

§ 43 NYT



§ 43-NYT indeholder denne gang en række af miljøministerens besvarelser af spørgsmål fra folketingets miljø- og planlægningsudvalg vedrørende administration af naturfredningslovens § 43 fra de forløbne to år, samt nogle tilkendegivelser fra ministeren i forbindelse med redegørelser i folketinget.

Det er fredningsstyrelsens opfattelse, at besvarelserne rummer en række præciseringer og fortolkninger, ligesom de belyser nogle generelle problemstillinger om lovliggørelse.

Derfor har styrelsen fundet det relevant at sikre en større udbredelse af kendskabet til besvarelserne, hvis tilkendegivelser naturligvis vil indgå som retningslinier for fredningsstyrelsen ved behandling af ankesager.

Besvarelserne bringes uredigeret og i kronologisk orden. Besvarelserne overlapper sine steder delvis hinanden, og der kan derfor forekomme enkelte gentagelser.



12. Miljøministerens syn på den praksis, Ringkøbing amtskommune anvender i administrationen af § 43 i naturfredningsloven, herunder i de tilfælde, hvor det konstateres, at bestemmelsen er blevet overtrådt.

Spørgsmål:

"Kan ministeren acceptere den praksis, som Ringkøbing amtskommune anvender i administrationen af § 43 i naturfredningsloven?"

Svar:

dkendelsesordningen efter naturfredningslovens §§ 43 og 45 med hensyn til anlæg i forbindelse med visse vådområder (vandløb, søer og moser) administreres af amtsrådene, jfr. miljøministeriets bekendtgørelse nr. 521 af 2. november 1983. Amtsrådenes afgørelser kan påklages til fredningsstyrelsen, hvis afgørelse i en klagesag er endelig.

Jeg har på denne baggrund forelagt spørgsmålet for fredningsstyrelsen, der har oplyst følgende, hvortil jeg kan henvise:

"Fredningsstyrelsen har ikke kendskab til samtlige de afgørelser, som amtsrådene træffer efter naturfredningslovens § 43 og således heller ikke til de afgørelser, der er truffet af Ringkøbing amtsråd efter denne bestemmelse.

Fredningsstyrelsen ser normalt alene de sager, hvor amtsrådets afgørelser påklages. For Ringkøbing amtskommunes vedkommende har styrelsen inden for de seneste 5 år modtaget 20 klagesager, hvoraf 5 sager endnu ikke er afsluttet.

Af de 15 sager, der er afsluttet, har fredningsstyrelsen i 3 sager ændret amtsrådets afgørelse og meddelt afslag, i 2 sager har man stadfæstet amtsrådets tilladelse. Det bemærkes i den forbindelse, at en tilladelse ofte gives på vilkår, der skal tilgodesee en fredningsmæssig acceptabel

løsning. Fredningsstyrelsen har, ud fra det kendskab man på grundlag af de påklagede afgørelser har til Ringkøbing amtsråds praksis, ikke fundet anledning til at rejse kritik af amtsrådets administration af naturfredningslovens § 43.

Ringkøbing amtskommune har oplyst, at man siden 1979 har behandlet 76 sager efter naturfredningslovens § 43. Heraf er som nævnt 20 sager blevet påklaget til fredningsstyrelsen. Fredningsstyrelsen tager også dette som udtryk for, at der generelt set ikke kan være grundlag for at kritisere amtskommunens administration af naturfredningslovens § 43.

I begrundelsen for spørgsmålet er henvist til et svar fra Ringkøbing amtskommune den 13. marts 1984 til Dansk Ornithologisk Forening, lokalafdelingen for Ringkøbing amt, hvori amtskommunen redegør for, hvorledes man administrerer naturfredningslovens § 43 specielt i de tilfælde, hvor det konstateres, at bestemmelsen er blevet overtrådt.

Fredningsstyrelsen finder, at der i forbindelse med konstaterede overtrædelser af naturfredningslovens § 43 bør foretages en nærmere vurdering af overtrædelsens karakter og betydning samt de i øvrigt foreliggende omstændigheder med henblik på en beslutning om, hvorledes der skal reageres i den konkrete sag. Fredningsstyrelsen er enig med amtsrådet i, at der vil være nogle tilfælde, hvor det ikke af hensyn til naturfredningslovens formål eller respekten for overholdelsen af naturfredningslovens regler vil være nødvendigt at kræve lovliggørelse eller at skride til retsforfølgning af konstaterede overtrædelser.

