

NYT om § 3 og § 4

juli 1994

130. Notat til Naturklagenævnet om Skov- og Naturstyrelsens administrative praksis vedrørende anlæg og udvidelse af søer herunder specielt put-and-take søer i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3

Skov- og Naturstyrelsen har modtaget en forespørgsel vedrørende styrelsens hidtidige praksis i forbindelse med afgørelser i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3 (tidligere naturfredningslovens § 43) til anlæg af søer. Styrelsen er samtidig anmodet om en generel orientering om udviklingen indenfor denne sagstype.

Skov- og Naturstyrelsen er specielt blevet anmodet om at redegøre for følgende spørgsmål:

- 1) Styrelsens hidtidige praksis vedrørende tilladelser til etablering af søer på arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 (tidligere §§ 43- 43b i naturfredningsloven)
- 2) Styrelsens hidtidige praksis vedr. tilladelser til oprensninger af eksisterende søer
- 3) Hvilke hensyn, der bør indgå i vurderingen af, om der kan

gives tilladelse i henhold til naturbeskyttelsesloven til anlæg af søer, herunder fiskesøer.

4) Hvor mange sager, styrelsen har behandlet vedrørende anlæg af nye søer eller udvidelse af eksisterende søer inden for de seneste 3 år, herunder hvor mange der har vedrørt put-and-take fiskeri. Endvidere ønskes en vurdering af udviklingen i sagsantallet.

1. Styrelsens hidtidige praksis vedr. tilladelse til etablering af søer på arealer, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 (tidligere § 43 - § 43b i naturfredningsloven)

Skov- og Naturstyrelsens afgørelse i de enkelte sager foretages altid på baggrund af en konkret vurdering af den enkelte sag og den effekt, et ansøgt indgreb kan medføre for områdets naturtilstand. Styrelsens praksis afspejles i en række indrykninger i "Nyt om § 3 og § 4" (tidligere § 43 NYT) om såvel etablering og oprensning af søer, som udsætning af fisk og etablering af put-and-take fiskeri.

1.1. Anlæg af søer i beskyttede naturtyper

Skov- og Naturstyrelsens praksis vedr. etablering af søer på de øvrige beskyttede naturtyper (strandeng, mose, hede, fersk eng og overdrev) har generelt været restriktiv. Anlæg af søer i disse naturtyper vil som regel medføre en ændring af områdets naturtilstand og ofte en forringelse af denne. De øvrige beskyttede naturtyper er i sig selv at betragte som værdifulde naturarealer med et eget dyreliv og planteliv. På en række af de beskyttede naturtyper f.eks. hede og overdrev vil anlagte eller kunstige søer ofte udgøre et egentlig fremmedelement såvel i biologisk som i landskabelig henseende, og der vil ikke være nogen naturlig sammenhæng mellem det dyreliv og planteliv, der er tilknyttet disse naturtyper og det, der er tilknyttet en sø.

På de fugtige naturtyper strandeng, mose og fersk eng, vil anlæg af søer udover den direkte forstyrrende indvirkning ved anlægget på især vegetationen, også ofte have en lokal drænende effekt på de omgivende arealer, som vil kunne medføre ændringer i vegetationens sammensætning og dermed i det dertil knyttede dyreliv og planteliv. Søer udgør dog i mange tilfælde et oprindeligt og naturligt indpasset element i disse naturtyper f.eks. i form af vandingshuller til kvæget på ferske enge, naturlige lavninger i terrænet, der overskylles på strandenge og gamle tørvegrave i moser.

I de tilfælde, hvor det konkrete beskyttede areal ikke rummer f.eks. en særlig værdifuld vegetation, specielle insekter m.v., og hvor det er foreneligt med naturtypen som sådan, kan

der gives tilladelse til etablering af en sø, som vil give levedygtigheder for en række andre arter. Begrundelsen herfor er ofte, at vandhullet kan tjene som ynglevandhul for padder. En sådan tilladelse vil ofte være fulgt af en række vilkår om udformningen af vandhullet og at der ikke sker udsætning af dels ænder af hensyn til vandkvaliteten, dels fisk af hensyn til især padder (se afsnit 3).

