

§ 43 NYT

Administrationen af naturfredningslovens § 43 - § 43 b rejser stadig nye principielle spørgsmål, såvel i amterne og Hovedstadsrådet som i Skov- og Naturstyrelsen. På nogle af disse findes der et klart entydigt svar, på andre kan flere løsninger være lige rigtige.

En relativ ensartet praksis i de forskellige dele af landet er dog alt andet lige at foretrække. Dette nummer af § 43 NYT indeholde indrykninger med et generelt indhold, som kan give svar på nogle af disse principielle spørgsmål. Det er en velkendt erfaring, at virkeligheden sjældent passer til teorien, men styrelsen finder trods det, at de her gengivne betragtninger, retningslinier m.v. vil kunne være et nyttigt redskab i arbejdet med administrationen af § 43.

Mange amtskommuner laver forskelligt informationsmateriale om bl.a. § 43 relevante problemstillinger. Meget af dette materiale vil kunne have interesse også for læserne af § 43 NYT, og styrelsen finder det derfor naturligt, hvis der her i bladet bringes kundgørelse om sådant informationsmateriale e.lign., hvis den pågældende amtskommune er indstillet på at udlevere materialet til en bredere kreds. Dette vil naturligvis kræve, at Skov- og Naturstyrelsen modtager oplysninger om tittel, evt. pris m.m. Styrelsen skal hermed opfordre amtskommunerne til at benytte sig af denne mulighed, når de finder, at § 43 NYT vil være et relevant annonceringsmedie.

54. Nye oplysninger i § 43-sager.

Myndighederne har pligt til at sørge for, at deres afgørelser træffes på det bedst mulige grundlag. Det indebærer bl.a., at de skal oplyse sagerne ved at indhente de fornødne oplysninger, før der træffes afgørelse. Der er også pligt til kontradiktion d.v.s. at præsentere sagens parter for nye oplysninger og påstande, som kommer frem under sagens behandling og give parterne lejlighed til at udtale sig herom.

Når der fremkommer nye oplysninger i en sag, som er under behandling efter §§ 43-43b, har myndighederne forskellige reaktionsmuligheder alt efter karakteren af disse oplysninger og tidspunktet, de fremkommer på.

1. Under eller efter behandlingen i amtsrådet.

Hvis de nye oplysninger kommer frem, medens amtsrådet behandler sagen, skal de naturligvis blot lægges til grund ved afgørelsen.

Kommer oplysningerne frem, efter amtsrådet har truffet afgørelse, må det overvejes at genoptage sagen, hvis der rettes anmodning herom.

Her har det betydning, om der søges om genoptagelse til lempelse eller til skærpelse. I almindelighed kan sager ikke genoptages til skærpelse på grund af nye oplysninger. Har man fået en tilladelse, må man kunne regne med, at den står ved magt. Genoptagelse i sådanne tilfælde vil derfor i det mindste kræve, at myndigheden ikke alene har skønnet forkert, men at afgørelsen er direkte ulovlig.

Afgørende for om sagen bør genoptages, når der søges om lempelse p.g.a. nye oplysninger, er, om det skønnes, at disse nye oplysninger kunne have påvirket sagens udfald. Hvis det er tilfældet, bør sagen genoptages, hvilket naturligvis ikke forhindrer amtsrådet i påny at komme til det samme resultat, som da sagen tidligere blev bedømt.

Genoptages sagen, løber der en ny klagefrist, hvis beregning tager udgangspunkt i den nye afgørelse.

2. Sager, der er anket til Skov- og Naturstyrelsen

a) Hvis der fremkommer nye oplysninger i en sag, som er under behandling i Skov- og Naturstyrelsen, vil styrelsen som udgangspunkt sende disse til udtalelse i amtsrådet og derefter træffe afgørelse i sagen. Såfremt de nye oplysninger er så omfattende, at de helt forrykker det beslutningsgrundlag, som amtsrådet har haft ved dets afgørelse af sagen, foreligger der i realiteten en helt ny sag, som bør kunne bedømmes i to instanser. Styrelsen skal derfor hjemvise sagen til amtsrådet til ny behandling.

b) Fremkommer de nye oplysninger først efter, at styrelsen har truffet sin afgørelse, skal anmodningen om genoptagelse rettes til styrelsen.

