af vedtægter eller på anden måde.

§ 29 v. Klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes klagefristen dog altid fra bekendtgørelsen. Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller helligdag, forlænges fristen dog til den følgende hverdag.

Stk. 2. Klage indgives skriftligt til den myndighed, der har truffet afgørelsen. Myndigheden videresender klagen til Naturklagenævnet ledsaget af den påklagede afgørelse og det materiale, der er indgået i sagens bedømmelse.

Stk. 3. Tilladelser må ikke udnyttes, før klagefristen er udløbet. Rettidig klage har opsættende virkning for den påklagede afgørelse, medmindre klagemyndigheden bestemmer andet.

Stk. 4. Kulturministeren kan fastsætte regler om underretning af de klageberettigede.

Søgsmål

§ 29 x. Søgsmål til prøvelse af afgørelser efter dette kapitel eller de regler, der udstedes efter dette kapitel, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen. «

3. § 38, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Kulturministeren kan fastsætte regler om adgangen til at påklage afgørelser, der er truffet i henhold til bemyndigelse efter stk. 1, herunder at afgørelserne ikke skal kunne indbringes for ministeren. «

4. Overskriften til kapitel 13 affattes således:

»Straffebestemmelser m.v.«

5. Efter § 40 indsættes:

»§ 40 a. Medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, straffes med bøde den, der

- 1) overtræder § 29 a, stk. 1, § 29 e, stk. 1, § 29 f, § 29 g, stk. 1 og 2, § 29 h, stk. 1, eller § 29 p, stk. 1,
- 2) undlader at efterkomme forbud eller påbud udstedt efter § 29 o, stk. 4, eller § 29 q, stk. 2,
- 3) i strid med § 29 r, stk. 1, modvirker adgangen til en ejendom,
- 4) undlader at efterkomme forbud eller påbud, der er udstedt efter regler fastsat i medfør af kapitel 8 a,
- 5) tilsidesætter vilkår, der er fastsat i en tilladelse eller godkendelse efter kapitel 8 a eller efter regler udstedt efter kapitel 8 a.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel i indtil 1 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er

- 1) voldt skade på de interesser, som kapitel 8 a tilsigter at beskytte, eller fremkaldt fare derfor eller
- 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.

Stk. 3. I regler, der udstedes efter kapitel 8 a, kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i reglerne eller for overtrædelse af bestemmelser i forordninger omfattet af § 29 n. Det kan endvidere fastsættes, at straffen kan stige til fængsel i indtil 1 år under de omstændigheder, der er nævnt i stk. 2.

Stk. 4. Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Stk. 5. Sker der ikke konfiskation af udbytte, som er opnået ved overtrædelsen, skal der ved udmåling af bøde, herunder tillæggsbøde, tages særligt hensyn til størrelsen af en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel, jf. stk. 2, nr. 2.

Stk. 6. Forældelsesfristen for strafansvaret er 5 år for overtrædelse m.v. som omhandlet i stk. 1 og for overtrædelse af bestemmelser i regler udstedt efter kapitel 8 a.

Udpantning m.v.

§ 40 b. Der er udpantningsret for udgifter, som myndighederne har krav på at få dækket efter § 29 k, stk. 1, § 29 p, stk. 2-4, og § 29 q, stk. 2 og 3.

Stk. 2. Betales de i stk. 1 nævnte udgifter ikke rettidigt, kan der opkræves morarenter på 1,3 pct. i månedlig rente for hver påbegyndt måned fra forfaldstidspunktet. «

6. Som bilag til loven indsættes bilag 1, der affattes som bilag 2 til denne lov.

§ 5

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. oktober 2004.

Stk. 2. § 1, nr. 47, træder dog først i kraft den 1. august 2006.

Stk. 3. Bekendtgørelser om ikrafttræden af strandbeskyttelses- og klitfredningslinjen og af forskellige bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, der er udstedt efter de regler, der er nævnt i § 1, nr. 7 (naturbeskyttelseslovens §§ 15 a-15 d), forbliver i kraft.

Stk. 4. Fredningssager, der verserer for fredningsnævn eller Naturklagenævnet ved lovens ikrafttræden, omfattes af bestemmelserne i § 1, nr. 22 og 33 (naturbeskyttelseslovens § 37 a og § 43 a), således, at fristen regnes fra lovens ikrafttræden.

Stk. 5. Ansøgninger efter § 4, nr. 2 (museumslovens § 29 j, stk. 1, 2. pkt.), der er modtaget før lovens ikrafttræden, behandles efter de hidtil gældende regler.