1.2 Anlæg af søer udenfor beskyttede naturtyper

Anlæg af søer udenfor de beskyttede naturtyper, typisk på landbrugsjord og i råstofgrave m.v., vil - såfremt en række enkle anvisninger for anlægget af søen følges - kunne være et væsentligt og positivt bidrag til at øge naturindholdet i landskabet.

I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at der igennem de sidste 100 år er nedlagt en meget stor andel af såvel små som store søer i Danmark. Konsekvenserne heraf kan tydeligt aflæses i opgørelserne over de truede padder og krybdyr, men det omfatter naturligvis hele den vandhulstilknyttede flora og fauna. Trods anlæg af nye søer var antallet af mindre søer i samlet fortsat tilbagegang op til vedtagelsen af naturbeskyttelsesloven og nedsættelsen af størrelsesgrænsen for beskyttede søer fra 500 m² til 100 m².

2. Styrelsens hidtidige praksis vedrørende tilladelser til oprensning af eksisterende søer

Oprensning af eksisterende søer foretages ofte ud fra et ønske om at forbedre søens tilstand og vil i de tilfælde ofte kunne be-

tragtes som en form for pleje. Oprensninger må dog så godt som altid betragtes som et så omfattende indgreb i en sø, at der kræves tilladelse i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3.

2.1. Oprensning af søer

Tilladelse til ændringer af søer, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, bør efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse kun gives, hvis der kan anføres særligt tungtvejende grunde hertil. Sådanne grunde kan være indgreb med et naturforbedrende sigte, men for at dette kan godkendes, må normalt kræves, at formålet er at bevare eller genoprette den pågældende naturtype eller at bevare eller forbedre betingelserne for det eksisterende vilde dyre- og planteliv. F.eks. bør oprensning af affald eller slam fra tidligere forurenede søer og lign. tillades, medens naturlig tilgroning af søer i princippet bør have lov at forløbe uforstyrret. Udgangspunktet for vurdering af sådanne indgreb bør være søens økologiske tilstand, dens oprindelse og forhistorie. En ændring af en beskyttet naturtype som f.eks. er rent landskabsæstetisk begrundet, bør der efter styrelsens opfattelse vises tilbageholdenhed over for at godkende. Ved tilladelse til en given oprensning vil der ofte blive stillet en række vilkår om søens udformning, og at der ikke udsættes ænder, fisk eller andre dyr i denne, som nævnt under 1, samt at oprenset materiale udjævnes på landbrugsjord udenfor de beskyttede områder.

2.2 Kulturhistoriske hensyn ved oprensning af søer

Rigsantikvaren, Det arkæologiske Nævn og Skov- og Naturstyrelsen

har i fællesskab udsendt en skrivelse til samtlige amtsråd for at gøre opmærksom på de kulturhistoriske og geobotaniske interesser, der knytter sig til små moser og søer med velbevarede organiske lag. Amtskommunerne bedes være opmærksomme på disse interesser i forbindelse med bl.a. oprensning af eller etablering af søer. Endvidere henvises til Nyt om § 3 og § 4, indrykning nr. 119.

3. Hvilke hensyn bør der indgå i vurderingen af, om der kan gives tilladelse i henhold til naturbeskyttelsesloven til anlæg af søer herunder fiskesøer

Generelt ser Skov- og Naturstyrelsen positivt på etablering af søer, der kan fungere som nye levesteder for den vilde flora og fauna. Disse levesteder bør dog principielt etableres uden for de beskyttede naturtyper. Dette skal ses på baggrund af, at de pågældende naturtyper er blevet væsentligt reduceret i arealmæssigt omfang igennem de seneste årtier, og at der er et eget eller specielt dyre- og planteliv tilknyttet disse øvrige beskyttede naturtyper, som i sig selv er værd at bevare. Dog kan der i tilfælde hvor

- indgrebet vurderes at være uvæsentligt for områdets naturtilstand,
 - de konkrete botaniske eller faunistiske interesser på det givne areal er beskedne,
 - der er tale om foranstaltninger, der bidrager til at bevare et afvekslende plante- og dyreliv eller sikre levesteder for truede dyre- eller plantearter
- gives tilladelse til etablering af en sø på en række vilkår om søens udformning og evt. udsætning af fisk eller andet.