Ligesom under punkt 1. gælder der også her forskellige regler, alt efter om der søges om lempelse eller skærpelse af afgørelsen.

Og som nævnt under punkt 2. gælder det også her, at styrelsen normalt vil afgøre sa-

gen efter indhentet udtalelse fra amtsrådet, medmindre der er tale om oplysninger, der er så væsentlige, at der i realiteten er tale om en ny sag. I så fald hjemvises den til amtsrådet.

3. Særligt om fristforlængelser
Ofte vil afgørelser om retable- ring el.lign. indeholde påbud om, at bestemte foranstaltninger skal udføres inden en vis frist.

Undertiden ønsker lodsejeren en fristforlængelse. En sådan fristforlængelse er i realiteten en ændring af en afgørelse, og det må derfor kræves, at der foreligger nye oplysninger, som kan begrunde denne ændring.

Amtsrådets afgørelse om fristfor- længelse kan påklages til Skov- og Naturstyrelsen.

Såfremt styrelsen i en sag, som er endelig afgjort af denne, mod- tager en anmodning om fristfor- længelse p.g.a. nye oplysninger i sagen, vil styrelsen normalt selv tage stilling til anmodningen ef- ter at have indhentet udtalelse fra det amtsråd, som har afgjort sagen tidligere.

4. Almindelige kommentarer
Hensynene bag de nævnte regler er flere:

For det første er det selvfølge- lig vigtigt, at sagen får en en- de, og at der skabes en rimelig respekt og sikkerhed omkring myn- dighedernes afgørelser. Det be- tyder i almindelighed, at der ik- ke kan ske en revurdering (genop- tagelse), med mindre der er begå- et væsentlige fejl fra myndighe- dens side.

På den anden side er også rets- sikkerheden meget vigtig. Som følge heraf er der som nævnt mu-

ligheder for genoptagelse i til- fælde af nye oplysninger. Her kommer imidlertid to andre hensyn ind i billedet, nemlig dels hen- synet til den, der er afgørelsens adressat og dennes krav på en be- handling af sagen i lyset af de nye oplysninger i to instanser, dels hensynet til de klageberet- tige. Det er disse hensyn, der ligger bag de ovennævnte regler.

Hvis der er tvivl, om en sag skal behandles af styrelsen eller amtsrådet, bør spørgsmålet herom drøftes nærmere mellem disse myn- digheder. Og under alle omstæn- digheder vil det være rimeligt, at der i den slags sager, som er nævnt under punkt 2 og 3, er en tæt kontakt mellem myndighederne om det proceduremæssige.

55. Hvornår har en klage i forbindelse med reglerne i naturfredningslovens §§ 43-43c opsættende virkning.

I naturfredningslovens § 58, stk. 5 står der "En tilladelse eller dispensation må ikke udnyttes før klagefristens udløb. Er klage indgivet, må tilladelsen eller dispensationen ikke udnyttes, medmindre den opretholdes af kla- gemyndigheden."

En enkel og klar regel, som be- stemmer, at klage har opsættende virkning.

1. Den normale situation

Hvis man udnytter en tilladelse fra amtsrådet til at foretage ændringer i et af de beskyttede områder (§§ 43 - 43b) inden kla- gefristens udløb, eller medens klagesagen behandles i Skov- og Naturstyrelsen, vil man derfor ikke alene foretage sig noget u- lovligt, men man risikerer også

at skulle retablere området, hvis styrelsen ændrer tilladelsen til et afslag. Reglen er således normalt hensigtsmæssig for alle parter i sagen.

2. Lovliggørelsessager

Styrelsen har imidlertid haft nogle sager til afgørelse, hvori spørgsmålet om en klages opsættende virkning ikke har foreligget i den ovenfor beskrevne "rene form".

Det ulovlige arbejde er udført

 Det gælder eksempelvis, når der er tale om en såkaldt lovliggørelsessag, hvor en grundejer ulovligt har foretaget et indgreb i et vådområde, og nu søger amtsrådet om efterfølgende tilladelse. Hvis amtsrådet afslår at give tilladelsen og bestemmer, at området skal genskabes, vil grundejerens klage til Skov- og Naturstyrelsen have opsættende virkning. I modsat fald kunne man jo risikere, at grundejeren efter at have genskabt området, som bestemt af amtsrådet, får styrelsens tilladelse til indgrebet. En sådan retstilstand ville selvsagt ikke være holdbar.

