

# § 43 NYT

## 102 Hvornår foretager Skov- og Naturstyrelsen besigtigelse i ankesager?

Overfredningsnævnet har i "Overfredningsnævnet orienterer" i maj 1991, indrykning nr. 483, nærmere redegjort for Nævnets praksis med hensyn til at træffe afgørelser i klagesager uden forudgående besigtigelse. Der gengives her bl.a. uddrag af udtalelser fra Folketingets Ombudsmand (skrivelser af 26. februar 1988/ j.nr.1987-662-140 og af 8.august 1990/ j.nr.1990-51-140), hvori denne tilkendegiver, at en myndighed ikke er forpligtet til at foretage besigtigelse, når sagen skønnes tilstrækkeligt oplyst på det foreliggende skriftlige grundlag.

Mange af de betragtninger, som kommer til udtryk i indrykningen, har en principiel betydning, og kan således med de fornødne modifikationer overføres til Skov- og Naturstyrelsens praksis ved besigtigelser i klagesager over amtsrådenes afgørelser efter § 43 - 43 b i naturfredningsloven.

Skov- og Naturstyrelsen foretager normalt besigtigelse, inden den træffer afgørelse i sådanne sager. Besigtigelse foretages imidlertid ikke, når sagen kan afgøres på et rent formelt grundlag, eksempelvis når sagen ikke realitetsbehandles, fordi ankefristen er overskredet, eller fordi det forhold, som der klages over, ikke reguleres af de

pågældende bestemmelser. Besigtigelse foretages normalt heller ikke, når sagen skønnes fuldt oplyst, og der ikke foreligger oplysninger, som på nogen måde kan berettige til, at Styrelsen anlægger et andet skøn end det, som amtsrådet har anlagt i sagen. I sådanne sager stadfæstes amtsrådets afgørelser derfor uden besigtigelse.

En anden faktor, som spiller en rolle, er indgrebets væsentlighed. Når der således ønskes foretaget eller allerede er foretaget betydelige indgreb i et beskyttet område, vil der kun undtagelsesvist blive truffet afgørelse uden besigtigelse, når sagen realitetsbehandles.

Den omstændighed, at der ikke foretages besigtigelse, indebærer naturligvis ikke, at sagens parter ikke får lejlighed til at udtale sig, før der træffes afgørelse.

## 103. Opførelse af hal på dambrug krævede ikke tilladelse efter § 43

Højesteret har i december 1990 afsagt en dom, hvori retten enstemmigt kommer til det resultat, at der ikke krævedes tilladelse efter naturfredningslovens § 43 til at opføre en hal over et eksisterende kummeanlæg på et dambrug. Dommen, der er meget lang, er i

sin helhed gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1991, side 85-95.

Sagens omstændigheder er i korte træk følgende:

Amtsrådet meddelte dambruget tilladelse i henhold til § 43 til at opføre en hal over et eksisterende kummeanlæg. Hallen skulle være 85m lang, 20m bred og ca. 5,5m høj. Tilladelsen blev af Naturfredningsforeningen og en nabo indanket til Skov- og Naturstyrelsen, som ændrede tilladelsen til et afslag.

Dambruget meddelte herefter Styrelsen, at det ikke fandt, at der i § 43 var hjemmel til at forbyde halbyggeriet, da der ikke her var tale om etablering af et dambrug, således som det er kravet i § 43. Styrelsen meddelte, at man fandt, at der var tale om en så markant ændring af dambruget, at det måtte kræve en tilladelse, idet det tydeligt af lovens forarbejder fremgår, at ændringer på eksisterende dambrug kræver en tilladelse, når de ikke er ubetydelige.

Dambruget meddelte herefter, at det havde i sinde at påbegynde byggeriet uden tilladelse. Da dette skete, anmeldte amtsrådet efter anmodning fra Styrelsen dambruget til politiet.

Sagen har herefter verseret i tre retsinstanser, idet Justitsministeriet gav en tilladelse til prøvelse for Højesteret på grund af sagens principielle karakter. Dambruget var blevet dømt i underretten og frifundet i Landsretten.