Vilkårene, der knyttes til den enkelte tilladelse, bør som overordnet målsætning sikre, at den ny anlagte sø over en årrække kan eksistere som et velfungerende økosystem, d.v.s. som en sø med så god vandkvalitet, at vandets næringsstofindhold og algeproduktion ikke er større, end at der kan opretholdes en vegetation af undervandsplanter, en varieret bredvegetation og et varieret dyreliv m.h.t. vandinsekter og padder m.v.. Vilkårene bør angå forhold som varierende dybde, lavvandede partier, ikke stejle bredder, ikke udsætning af ænder eller fisk af hensyn til forplumring af vandet og/eller rov af paddeyngel og ved fiskesøer f.eks. begrænset adgang til en del af bredden og regulering af antal fiskekort, der må sælges på en dag af hensyn til ynglende og rastende fugle m.fl..

3.1 Lovgivningen vedr. udsætning af fisk

Enhver udsætning af fisk kræver tilladelse; hvorvidt denne skal opnås efter naturbeskyttelsesloven eller ferskvandsfiskeriloven eller eventuelt begge love afhænger af såvel vandområdets som fiskens art:

I ferske vande omfattet af ferskvandsfiskerilovens bestemmelser, typisk sammenhængende, naturlige vandsystemer og søer med flere ejere, kræves der tilladelse til udsætning af hjemmehørende arter efter ferskvandsfiskeriloven, hvilket helt overvejende sker i forbindelse med godkendelse af udsætningsplaner.

Ved udsætning af ikke-hjemmehørende fisk i ovennævnte vande kræves desuden miljøministerens tilladelse efter naturbeskyttelseslovens kap. 5, § 31 om udsæt-

ning af fremmede arter i naturen. Det skal i denne forbindelse nævnes, at der i samarbejde mellem Fiskeriministeriet og Miljøministeriet er udarbejdet en såkaldt positivliste*, der angiver hvilke arter, som regnes for naturligt hjemmehørende og som derfor kan udsættes i vande omfattet af ferskvandsfiskeriloven og med tilladelse efter denne, uden at der samtidig kræves tilladelse efter naturbeskyttelsesloven. Der kræves i sådanne tilfælde kun tilladelse efter naturbeskyttelsesloven, hvis der i forbindelse med udsætninger foretages fysiske indgreb i vandenes tilstand.

For to arters vedkommende, karpe og sandart, som er indført af mennesket for længe siden, er det aftalt, at Skov- og Naturstyrelsen orienteres om Fiskeriministeriets eventuelle tilladelser, når disse gælder udsætninger på for de pågældende arter nye lokaliteter. Skov- og Naturstyrelsen får herved mulighed for at gøre indsigelse mod tilladelserne efter den generelle bestemmelse i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1 om ændringer i den naturlige tilstand af søer over 100 m². Da karper kan have en udpræget negativ indflydelse på vandkvaliteten, bør udsætning af disse på nye steder som hovedregel undgås.

Kunstigt anlagte vande, som ikke indgår i eller træder i stedet for dele af naturlige vandsystemer og naturlige vande i enkeltmandseje uden forbindelse med andre vande, er ikke omfattet af ferskvandsfiskerilovens bestemmelser. I denne type vande, som den overvejende del af sagerne

* Denne liste er endnu ikke færdigbehandlet og ikke officielt udsendt.

efter naturbeskyttelseslovens § 3 handler om, kræves der kun tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 3 til udsætning af hjemmehørende arter af fisk og endvidere tilladelse efter lovens § 31 til udsætning af ikke-hjemmehørende arter af fisk. Undtaget herfra er dog den løbende udsætning i lovligt bestående put-and-take fiskesøer.