En nærmere vurdering af amtsrådets afgørelser i de tilfælde, hvor der har foreligget overtrædelser, finder fredningsstyrelsen imidlertid ikke, at der er grundlag for at foretage."

(Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 832 stillet af Gade (SF) 30/7-1984. J.nr. D 84-411-15).

13. Miljøministerens syn på behovet for en landsomfattende undersøgelse af administrationen af naturfredningslovens § 43, samt - en præcisering af, hvilke kriterier, der skal anvendes, når amterne godkender overtrædelser af naturfredningslovens § 43, herunder forholdet til "håndhævelseslovens" bestemmelser.

Spørgsmål

"Under henvisning til ministerens svar på S 832 (se optagelse 12) ønskes oplyst:

- a) Om ministeren vil iværksætte en landsomfattende undersøgelse af administrationen af naturfredningslovens § 43?
- b) Hvilke kriterier, ministeren mener, der skal anvendes, når amterne godkender overtrædelser af naturfredningslovens § 43?"

Svar:

Som det fremgår af min besvarelse af spørgsmål 832, kan amtsrådenes afgørelser efter naturfredningslovens §§ 43 og 45 påklages til fredningsstyrelsen, hvis afgørelse i sådanne sager er endelig.

Jeg har derfor forelagt udvalgets spørgsmål for fredningsstyrelsen, der har oplyst følgende, hvortil jeg kan henholde mig:

- "a) Fredningsstyrelsen finder ikke, at der på nuværende tidspunkt er behov for en undersøgelse af administrationen af naturfredningslovens § 43. Lovbestemmelsernes forudsætninger er ret detaljeret beskrevet i bemærkningerne til de enkelte lovforslag om indførelse af en generel beskyttelse af visse naturtyper efter naturfredningsloven, først søer og vandløb

i 1972, derpå moser og private vandløb i 1979, og endelig heder og strandenge i 1984.

Disse bemærkninger til lovforslagene er senere blevet indarbejdet i bekendtgørelser og cirkulærer om administrationen, hvor der også er sket en supplerings og detaljering af administrationsforskrifterne. Der henvises til cirkulære nr. 222 af 1. december 1978, bekendtgørelse nr. 521 af 2. november 1983 og bekendtgørelse nr. 40 af 9. februar 1984. I år har styrelsen også udgivet en oplysende folder vedrørende alle bestemmelserne i naturfredningslovens § 43, § 43 a og § 43 b, som også har været annonceret i TV-OBS.

Der er under administrationen af § 43-bestemmelserne stadig kontakt mellem amtskommunernes fredningsafdelinger og fredningsstyrelsen, bl.a. om afgrænsningen af hvilke områder, der er omfattet af bestemmelserne, og ligeledes af hvilke former for indgreb, der er omfattet af bestemmelserne. Her igennem sikres en rimelig ensartet administration landet over.

Amtsrådenes tilladelser efter naturfredningslovens § 43 skal som hovedregel offentliggøres, sådan at interesserede bliver

bekendt med dem og har lejlighed til at benytte sig af den vide adgang til at klage over afgørelserne til fredningsstyrelsen, som findes. Klageberettigede er således kommunalbestyrelserne og Danmarks Naturfredningsforening, samt alle med en væsentlig, individuel interesse i afgørelserne, herunder også en række interesseorganisationer med et udbygget net af lokale repræsentanter, f.eks. Danmarks Sportsfiskerforbund og Dansk Ornithologisk Foring.

Der er således på en række felter sikret mulighed for, at de afgørelser, som enten lodsejere eller miljøorganisationer finder forkerte, kan blive påklaget til fredningsstyrelsen og dermed behandlet en gang til.

En mindre undersøgelse vedrørende ankesageres udfald blev gennemført i 1981 i forbindelse med en debat i Danmarks Naturfredningsforenings tidsskrift.

Et overblik over ankesagerne for de seneste 4 år viser, at amtsrånes afgørelser i 70% af tilfældene efter anke stadfæstes af fredningsstyrelsen.