Højesteret udtalte i dommen bl.a., at efter en naturlig sproglig forståelse af ordene naturfredningslovens § 43 var de foranstaltning-

ger, der var genstand for tiltale, ikke omfattet af denne bestemmelse.

Det er Skov- og Naturstyrelsens opfattelse, at dommen må forstås således, at halbyggeri over eksisterende dambrugsanlæg ikke kræver en tilladelse efter § 43, idet dette forhold hverken betragtes som etablering af dambrug eller kan sidestilles hermed.

Omvendt finder Styrelsen ikke, dommen kan tages til indtægt for, at der ikke kræves tilladelse, når der sker en ændring på dambrug, hvorved dette arealmæssigt eller produktionsmæssigt udvides, eksempelvis ved anlæggelse af flere kummer.

Styrelsens afslag på at godkende halbyggeriet var primært begrundet i landskabelige hensyn, idet det pågældende dambrug ligger således placeret i en å-dal, at hallen kommer til at fremstå som et enkeltstående industrikompleks i landskabet.

Det er fortsat Styrelsens opfattelse, at § 43 og de øvrige beskyttelsesbestemmelser i kapitel V i naturfredningsloven - i overensstemmelse med lovens forarbejder - også skal varetage landskabelige interesser. Under hensyn til, at der ikke kræves tilladelse efter § 43 til at opføre haller over eksisterende dambrugsanlæg, må de landskabelige interesser i denne sammenhæng imidlertid fremover varetages i medfør af bestemmelser i planlovgivningen, i det omfang dette er forudsat.

Styrelsen har i anledning af dommen bedt Planstyrelsen oplyse, om overdækning af dambrug på den pågældende måde vil kræve en tilladelse.

delse efter planlovgivningen. Planstyrelsen har i brev af 15. april 1991, j.nr. 111-0033, bl.a. udtalt:

"Byggeri i landzone kræver som hovedregel tilladelse efter by- og landzonelovens § 7. Efter bestemmelsen gøres der visse undtagelser fra tilladelseskravet bl.a. for så vidt angår byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for udøvelse af fiskerierhvervet, herunder dambrug.

Det fremgår af zonelovscirkulæret af 29. juni 1984, at de bebyggelser, der betragtes som erhvervsmæssigt nødvendige for fiskerierhvervet eksempelvis er redskabskure og bådhuse, mens det fremhæves, at der skal ske zonelovsbehandling af bebyggelser til større og intensivt drevne dambrug.

I forslag til lov om planlægning, L 76 1990-1991, indgår bestemmelsen om fritagelse for landzonetilladelse til byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for udøvelse af fiskerierhvervet i § 36, stk. 1, nr. 4. Bemærkningerne her til lyder:

"Det bemærkes, at det er det traditionelle fiskerierhverv, der ønskes tilgodeset med bestemmelsen, nemlig typisk fjord- og kystfiskeri, mens de fleste dambrug vil falde uden for bestemmelsen på grund af det industrielle præg. Til brug for fiskerierhvervet kan der f.eks. frit opføres redskabskure og bådhuse, mens overdækkede dambrugsbassiner falder uden for det tilsigtede."

Det er Planstyrelsens opfattelse, at der såvel efter gældende by og landzone lov som efter planlovens landzonebestemmelser vil kræves tilladelse til et byggeri med en størrelse og karakter som omhandlede."

Afslutningsvis bemærkes, at den selvstændige dambrugsbestemmelse i naturfredningsloven ikke var medtaget i det i Folketingsåret 1990-/91 fremsatte forslag til Lov om naturbeskyttelse.

---

**104. Justitsministerens svar på spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg om rådighedsindskrænkning i den private ejendomsret**

---

Folketingets retsudvalg bad i april Justitsministeren om en udtalelse i anledning af en henvendelse fra en borger, som ønskede oplyst, om reglerne i naturfredningslovens § 43 b, som fastsætter rådighedsindskrænkninger i den private ejendomsret til den omhandlede naturtype, var i strid med grundlovens bestemmelser om ekspropriation m.m.

Nedenfor gengives Justitsministerens svar til Folketingsudvalget.