3.2. Retningslinier vedrørende udsætning af fisk

Årsagen til, at Skov- og Naturstyrelsen fortolker naturbeskyttelseslovens § 3 således, at udsætning af fisk i søer omfattet heraf kræver tilladelse efter denne (bortset fra i de af ferskvandsfiskeriloven omfattede vande, hvor kompetencen jf. ovennævnte er afgivet til Fiskeriministeriet), er at udsætning er at betragte som et ændrende indgreb. En lang række ferskvandsorganismer, eksempelvis blandt padder, krebsdyr og insekter, kan kun overleve i søer, hvor der er få eller ingen fisk. I lighed hermed vil introduktion af nye fiskearter i søer, hvor der er udviklet en naturlig fiskefauna, kunne ændre såvel denne som det lavere dyreliv og desuden påvirke plantevæksten. Særligt i små vande findes der en kompliceret og sårbar balance mellem organismerne og deres fysiske miljø, en balance der let kan ændres med tab af biologisk mangfoldighed til følge ved udsætning af fisk.

Ved vurderingen af om der kan gives tilladelse til udsætning af fisk i søer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 bør indgå overvejelser af

- den ændring, de udsatte fisk medfører for vandhullets øvrige dyre- og planteliv,
- mængden af udsatte fisk,

- den forstyrrelse udsætningen medfører i form af anlæg for og færdsel af lystfiskere, jægere m.v., som i mange tilfælde er massiv og medfører slitage på søens bredder og, at især fugle skræmmes bort.

Tilladelse til etablering af put-and-take fiskeri med arter, der ikke er på positivlisten (i praksis helt overvejende den nordvestamerikanske regnbueørred), vil som udgangspunkt kun blive givet, hvor der er tale om søer, der enten er opstået for nylig som følge af råstofgravning, eller som er anlagt specielt til formålet. Det skal i den forbindelse understreges, at nyopståede grusgravsøer og lign. meget hurtigt vil blive koloniseret af en ofte værdifuld flora og fauna, som vil lide skade ved put-and-take aktiviteterne, samt at søer, der graves specielt til put-and-take fiskeri, som en næsten absolut hovedregel bør ligge udenfor § 3-område. Problemerne, der er forbundet med udsætning af fisk i søer med et naturligt dyre- og planteliv, forstærkes yderligere, når der foretages fordring af udsatte fisk, idet fodringen vil medføre, at der dels kan opretholdes en unaturligt stor fiskebestand i søen og dels, at søen bliver tilført unaturlige mængder næringsstoffer. Fodring af fisk vil derfor normalt ikke kunne accepteres i sådanne søer. Konkrete sager af mere principiel betydning vedrørende put-and-take fiskeri er behandlet i § 3 og § 4 NYT (tidligere § 43 NYT) i indrykningerne nr. 122, 116, 115, 107, 92, 81, 77, 64, 50 og 38.

3.3. Retningslinier vedrørende udsætning af ænder, krebs m.v.

Udsætning af andre artsgrupper end fisk vurderes i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3 i vidt omfang efter de samme overvejelser, som anført i afsnit 3.2 vedrørende fisk. Udgangspunktet for vurderingen af de konkrete ansøgninger om udsætning er om denne medfører en ændring af områdets naturtilstand.

Udsætning af ænder er ofte et væsentligt incitament ved ansøgninger om etablering eller oprensning af søer. Udsætning af et større antal ænder vil dog altid have omfattende virkninger på en søs naturlige balance. Disse virkninger omfatter søens næringsstofbalance med deraf følgende markante ændringer af sammensætningen af søens naturlige plante- og dyreliv. Dette skyldes, at fuglenes tilstedeværelse vil bevirke, at der sker en næringstilførsel til søen med kraftig algevækst i vandet til følge. Fodring af fuglene i eller ved vandet forværrer dette forhold væsentligt.