¹⁾ Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EF-fuglebeskyttelsesdirektivet) (EF-Tidende 1979 nr. L 103, side 1), som senest ændret ved Rådets forordning (EF) 807/2003 af 14. april 2003 (EU-Tidende 2003 nr. L 122, side 36), og dele af Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EF-habitatdirektivet) (EF-Tidende 1992 nr. L 206, side 7), som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 1882/2003 af 29. september 2003 (EU-Tidende 2003 nr. L 284, side 1).

Bilag 2 Referat af møde med Skov- og Naturstyrelsen

Dato: Torsdag, den 27. maj 2004.

Sted: Skov- og Naturstyrelsen, Haraldsgade 53, 2100 København Ø.

Deltagere:

Marie Louise Klenow, Kontorchef, Juridisk Kontor.

Lisbeth Friis-Hansen, Specialkonsulent, Naturbeskyttelseskontoret.

Jeanette Zinck Østergaard, Landinspektørstuderende, Aalborg Universitet.

Lars Emil Vindfeld Møller, Landinspektørstuderende, Aalborg Universitet.

Dette referat indeholder det væsentligste fra mødet. Hovedvægten er lagt på de pointer, der anvendes i rapporten. Referatet har været forelagt Skov- og Naturstyrelsen, der ikke har haft bemærkninger til det.

Natura 2000 planlægning og påbud

Natura 2000-planlægningen er en planlægning på et videnskabeligt grundlag tilsvarende udpegningen af skovrejsningsområder og minusområder¹⁵⁴, hvor det er landskabshensynet, der er afgørende. Det gælder også grundvandsplanlægningen. Men i modsætning til den fysiske planlægning ligger der allerede i planen en afvejning og prioritering til fordel for naturen.

Hvor detaljeret skal Natura 2000-planen være?

Planlægningen foregår efter miljømålsloven, hvor basisanalysen er afgørende for planlægningen, da Natura 2000-planlægningen tager udgangspunkt i basisanalysen. Heri opstilles miljømålene.

I indsatsprogrammet er der foretaget områdeafgrænsninger, der måske indeholder 10 ejendomme. Det betyder, at de pågældende ejendomme med grundlag i indsatsprogrammet kan blive udsat for et påbud overfor deres igangværende lovlige aktiviteter eller nye aktiviteter, som de har en ret til.

Der er ikke tale om, at indsatsprogrammet går på ejendomsniveau og fastlægger hvor meget hver ejendom skal nedsætte deres udslip, f.eks. kan det for ejendomme beliggende

¹⁵⁴ Minusområder er områder hvor der ikke må rejses skov.

ved et hedeområde fastsættes, at ammoniakudslippet skal nedsættes så meget. Derefter må amtet tage stilling til hvordan denne målsætning opnås. Det er udgangspunktet, at det hele sker ad frivillighedens vej. Derfor vil amtet forsøge at indgå aftaler med så mange som muligt, og måske når de resultatet allerede der, og behøver ikke at gå til tvangsindgrebene. Hvis de ikke kan opnå det med frivillige aftaler må de gå til indgreb, der så er afhængige af hvor mange frivillige aftaler, der er indgået. Det bemærkes, at det skal ske på et sagligt grundlag efter en faglig vurdering og mod erstatning.

Hvor restriktive kan påbudene være?

Myndigheden skal klart dokumentere, at påbudet er begrundet i det bestemte behov for at opfylde fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet. Ellers er det usagligt. Myndigheden skal således dokumentere, at der er behov for at begrænse arealdriften eller hvad det nu kan være. Det saglige grundlag fås igennem basisanalysen.

Der kan være forskellige måder at opnå en gunstig bevaringsstatus på, f.eks. ved at indgå en aftale med en af de 10 ejendomme, hvorved den gunstige bevaringsstatus opnås. Hvis det viser sig, at en aftale er utilstrækkelig er der mulighed for at indgå en ny aftale eller gribe til et påbud. Det samme gør sig gældende, hvis aftalen ikke bliver overholdt.

Hvilke typer af indgreb?

Giver både mulighed for indgreb i en aktuel drift og forbud mod en udvidelse, der ikke kræver tilladelse eller dispensation. F.eks. påbud om reduktion af en svinebesætning fra 200 DE til 100 DE. Formentlig kan påbudet også lukke den pågældende svinefarm helt, hvis det af hensyn til miljøet ikke er muligt at have en svinefarm det pågældende sted mere. Det vil være ude af proportioner at begynde at gøre indgreb overfor de 9 andre svinebrug, hvis netop dette ene er årsag til forringelser. Dette er måske lidt teoretisk dette svinebrug har ligget der en årrække og naturtypen stadigvæk er højt vurderet og udpeget som habitatområde, selvom landbruget ligger der. Det bør bemærkes, at mange landbrug allerede er vurderet efter VVM-reglerne, hvorefter der uden erstatningen kan gives afslag.