Det ulovlige arbejde er uafsluttet

 Mere kompliceret er sagen, såfremt det ulovlige arbejde ikke er afsluttet på det tidspunkt, hvor amtsrådet behandler ansøgningen og meddeler afslaget. Som eksempel herpå kan nævnes et dræningsprojekt. Der kan også være tale om, at det ulovlige anlæg er kombineret med en ulovlig virksomhed eksempelvis, når der udledes spildevand gennem et ulovligt anlagt rodzoneanlæg.

Også i disse tilfælde vil en klage til styrelsen have opsættende

virkning, men kun for den del af det ulovlige arbejde, der allerede er udført. Man kan derfor ikke, blot fordi man har klaget over afgørelsen, fortsætte med at nedlægge drænrør eller se bort fra afgørelsens påbud om øjeblikkelig standsning af udledning af spildevand gennem rodzoneanlægget, medens styrelsen behandler klagesagen.

Dette ville jo svare til, at man også i andre sager, hvor der ikke er tale om lovliggørelse, og hvor amtsrådet har meddelt afslag på en ansøgning om tilladelse til indgreb i et beskyttet område, kunne iværksætte indgrebet, hvis man klagede, hvilket naturligvis ikke er tilfældet.

3. Standsningspåbud

I denne sammenhæng kan det nævnes, at hvis amtsrådet bliver opmærksom på, at der foregår et ulovligt anlægsarbejde i strid med reglerne i §§ 43- 43b, og det haster med at få arbejdet standset, f.eks. for at undgå uoprettelige skader, bør der altid nedlægges et såkaldt standsningspåbud i medfør af lovens § 62, stk.1 og 3, medens sagen realitetsbehandles efter §§ 43 - 43c.

Sådanne standsningspåbud kan påklages til styrelsen, men de har ikke opsættende virkning, medmindre dette udtrykkeligt bestemmes i påbudet. Det betyder, at arbejdet ikke kan gå videre, medens klagen behandles, medmindre påbudet bestemmer det modsatte.

Når amtsrådet har truffet en realitetsafgørelse i sagen, bortfalder standsningspåbuddet som sådant og afløses af amtsrådets afgørelse, som naturligvis også kan bestemme, at en ulovlig virksomhed skal ophøre, et påbegyndt anlægsarbejde stoppes, og at områ-

det skal reableres. Og så er man tilbage i de regler, der er omtalt ovenfor under 2.

4. Lovliggørelsespåbud

Efter ansøgning om tilladelse

Når amtsrådet har truffet afgørelse i en § 43-sag, løber der en klagefrist på 4 uger. Påklages afgørelsen ikke indenfor denne frist, vil styrelsen ikke senere kunne behandle den. Hvis amtsrådet efter klagefristens udløb udsteder et påbud i sagen med henblik på at opfylde afgørelsens indhold, kan påbudet påklages til styrelsen. Man kan dog ikke ved at klage over påbudet få styrelsen til at realitetsbehandle selve § 43-sagen. Den er endelig afgjort. Det, styrelsen kan bedømme, er spørgsmål, som knytter sig til selve påbudet, f.eks. berettigelsen af, at det (eventuelt) indeholder krav om en bestemt lovliggørelsesmåde.

Uden ansøgning om tilladelse

Hvis amtsrådet bliver opmærksom på et ulovligt forhold, skal den søge dette lovliggjort. Det fremgår af § 62, stk.1 og stk.3 i naturfredningsloven.

Konstateres eksempelvis, at der er sket en ulovlig opfyldning af et vådområde, skal der normalt udstedes påbud om reablering heraf. I praksis vil sagen ofte blive forelagt amtsrådet som en ansøgning om lovliggørelse, inden det kommer så vidt. Men sker dette nu ikke, og udstedes der påbud, (jfr. bl.a. § 67, stk.1), kan dette ligesom ovenfor påklages til styrelsen.