**Svar:**

Skov- og Naturstyrelsen har over for Justitsministeriet oplyst, at den af ..... omtalte sag vedrører en afgørelse, der er truffet i medfør af naturfredningslovens § 43 b, stk. 1. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

"§ 43 b. Strandenge og strandsumpe, som udgør over 3 ha i sammenhængende areal, må kun opdyrkes, tilplantes eller på anden måde ændres med tilladelse fra amtsrådet, i Københavns og Frederiksberg Kommuner dog kommunalbestyrelsen."

Efter lovens § 66, stk. 1, nr. 1, straffes overtrædelse af § 43 b, stk. 1, med bøde.

..... har i sin skrivelse af 19. februar 1991 til Retsudvalget rejst spørgsmålet om, hvorvidt det offentliges indgreb over for grundejeren er foreneligt med grundlovens regler om ekspropriation.

Efter grundlovens § 73, stk. 1, kan ekspropriation kun gennemføres mod fuldstændig erstatning. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 73. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."

Det er i den statsretlige litteratur almindeligt antaget, at lovgivningsmagten uden at komme i strid med princippet om ejendomsrettens beskyttelse kan regulere ejendomsrettens udnyttelse, idet lovgivningsmagten kan opstille almindelige regler om begrænsninger i borgernes handlefrihed og i deres råden over, hvad de ejer, jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer, side 405.

Afgrænsningen mellem på den ene side de indgreb, der er tvangsafståelse i grundlovens forstand, og for hvilke der derfor skal ydes ejeren erstatning, og på den anden side de indgreb, der kun er en regulering af ejendomsrettens udøvelse, og som ejeren derfor må affinde sig med uden erstatning, kan imidlertid give anledning til tvivl.

I den statsretlige litteratur er det almindeligt antaget, at afgørelsen af om et indgreb har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed, jf. Max Sørensen, a.st., side 412, og Alf Ross,

Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. ved Ole Espersen, side 665 ff. Som momenter der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, peges navnlig på indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet i ejendomsretten er generelt eller konkret, herunder om det rammer mange eller få ejere, indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller aktuel råden, om indgrebet går ud på at overføre ejendomsret fra den hidtidige ejer til en ny eller en tilintetgørelse af dennes råden samt indgrebets begrundelse.

Naturfredningsloven regulerer blandt andet ejernes anvendelse af strandenge, heder, kyststrækninger, vandløb og arealer, der grænser op til skove og søer m.v.

Disse regler indebærer ikke en overførelse af ejernes ejendomsret over arealerne til andre, men ejerne påføres en begrænsning i deres råden. Der kan f.eks. være tale om, at ejerne ikke uden tilladelse må opdyrke et areal, tilplante eller bebygge det m.v. Bestemmelserne vedrører fremtidig (ny) råden over arealerne.

Indgrebene har endvidere karakter af en generel regulering. Rådighedsbegrænsningen følger umiddelbart af lovens generelle regler og får virkning for alle de ejendomme, der er beliggende ved eller omfatter arealer af den nævnte karakter.

Indgrebene tjener væsentlige offentlige interesser ved at værne om naturen og de landskabelige værdier.

De generelle begrænsninger i grundejeres adgang til at råde over deres jordarealer, som følger af naturfredningslovgivningen, er

på den baggrund ikke af ekspropriativ karakter, men er en generel, erstatningsfri regulering.

For så vidt angår det af ..... anførte om det offentliges adgang til privat ejendom bemærkes, at amsrådet efter naturfredningslovens § 62 skal påse, at lovens bestemmelser overholdes, og at påbud og forbud efterkommes. I denne forbindelse kan myndighederne efter lovens § 65, stk. 1, mod forevisning af behørig legitimation og så vidt muligt efter forudgående meddelelse til ejeren eller brugeren foretage besigtigelse på vedkommende ejendom."

(Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 91 af 2. april 1991 fra Folketingets Retsudvalg (2. samling) (Alm. del - bilag 210))

**105. Klage over afvisning af at realitetsbehandle to klager**

En interesseorganisation rettede henvendelse til Miljøministeriets departement i anledning af, at Skov- og Naturstyrelsen havde afslået at realitetsbehandle to klager over foranstaltninger, som havde tilknytning til vandløb. Styrelsen fandt ikke, at § 43 gav hjemmel hertil. Miljøministeriets departement svarede bl.a. således:

"..... har med brev af 12. april 1991 bedt Miljøministeriet, departementet, om at vurdere sagsforløbet i to konkrete sager, der begge vedrører Skjern Å-projektet.

Baggrunden herfor er, at ..... ikke er enig med Skov- og Naturstyrelsen, som har afvist at realitetsbehandle sagerne efter § 43 i naturfredningsloven, idet sty-

relsen ikke har fundet hjemmel hertil.

..... anfører afslutningsvis, at såfremt Departementet er enig med styrelsen, bør der snarest muligt tilvejebringes en sådan hjemmel.

Den ene sag omhandler vandindvinding. I § 43 er det bestemt, at der kræves en tilladelse til at ændre vandløbets forløb. Vandindvinding kan indebære en sådan ændring, selv om det vil høre til undtagelserne, jfr. Vådombådecirkulæret fra 1978 (punkt 7.3.5). I denne sag har Skov- og Naturstyrelsen baseret afgørelsen på Amsrådets oplysninger, hvorefter vandindvindingstilladelserne ikke vil medføre en øget vandindvinding. Når dette ikke er tilfældet, kræves der ikke en tilladelse. Heri er Miljøministeriets Departement enig.

I den anden sag har ..... kritiseret, at Skov- og Naturstyrelsen har meddelt tilladelse til at etablere en mindre faunapassage, idet ..... mener, at den beskrevne alternative løsning med en genopretning af det oprindelige åløb vil være mere miljømæssigt tilfredsstillende. Skov- og Naturstyrelsen er enig i ..... vurdering, men finder ikke, at der er hjemmel til at kræve genopretningen.

Miljøministeriet, departementet, er enig med Styrelsen i, at der ikke med § 43 er hjemmel til at påbyde projekter gennemført. Under behandlingen af en ankesag, kan Styrelsen enten meddele tilladelse eller afslag. I forbindelse med en tilladelse kan der selvsagt stilles vilkår, men der er ikke hjemmel til at forkaste det ansøgte og i stedet påbyde en helt anden løsning. Sammenfattende kan det derfor konkluderes, at man er enig i

Styrelsens fortolkning af bestemmelsen."

(Skr. af 8/5-91, j.nr. D 41340-5)

#### 106. Mangelfuld klagevejledning ved indgreb i hedeareal

Et amtsråd havde meddelt et svæveflyvecenter tilladelse til at anlægge en landingsbane delvis på et hedeareal, som var beskyttet af naturfredningslovens § 43 a. Som et vilkår for tilladelsen var det bestemt, at rydning af beplantning og træstubbe skulle ske efter aftale med amtskommunens forvaltning.

Tilladelsen blev givet i maj 1989. Centret overholdt ikke dette vilkår, idet det uden at kontakte forvaltningen ryddede beplantningen. Denne rydning fandt sted i sommeren 1990. Først på dette tidspunkt blev en nabo til arealet bekendt med, at der var givet en tilladelse. Tilladelsen havde været annonceret den 6. maj 1989 i flere dagblade, men under overskriften "Zonelovstilladelse" og uden angivelse af, at der var tale om et indgreb i et hedeområde. På baggrund af en henvendelse fra den pågældende nabo lovliggjorde amtsrådet den 9. november 1990 det foretagne indgreb på visse vilkår. Denne afgørelse blev rettidigt påklaget af naboen og en interesseorganisation.

I Styrelsens afgørelse hedder det bl.a.:

" Amtsrådets oprindelige tilladelse til indgrebet blev meddelt den 3. maj 1989. Tilladelsen blev offentliggjort i flere dagblade den 6. maj 1989. Denne tilladelse blev ikke påklaget indenfor fristen på fire uger, idet der først i forbindelse med ansøgerens senere anlægsarbejder indkom klager, som

afstedkom, at amtsrådet traf en ny afgørelse, som blev påklaget til Skov- og Naturstyrelsen.