Retsvirkningerne af Natura 2000-planerne?

Planerne er ikke direkte bindende for grundejerne. Men planerne er bindende på den måde, at myndigheder skal handle aktivt på baggrund af dem. Det er svært for grundejeren, der ikke har den nødvendige faglige indsigt, at handle på baggrund af planerne, og dertil kommer at dele af habitatområder ikke har noget udpegningsgrundlag¹⁵⁵ i sig selv. Der skal derfor en myndighed til at definerer beskyttelsesbehovet, og beskyttelsesbehovet kan ofte opnås på forskellige måder.

¹⁵⁵ Områdeudpegningen følger ejendomsgrænserne, derfor kan der forekomme dele af arealer som er udpeget, men ikke indeholder beskyttede naturtyper eller arter.

Hvor langt rækker Natura 2000-planen uden for områderne?

Udgangspunktet er, at aktiviteten skal påvirke ind i området. Det er tilsvarende § 3 forbudet mod tilstandsændringer, der også gælder uden for § 3 områderne. Det er ikke meningen, at der skal laves bufferzoner rundt om habitatområderne.

Af Natura 2000-planen vil det fremgå, hvad der skal til for at opnå en gunstig bevaringsstatus. Men det fremgår ikke præcist heraf, hvad man må uden for områderne. Efter formuleringen i miljømålsloven er det en kortlægning af habitatnaturtyper og levesteder for arter, som området er udpeget for. Det er som udgangspunkt *inden for området*. Det er en vurdering af tilstanden og en foreløbig vurdering af truslerne inden for området. Basisanalysen er en analyse af Natura 2000-områderne, som danner grundlag for opnåelsen af målene. I den mere detaljerede planlægning kan det så medføre, at det er nødvendigt at gå uden for området. Der er ikke fastsat nogen grænse for hvor langt uden for. Det skal have en betydning og det skal kunne dokumenteres. En forvaltningsmyndighed skal have en saglig begrundelse for at gøre det. Den nærmere rækkevidde må fastlægges igennem praksis.

Hvordan er forholdet til regionplanen?

Regionplanen må ikke være i strid med Natura 2000-planen. Regionplanlægningen skal afspejle Natura 2000-planen. Skal formentlig implementeres i regionplanen som en sektorplan. Regionplantillæg successivt med at der udarbejdes Natura 2000-planer eller i forbindelse med de 4-årige planrevisioner.

Hvad er grundlaget for anvendelse af § 19f, når der ikke foreligger en plan?

Påbudet udstedes på baggrund af en konkret vurdering, da der ingen planlægning er. Det er man forpligtet til for at leve fuldt og helt op til habitatdirektivet. Derfor kan man ikke bare afvente, at Natura 2000-planlægningen er tilvejebragt i 2009. Derfor skal man gribe ind, også på et tidligere tidspunkt, hvis man bliver bekendt med, at der foregår noget der ikke kan afvente en planlægningsproces.

I forbindelse med den almindelige overvågning af naturens tilstand er amterne ude i landet og får nu ret og pligt til indgreb. Også overfor forhold bemærket i forbindelse med udarbejdelsen af basisanalysen. Hvis amtet i forbindelse med NOVANA-kortlægningen bliver opmærksom på forhold skal der gribes ind med det samme.

Proceduren

Hvorfor er denne model valgt?

Det er aftalemodellen, der er udgangspunktet for det hele. Det vil derfor kunne virke lidt stift, hvis der skal en anden myndighed til at fastsætte erstatningen i første omgang. Der ingen åstedsforretning, men der har været folk ude i forbindelse med basisanalysen, derefter er det overvejet hvilken indsats, der skal til for at nå målet. Denne model er valgt, fordi det er et system, der findes i naturbeskyttelsesloven i forvejen. Ekspropriation efter NBL § 60 har vist været anvendt en enkelt gang, men ellers er der rejst en fredningssag og foretaget et ekspropriationsindgreb herigennem.

Er det problematisk at det både er amtet der skal forhandle aftalen på plads og fastsætte erstatningen ved udstedelse af påbud?

Det ses ikke som et problem, da der stadig er to ankeinstanser, og modellen kendes fra fredningsnævnene, der er tillagt den samme kompetence. Retsgarantierne er sikret i denne model. Selv om der i proceduren ikke er krav om en åstedsforretning, så der er nogen der har været ude i marken i forbindelse med blandt andet basisanalysen. Årsagen til at der er forskel på proceduren i miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven er at denne procedure allerede anvendes i naturbeskyttelsesloven.