Styrelsen finder, at det i visse tilfælde i forbindelse med f.eks. anlæg af nye vildtdamme kan forenes med de øvrige beskyttelsesinteresser at udsætte et mindre antal ænder (i størrelsesordenen 1 ælling pr. 50 m² dam), hvis der ikke sker fodring i eller ved vandet. Retningslinier i forbindelse med udsætning af ænder og anlæg af vildtdamme er behandlet indgående i indrykning nr. 79 i § 43 NYT, samt indrykningerne nr. 124, 95, 46, 35, 24 og 9.

Udsætning af den hjemmehørende flodkrebs kan i visse tilfælde forenes med det eksisterende dyre- og planteliv tilknyttet søer, dog bør udsættelse ikke tillades i søer, hvortil der er knyttet paddeinteresser, da

flodkrebs gerne æder haletudser. Flodkrebs kræver forholdsvist rent vand. Udsætning af flodkrebs er behandlet i indrykning nr. 88 i § 43 NYT.

4. Antal sager styrelsen har behandlet vedrørende anlæg af nye søer eller udvidelse af eksisterende søer inden for de seneste 3 år, herunder hvor mange der har vedrørt put-and-take fiskeri. Endvidere foretages en vurdering af udviklingen i sagsantallet

Som det fremgår af bilag 1 har styrelsen behandlet et relativt højt antal sager vedrørende søer i forhold til det samlede sagsantal i perioden 1990 og derefter. Antallet svinger mellem 21 - 34 sager årligt med et gennemsnit på 25 sager årligt. I 1992 var der et større antal sager end sædvanligt vedrørende søer (34 sager) og et usædvanligt stort antal vedrørende put-and-take søer (18 sager). Tallet fra første halvdel af 1993 indicerer et niveau for sagsantallet svarende til 1990. Der er altså ikke tale om et stigende antal sager år for år og tilsyneladende heller ikke en pludselig stigende tendens, men om et generelt relativt højt antal sager.

Hvis man inddrager antallet af sager tilbage fra den foregående 4-årsperiode, d.v.s. perioden fra 1986 til 1989, er der tale om en stigning i antallet af klagesager vedrørende søer, når de to 4-årsperioder sammenlignes. I perioden 1986 - 1989 varierede antallet af sager vedrørende søer mellem 14 og 25 og i perioden 1990 - 1993 mellem 21 og 34. Det kan på denne baggrund konkluderes, at der over en længere periode er sket en stigning

i antallet af ankesager vedrørende søer.

Statistikken, som udelukkende baserer sig på antallet af ankesager i Skov- og Naturstyrelsen, kan dog godt dække over forholdsvis store regionale udsving i Danmark. Formodentlig etableres der flest put-and-take søer i Jylland, og der eksisterer allerede et relativt stort antal af disse søer ved den jyske vestkyst i områder med stor turisme.

Skov- og Naturstyrelsen vurderer ikke, at der er tale om en voldsom stigning i antallet af put-and-take søer vurderet ud fra antallet af klagesager alene. Dog er der grund til at følge udviklingen i antallet af etablering af disse søer nøje og at fastholde en administrativ praksis, der beskytter de mere naturlige søer der rummer et væsentligt varieret dyre- og planteliv, mod at blive omdannet til put-and-take søer, da denne anvendelse overvejende ikke er forenelig med de beskyttelsesinteresser, der knytter sig til søer som naturtype.

(Skr. af 3/1-1994, j.nr. SN 4310-0015)

131. Udtalelse fra Folketingets Ombudsmand om forældelse af en tilladelse til vandmølle drift

Ved en afgørelse af 1. november 1983 stadfæstede den daværende Fredningsstyrelse i medfør af naturfredningslovens § 43, et amtsråds tilladelse til at genetablere driften af en vandmølle. Tilladelsen blev bl.a. meddelt på vilkår om, at der ved vandmøllen skulle etableres en

fiskepassage forbi opstemningsanlægget.

Herefter verserede sagen om genoptagelse af vandmølle driften i en årrække efter anden lovgivning, først og fremmest efter vandløbsloven, bl.a. fordi der var tvivl om, hvorvidt sagen skulle afgøres efter den tidligere eller den nugældende vandløbslov.