Normalt vil styrelsen opfatte sådanne klager som et ønske om at opretholde den nu skabte tilstand og derfor anmode amtsrådet om at

realitetsbehandle sagen.

Hvis det af sagen fremgår, at en sådan realitetsbehandling allerede har fundet sted i forbindelse med udstedelsen af påbudet, vil styrelsen betragte klagen som en klage over et afslag på en ansøgning om tilladelse efter § 43. Derfor vil klagen blive realitetsbehandlet, medmindre det tydeligt fremgår, at klagen er begrænset til selve påbudet, hvilket vil være højst usædvanligt.

Styrelsen kan dog kun realitetsbehandle klagen, hvis klagefristen på 4 uger er overholdt.

56. Vedr.: Afgrænsning af begrebet "normal vedligeholdelse af vandløb".

En amtskommune har i anledning af en konkret sag om en kraftig oprensning af et privat skovvandløb, der er omfattet af § 43-bestemmelserne bedt Skov- og Naturstyrelsen om nærmere retningslinier for skelnen mellem regulering og oprensning af vandløb.

Skov- og Naturstyrelsen svarede i den anledning følgende:

Ifølge naturfredningslovens § 43, stk. 1, jfr. stk. 4, må ændringer af udpegede § 43 vandløbs åbne forløb kun ske med tilladelse fra amtsrådet. Det betyder bl.a., at reguleringer af sådanne vandløb skal godkendes.

Ved reguleringen, som kræver tilladelse efter § 43, forstås opgravning af vandløb, således at man ud over at fjerne aflejret materiale uddyber vandløbets oprindelige leje, det være sig naturligt eller kunstigt anlagt. Regulering kan ligeledes bestå af afgravning af stabile brinker og

sider, således at vandløbets bundbredde bliver forøget. Regulering omfatter også andre typer indgreb såsom udretning af sving, forlægning af vandløb, etablering af stryg og styrt, rørlægning, opstemning, faskinsætning, anlæg af - eller ændring af broer, anlæg af fisketrapper etc.

Hvad angår forholdet til reguleringer, efter nugældende eller kommende vandløbsregulativer henvises til indrykning nr. 20 i § 43 NYT.

I modsætning til reguleringer kræver sædvanlige vedligeholdelsesarbejder ikke tilladelse efter naturfredningslovens § 43. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen.

Når sædvanlig vedligeholdelse af vandløb ikke kræver tilladelse, hænger det naturligt sammen med, at der herved ikke tilsigtes nogen ændringer i vandløbets skikkelse eller kun sådanne ændringer, som er nødvendige for at bevare vandløbets hidtidige skikkelse eller leje.

Grødeskæring, opgravning af grøde eller aflejret materiale samt nedskredne brinker er typisk arbejder, som falder ind under begrebet sædvanlig vedligeholdelse.

Hvad der i øvrigt kan henføres under begrebet vil i nogen grad afhænge af den hidtidige driftsform af de tilstødende arealer og de intervaller, der har været mellem de periodiske oprensninger. Hvor de tilstødende arealer er skovbevoksede, vil oprensningen ofte være tilpasset rytmen i driften af skovarealerne. Det er således almindeligt, at der går ret lang tid mellem oprensningerne i skovvandløb.

I sådanne tilfælde vil der kunne forekomme flere aflejringer, udskridninger m.v. og derfor være anledning til at foretage en kraftigere oprensning, end i tilfælde hvor det er oprenset med kortere tidsintervaller.

For såvidt angår § 43 vandløb i skove vil godkendelsesbestemmelsen således ikke hindre normal god skovdrift, når der ikke herved afvandes områder, der er beskyttet af § 43, eller sker en regulering af vandløb jfr. nedenfor.

Hvis et vandløb ikke er blevet oprenset over en meget lang periode og derfor i væsentlig grad har ændret skikkelse, vil en oprensning, som tilbagefører det i dets "oprindelige" skikkelse kunne betragtes som en regulering. Dette vil i særlig grad kunne være tilfældet, hvis det må betegnes som atypisk eller i strid med almindelig vedligeholdelsespraksis, at der er forløbet så lang tid.