Det er Skov- og Naturstyrelsens opfattelse, at den tilladelse, som amtsrådet har meddelt den 3. maj 1989 må stå ved magt, såfremt den ikke er påklaget inden klagefristens udløb.

I denne forbindelse rejser der sig det spørgsmål, hvornår klagefristen udløber, idet den nævnte dagsbladsannoncering ikke fuldt ud opfylder de krav til offentliggørelse, som er fastsat i kapitel 4 i Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 40 af 9. februar 1984 om tilladelse m.v. efter naturfredningslovens kapitel V til ændringer af heder, strandenge og strandsumpe. Således er det i overskriften til annoncen alene angivet, at der er tale om en zonelovstilladelse. Da det samtidig ikke er angivet, at der er tale om et indgreb i et hedeareal, er det umuligt eller vanskeligt at se, at det drejer sig om en tilladelse efter naturfredningsloven og dennes § 43 a. Af bestemmelsen i § 7 i bekendtgørelsen, der henviser til § 1 og § 2, kan det udledes, at det i annoncen bør fremgå, at der er tale om et indgreb i et hedeareal.

Tilsidesættelse eller mangelfuld opfyldelse af en pligt til at give klagevejledning kan medføre, at klagefristen forlænges eller suspenderes. Imidlertid har ikke alle fejl eller mangler denne virkning. Det afgørende er, om fejlen eller manglen har en sådan karakter, at den reelt afskærer eller væsentligt forringer klagemulighederne. I denne henseende finder Styrelsen, at annoncens mangel må bevirke en suspension af klagefristen, for så vidt angår de klageberettigede, som ikke på anden måde er underrettet om af-

gørelsen. Det skyldes, at den pågældende mangel gør det vanskeligt eller umuligt for eventuelle klager at identificere problemet i sagen. Det må således konstateres, at ....., der har klaget over bl.a. amtsrådets afgørelse af 3. maj 1989 inden 4 uger efter, at de gennem amtsrådets lovliggørelsesbeslutning af 9. november 1990 blev bekendt med denne, har klaget rettidigt. På den anden side må ansøgeren have en berettiget forventning om at kunne udnytte tilladelsen på det tidspunkt, hvor klagefristen normalt ville være udløbet, når der ikke inden da er modtaget underretning om, at der er indkommet klager.

Det er derfor Styrelsens opfattelse, at klagerne skal have en meget væsentlig interesse i klagen og afgørelsen, førend der kan gives medhold i klager, som indkommer meget længe efter fristens udløb, når den, der har fået tilladelsen, ikke har kunnet forvente klager. De grunde, der i denne henseende er fremført af klageren, har efter Styrelsens opfattelse ikke den nævnte karakter, og Styrelsen finder derfor ikke, at der kan ske en tilsidesættelse af den tilladelse, som amtsrådet meddelte .... Svæveflyvecenter den 3. maj 1989.

På baggrund heraf kan Styrelsen derfor kun tage stilling til, om de påbud, som amtsrådet har meddelt i afgørelsen af 9. november 1990, ligger indenfor rammerne af den tilladelse, som blev meddelt den 3. maj 1989.

Det er Styrelsens opfattelse, at dette er tilfældet, idet det dog bemærkes, at der af hensyn til flyvesikkerheden må kunne ske en vis slåning af vegetationen, når denne har udviklet sig, da det i modsat fald ville være umuligt at udnytte tilladelsen.

Skov- og Naturstyrelsen stadfæster derfor amtsrådets afgørelse af 9. november 1990, med den tilføjelse, at slåning af vegetationen kan ske, når dette er påkrævet af hensyn til flyvesikkerheden. Slåningen kan kun ske på vilkår, som fastsættes af amtsrådet, og retningslinierne for slåning må derfor af ..... Svæveflyvecenter aftales nærmere med amtsrådet, før slåning iværksættes."

(Skr. af 16/5-91 j.nr. 4312/11-0021)

#### **107. Faciliteter ved sø med put and take-fiskeri.**

Et amtsråd meddelte tilladelse til udvidelse af en dam med henblik på etablering af put and take-fiskeri. Ved en senere besigtigelse konstaterede amtskommunen, at lodsejeren havde opstillet et større antal læskure, borde, bænke, legeredskaber m.v. ved put and take-søen. Amtsrådet pålagde herefter ejeren at reducere antallet af de opstillede faciliteter og anviste samtidig, hvor ved søen faciliteter kunne etableres.