Hvad er forventningerne til den nye ekspropriationsbestemmelse i NBL § 60, stk. 3?

Der har ikke været nogen politisk vilje til at anvende ekspropriationsbestemmelsen i NBL § 60, men det vil forholde sig anderledes med den nye bestemmelse i NBL § 60, stk. 3 fordi der er krav om anvendelse. Der er ingen valgmulighed som myndighed. De har en pligt, hvis ikke der kan opnås en frivillig aftale.

Der kan ikke klages over, at amtet afstår (manglende indgriben) fra at anvende påbudsbestemmelsen, hvis f.eks. amtet har vurderet, at der ikke er behov for at gribe ind.

Anmeldelsesordningen

Bilag 2 er opstillet på baggrund af mange videnskabelige biologiske overvejelser af, hvad der er relevant for fuglebeskyttelsesområder og habitatområder. Rent fagligt baseret aktivitetsliste.

Vedrørende bilagets nr. 1 (om tilplantning med juletræer og skov) og nr. 5 (om opdyrkning af vedvarende græsarealer) er de formentlig begrænset til fuglebeskyttelsesområder, for tilplantningsproblematikken typisk relaterer sig til fugle, som f.eks. gæs. Det bør bemærkes, at mange naturtyper i områderne i forvejen er omfattet af § 3 beskyttelsen.

Hvorfor skal der gives erstatning?

Fordi aktiviteterne er direkte tilladt i dag. Men man kunne sagtes sige, at inden for fuglebeskyttelsesområder og habitatområder er alle søer uanset størrelse generelt beskyttet mod tilstandsændringer. Det er en politisk beslutning.

Hvad skal være opfyldt for at få erstatning?

Der skal dokumenteres et tab for at få erstatning. Vedrørende anmeldelse af fiktive projekter for at få erstatning. Det må antages, hvis det er fiktivt så har der ikke været nogen væsentlig begrundelse for at foretage denne aktivitet og så vil det være svært at dokumentere, at det har været lukrativt at gøre det. F.eks. vedrørende plantning af juletræer, kan tabet udregnes efter boniteten (meget vil slet ikke egne sig til juletræer), og dernæst omkostningerne i forbindelse med tilplantning og maskiner. Alt i alt hvad vil han så få ud af det som landmand – det skal han dokumentere. Det må afgøres om det her er rentabelt inden for en eller anden årrække, f.eks. kan kapitaliseringsfaktoren anvendes.

Meget kan udregnes efter standardtakster, som Naturklagenævnet har fra fredningerne. De fiktive bliver ikke honoreret med en erstatning. Man kan ikke komme uden om, at der vil komme nogle fiktive anmeldelser.

I fredninger gives også erstatning for aktuelle aktiviteter, der ikke er mulige som følge af fredningen. Men der er dog forskel i forhold til fredning. SNS tror ikke på, at det er særligt lukrativt at anmelde fiktive projekter, bare for at få en erstatning.

Hvilken betydning får ændringerne i fredningsbestemmelserne?

Selvfølgelig vil det få en betydning, at det nu er lovfæstet, men fredningsnævnene og Naturklagenævnet har gennem seancer med SNS om efterlevelse af habitatdirektivet været fuldstændig enige om, at man skulle sørge for, at fredningen tog højde for implementeringen af habitatdirektivet og dermed sikre den gunstige bevaringsstatus. Og i dispensationssager høres amtet først om der er problemer, hvis det ligger inden for et habitatområde. Så på den måde har man allerede iagttaget de ting, der nu er lovfæstet. Ikke tale om en realitetsændring.

Om man på uændret grundlag kan genfremsætte en fredningssag, der er bortfaldet på grund af den to års frist, der nu er indført, er det blevet præciseret, at det kun kan ske en gang.

Erstatningsfastsættelsen

Erstatningsfastsættelsen læner sig op ad praksis fra fredningssagerne.

De nye bestemmelser i naturbeskyttelseslovens kapitel 2a skal nu udfyldes med bekendtgørelser og vejledninger, f.eks. om anmeldelsesordningen. De skal foreligge ved lovens ikrafttræden den 1. oktober 2004.

Er der skelet til andre landes implementering?

Nej ikke direkte, men der foregår en dialog mellem landene. Men vi har ikke valgt et andet lands model og kopieret den.

Opfylder dansk ret med de nye bestemmelser i naturbeskyttelsesloven forpligtelserne i fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet?

JAI