Endvidere vil det forhold, at vedligeholdelsesmetoden skifter karakter på en væsentlig måde, f.eks. fra en ren manuel til en unuanceret maskinel vedligeholdelsesform kunne medføre indgreb, der ikke hidtil har været sædvanlige og derfor kan sidestilles med en regulering, især hvis de påvirker omgivende arealer, f.eks. i form af en afdræning.

For offentlige vandløb, der er omfattet af et vandløbsregulativ efter vandløbsloven, indeholder regulativet regler om vedligeholdelsen. Vedligeholdelse i overensstemmelse med vandløbsregulativet vil normalt ikke kræve tilladelse efter naturfredningslovens § 43. Dette gælder også, hvor regulativer indeholder reg-

ler om vedligeholdelse i henhold til en bestemt skikkelse, med mindre den regulativmæssige skikkelse, som følge af lang tids manglende vedligeholdelse, afviger stærkt fra vandløbets nuværende tilstand, jfr. pkt. 4.3. i vådområde-cirkulæret (Miljøministeriets cirkulære nr. 222 af 1. december 1978) samt indrykning nr. 20 i § 43 NYT.

De fleste vandløbsarbejder kan uden vanskelighed defineres som henholdsvis godkendelseskrævende eller ikke godkendelseskrævende. I tvivlstilfælde bør ejeren rådføre sig med amtskommunen, således at det kan blive afklaret, om der kræves godkendelse eller ej.

(Skr. af 11/4-1988, j.nr. F 730-2).

57. Klageberettigelse efter naturfredningslovens § 45, stk. 1.

En privatperson havde overfor styrelsen klaget over, at et amtsråd ikke ville skride ind overfor en kraftig oprensning af et vandløb, idet amtsrådet fandt, at der var tale om en normal vedligeholdelse af vandløbet. (se indrykning nr. 56). Styrelsen kunne ikke behandle klagen, idet klageren ikke var klageberettiget efter de almindelige regler herom (jfr. indrykning nr. 5 og nr. 32) og den omstændighed, at vedkommende havde anmeldt forholdet overfor amtsrådet kunne ikke i sig selv medføre klageberettigelse. I svaret til klageren udtalte styrelsen bl.a.:

"Når en person retter henvendelse til en amtskommune om et forhold, som vedkommende mener er i strid med naturfredningslovens § 43, skal amtskommunen foretage en un-

dersøgelse af, om der er tale om et ulovligt forhold og i givet fald foranledige, at der sker lovliggørelse, medmindre det er et forhold af ganske underordnet betydning. Det følger af bestemmelserne i naturfredningslovens § 62, stk. 1 og 3.

Dette må imidlertid ikke forveksles med spørgsmålet om klageberettigelse.

Den omstændighed, at en person har anmeldt et forhold til amtskommunen bevirker ikke, at vedkommende som følge heraf bliver berettiget til at klage over amtsrådets stillingtagen til, om det pågældende forhold er i strid med bestemmelserne i naturfredningslovens § 43.

Naturfredningsloven indeholder ikke bestemmelser om, hvorvidt Skov- og Naturstyrelsen vil kunne gribe ind overfor en amtskommune, i tilfælde, hvor en afgørelse ikke rettidigt påklages af en klageberettiget. Ifølge de forvaltningsretlige fremstillinger har centraladministrationen i øvrigt ingen almindelig adgang til at annullere beslutninger truffet af kommunalforvaltningen, selv om de måtte være i strid med loven. Det er endvidere uafklaret, i hvilken udstrækning centraladministrationen har en pligt til at reagere med konstatering af eventuelle ulovhjemlede beslutninger overfor den pågældende kommunale myndighed eller den kommunale tilsynsmyndighed. Men det ville ikke være urimeligt at antage, at en sådan konstatering i hvert fald forudsætter en vis klarhed m.h.t. beslutningens ulovlighed, samt at der ikke er andre muligheder for at få forholdene bragt i orden."

(Skr. af 26/1-1988 j.nr. F 736/8-38).