Søen er beliggende i en ådal, og amtsrådets afgørelse begrundes med dalens store landskabelige, kulturhistoriske og biologisk værdi.

Lodsejeren påklagede via sin advokat amtsrådets afgørelse, og i klageskrivelsen anførtes, at afgørelsen var uhjemlet.

Skov- og Naturstyrelsens afgørelse tager udgangspunkt i naturfredningslovens § 43 og behandler spørgsmålet vedrørende søens beliggenhed inden for åbeskyttelseslinjen.

Skov- og Naturstyrelsen stadfæstede amtsrådets afgørelse og udtalte følgende:

"Styrelsen finder på samme måde som amtsrådet, at der i en vis udstrækning er adgang til i tilladelser efter kapitel V i loven at fastsætte vilkår om benyttelsen af det areal, som tilladelsen vedrører. Der kan i den forbindelse også fastsættes vilkår, som tager sigte på at bevare landskabelige værdier.

Det er derfor Styrelsens opfattelse, at der er hjemmel til i denne sag at fastsætte de aktuelle vilkår. Det skal i den forbindelse bemærkes, at de pågældende faciliteter efter det oplyste er af en sådan art og beliggende på et sådant areal, at det ville kræve fredningsnævnets tilladelse efter § 47 a i loven at opstille disse, såfremt man ikke anvendte bestemmelsen i § 47 a, stk. 2, nr. 2.

Antager man således, at der ikke er hjemmel til i medfør af § 43 i loven at stille de pågældende vilkår, vil det betyde, at faciliteterne antageligt kun lovligt kan etableres med fredningsnævnets tilladelse. Som nævnt er det dog Styrelsens opfattelse, at der er den fornødne hjemmel i § 43.

Det er endvidere Skov- og Naturstyrelsens indstilling, at de fastsatte vilkår principielt angiver, hvad der er tilladt. Ønsker lodsejeren at etablere yderligere faciliteter end de i tilladelsen angivne, eller at foretage sig yderligere i området, som kan påvirke de landskabelige værdier eller plante- og dyrelivet, må han således ansøge amtsrådet eller fredningsnævnet om tilladelse her til."

(skr. af 12/12-1990, j.nr. 4312/11-0017)

**108. Naturpleje af småbiotoper i fredskov, omfattet af skovloven §. 17, stk. 3.**

I forbindelse med behandling af en konkret sag om oprensning af små vandhuller i en fredskov udtalte Skov- og Naturstyrelsen, at man fandt det mest hensigtsmæssigt at der i sager, der afgøres efter skovlovens § 17, stk. 3 benyttes følgende retningslinier for, hvilke plejeforanstaltninger der kræves tilladelse til:

"Foranstaltninger, der klart tjener til at opretholde områdets hidtidige tilstand, vil kunne ske uden tilladelse. Det gælder for eksempel fjernelse af selvsået opvækst af træer og buske i begrænset omfang..... Foranstaltninger, der rækker ud over almindelig pleje af områdets hidtidige tilstand, kræver dispensation, selv om det tager sigte på at forbedre naturtilstanden, f.eks. hvis der er tale om en genopretning af en tidligere tilstand (naturrestaurering)".

Udtalelsen betyder, at regelmæssigt gentaget naturpleje så f.eks. afgræsning eller slåning af enge og heder eller fjernelse af buske og træer i begrænset omfang ikke kræver tilladelse efter skovlovens § 17, stk. 3, mens naturgenopretning som f.eks. oprensning af en helt tilgroet sø eller fjernelse af buske og træer fra en helt tilgroet hede, kræver tilladelse.

Det er hovedregelen, at ansøgninger om naturgenopretning af småbiotoper i h.t. skovlovens § 17, stk. 3 imødekommes, når formålet er at disse særlige biotoper bibeholdes som sådan.

(Skr. af 5/8-1990, j.nr. 0012-0004).