I november 1991 meddele kommunen tilladelse efter vandløbsloven. I den forbindelse blev der rejst spørgsmål, om hvorvidt Fredningsstyrelsens tilladelse fra 1983 fortsat var gældende eller måtte anses for bortfaldet efter naturfredningslovens § 64 a, hvorefter tilladelser, der ikke var udnyttet inden 5 år, bortfaldt.

I den anledning meddelte amtsrådet efter samråd med Skov- og Naturstyrelsen, at tilladelsen fortsat var gældende, idet selve opstemningen var udført inden for forældelsesfristen. Det var alene vilkåret for tilladelsen om etablering af en fiskepassage, der ikke var blevet opfyldt.

Dette spørgsmål indbragte en interesseorganisation for Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet og siden for Folketingets Ombudsmand med påstand om, at tilladelsen var forældet.

På baggrund af oplysninger fra amtskommunen om, at de arbejder, der var sagens oprindelige udgangspunkt i relation til naturfredningslovens § 43, i det væsentlige var udført, udtalte styrelsen som sin opfattelse, at tilladelsen i det væsentlige var udnyttet. For så vidt angik spørgsmålet om etablering af en fisketrappe var der ikke tale om et ansøgt og tilladt arbejde, men om et vilkår, som ikke blev

forældet, og som endnu ikke var opfyldt. Ydermere havde vilkåret af retlige grunde ikke tidligere kunnet opfyldes.

Styrelsen fandt derfor ikke, at tilladelsen kunne anses for bortfaldet på grund af forældelse. Efter styrelsens opfattelse var der tale om en vilkårsovertrædelse, hvor det påhvilede tilsynsmyndigheden at påse, at vilkåret opfyldes om fornødent ved at indlede strafferetlig forfølgning.

Folketingets Ombudsmand udtalte, at han efter de foreliggende oplysninger måtte lægge til grund, at Fredningsstyrelsens tilladelse af 1. november 1983 i det væsentlige (og inden den 1. november 1988) var udnyttet, og at det eneste udestående således var vilkåret om anlæg af en fiskepassage. En sådan situation var ganske åbenbart ikke omfattet af ordlyden af naturfredningslovens § 64 a. Bestemmelsens forarbejder berørte ikke spørgsmålet og kunne derfor ikke føre til andet resultat. Det bemærkedes, at naturfredningsloven på anden måde tog højde for den situation, at et vilkår for en tilladelse ikke blev respekteret. Ombudsmanden henviste navnlig til lovens § 66, stk. 1, nr. 3, hvorefter det var strafbart at overtræde sådanne vilkår.

Herefter kunne Skov- og Naturstyrelsens (og Miljøministeriets) udtalelse ikke give Folketingets Ombudsmand anledning til kritik.

(Styrelsens skr. af 3/1-1993, j.nr. SN 4312/12-0039) (Ombudsmandens skr. af 7/12-1993, j.nr. 1992-1462-143JS).

Note: Efter de nugældende bestemmelser i naturbeskyttelseslovens § 66, stk. 2 bortfalder en tilladelse, hvis den ikke er udnyttet inden 3 år efter, at den er meddelt eller ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år.

132. Opfyldning af temporær sø i mergelgrav beliggende i agerland

Et amtsråd meddelte i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, afslag på en ansøgning om tilladelse til opfyldning af en mergelgrav.

Mergelgraven havde ca. 4-5 m høje græsklædte skrænter, der var stærkt påvirket af de tilstødende gødskede landbrugsarealer. I bunden af mergelgraven lå en temporær sø.

Ejeren påklagede amtsrådets afgørelse til Skov- og Naturstyrelsen. Styrelsen ophævede amtsrådets afgørelse med den begrundelse, at temporære søer kun er omfattet af beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3 under forudsætning af, at de ikke har indgået i omdrift og i øvrigt udgør en integreret del af et beskyttet område. Den temporære sø udgjorde i dette tilfælde ikke en integreret del af et beskyttet område, idet det omgivende areal ikke kunne karakteriseres som overdrev. Den temporære sø var derfor ikke omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

(Skr. af 29/11-1993, j.nr. SN 4312/14-0068).