58. Vedr. anlæg af grødeoptagningspladser m.v. ved amtsvandløbet.

En amtskommune har anmodet Skov- og Naturstyrelsen om at afgøre, om afgørelsen efter § 43 i naturfredningsloven i forbindelse med amtskommunens anlæg af grødeoptagningspladser ved en å, skal indkaldes til afgørelse i styrelsen. Amtskommunen har i denne forbindelse henvist til bemærkningerne i Miljøministeriets cirkulære nr.222 af 1.december 1978, pkt.2.3. og pkt. 3.1.2., hvorefter konkrete sager af mere vidtrækkende betydning kan indkaldes til afgørelse i styrelsen, når der opstår væsentlige interessemodsatninger mellem amtsrådet som egentlig anlægsmyndighed og som godkendelsesmyndighed efter § 43.

Styrelsen bemærkede hertil, at indkaldelse af sager til afgørelse i styrelsen som 1.instans må kræve, at der foreligger ganske særlige omstændigheder, som gør amtskommunen "inhabil". Efter styrelsens opfattelse er dette normalt ikke tilfældet, blot fordi amtskommunen er anlægsmyndighed i forbindelse med vedligeholdelsesforpligtelserne efter vandløbsloven og samtidig skal give tilladelse efter § 43 i naturfredningsloven, hvorfor styrelsen ikke finder anledning til at indkalde sagen til afgørelse.

Amtsrådets afgørelse efter § 43 vil kunne påklages til styrelsen efter de almindelige regler herom.

(Skr. af 24/3-1988 j.nr. F 736/12-69).

59. Udledning af drænvand i mose.

En amtskommune har spurgt Skov- og Naturstyrelsen, om tilladning af drænvand til en mose kræver tilladelse efter § 43. Styrelsen har i den anledning svaret, at formålet med reglerne i naturfredningslovens kapitel V er at beskytte de heri nævnte naturtyper imod ændringer, medmindre der er tungtvejende grunde, som taler for at give tilladelse hertil.

Spørgsmål om regulering af forurening henhører under anden lovgivning, såsom miljøbeskyttelsesloven og okkerloven. Tilladning af drænvand til søer, vandløb og andre § 43-områder vil derfor normalt ikke kræve tilladelse efter naturfredningslovens § 43.

Under ganske særlige omstændigheder hvor en tilladning af drænvand vil medføre, at den pågældende naturtype ændres så radikalt, at det reelt er i strid med lovens formål om at bevare den som sådan, (d.v.s. at der er tale om en forurening, der er så omfattende, at den kan sidestilles med en fysisk ændring), vil foranstaltninger dog efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse efter omstændighederne kræve tilladelse efter § 43.

Det er således ikke nok til at udløse et krav om tilladelse, at der vil ske en væsentlig forurening af den pågældende biotop, men det må tillige kræves, at de biologiske forhold heri vil blive ændret i betydelig grad. Der kan her f.eks. være tale om, at værdifulde fauna- og floraelementer vil blive udryddet.

Hvorvidt der i konkrete sager, kræves tilladelse til den påtænkte foranstaltning vil afhænge

af et konkret skøn, som i første omgang tilkommer amtsrådet.

(Skr. af 17/3-1988 j.nr. 736/5-23).

60. Ulovlig opfyldning af vådområder.

Miljøministeren har i anledning af en konkret henvendelse fra en amtskommune vedrørende ulovlig opfyldning af en sø bl.a. udtalt følgende i svaret til amtskommunen:

"Det er min opfattelse, at administrationen af naturfredningslovens § 43 som helhed bliver foretaget af amtskommunerne i overensstemmelse med de intentioner, der har ligget til grund for bestemmelsens udformning.

Specielt hvad angår opfyldnings-sagerne, vil jeg dog til en vis grad give Dem ret i, at der har været en tilbøjelighed til at meddele lovliggørende tilladelser i disse sager. Dette skal ses på baggrund af, at der ofte er meget store udgifter forbundet med en fuldstændig retablering, sammenholdt med det, der kan opnås i naturmæssig henseende ved at fjerne allerede placeret fyldmateriale.

Jeg finder at et for stort antal af denne type tilladelser kan svække respekten for beskyttelsen af naturlokaliteter i henhold til § 43, og jeg har derfor bedt Skov- og Naturstyrelsen om at være opmærksomme på dette forhold i den løbende kontakt, der er med amtskommunerne vedrørende administrationen af naturfredningslovens § 43."

(Skr. 15/1-1988 j.nr. D 87-41343-10).