Det kunne på et senere tidspunkt have interesse at få foretaget en mere generel undersøgelse af § 43-administrationen. Den bør dog i givet fald afvente godkendelsen af amtsrådenes udpegnings af private vandløb, som skal være omfattet af § 43. Miljøministeriets godkendelse af amtsrådenes forslag hertil forventes afsluttet dette år. Når administrationen af beskyttelsen af mindre, private vandløb samt heder og strandenge har stået på et længere stykke tid, vil en sådan undersøgelse også have væsentligt større interesse end i dag, men om den til den tid bør gennemføres må

gøres til genstand for en nærmere drøftelse med de regionale myndigheder, ligesom de ressourcemæssige konsekvenser heraf nøje må overvejes.

- b) Ved den ændring af naturfredningsloven, der skete ved § 7 i lov nr. 250 af 23. maj 1984 om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove, blev naturfredningslovens § 62 ændret. Ved ændringen blev amtsrådenes pligt til at føre tilsyn med overholdelsen af naturfredningslovens bestemmelser lovfæstet.

Ved samme lovændring lovfæstedes ligeledes tilsynsmyndighedernes forpligtelse til at søge et konstateret ulovligt forhold lovliggjort. Det fremgår således nu af naturfredningslovens § 62, stk. 3, at, såfremt tilsynsmyndigheden bliver opmærksom på et ulovligt forhold, skal tilsynsmyndigheden søge forholdet lovliggjort, medmindre der er tale om forhold af ganske underordnet betydning.

Som det fremgår af spørgsmålet, kan lovliggørelse af en overtrædelse af naturfredningslovens § 43 ske ikke alene ved, at den tidligere tilstand reableres, men også ved at amtsrådet efterfølgende meddeler tilladelse til det foretagne indgreb, en såkaldt retlig lovliggørelse.

Baggrunden for lovændringen var den betænkning, der blev afgivet af det af bolig- og miljøministeren nedsatte udvalg om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen (betænkning nr. 981). I betænkningen behandler udvalget i afsnit 6 retlig lovliggørelse af konstaterede overtrædelser af bygge- og miljølovgivningen.

I forbindelse med bekendtgørelsen om tilsyn og pleje samt lovændringen forberedes udsendelse af et

uddybende cirkulære. Retshåndhævelsesudvalgets betænkning vil indgå som grundlag for cirkulæret for så vidt angår håndhævelse. I overensstemmelse hermed vil hovedindholdet i de kriterier og den afvejning, som er afgørende for en beslutning om retlig lovliggørelse af en overtrædelse af f. eks. § 43, være følgende:

Udgangspunktet for amtsrådets behandling af en sådan sag må være, at der må foretages den samme vurdering som, hvis der var søgt om tilladelse, inden indgrebet blev foretaget.

Hvis en forudgående ansøgning ville være blevet imødekommet, må en efterfølgende ansøgning resultere i en retlig lovliggørelse (tilladelse), og den begåede overtrædelse må eventuelt søges straffesanktioneret.

Hvis en forudgående ansøgning derimod ville være blevet afslået, er det imidlertid ikke dermed givet, at efterfølgende godkendelse må afvises. Der vil - som følge af forholdets faktiske etablering - være yderligere momenter, som tillægges betydning for afgørelsen.

Ukendskab til loven fritager hverken for pligten til at følge lovens regler eller for straffeansvaret. På den anden side vil der i en vis udstrækning blive taget hensyn til, om den pågældende har handlet i undskyldelig uvidenhed om sin pligt til at indhente forudgående udtalelse. Selv om der ikke kan vindes hævd på opretholdelsen af en ulovlig tilstand, vil den tid, der er gået, siden forholdet blev etableret, også indgå i vurderingen. Dette skyldes ikke kun et hensyn til lovovertræderen og eventuelt andre, der har indrettet sig på de faktiske eksisterende forhold. Det skyldes også, at

det efter nogen tid vil være vanskeligere at afgøre, hvorledes myndigheden faktisk ville have bedømt en forudgående ansøgning.

Et yderligere element i vurderingen er de økonomiske konsekvenser, som et krav om retablering vil have. Myndighederne må vurdere, om det økonomiske tab ved en retablering står i rimeligt forhold til overtrædelsens betydning.

Alle disse hensyn kan tale for en efterfølgende godkendelse. Det ovenfor nævnte udgangspunkt - at forholdet skal bedømmes uden hensyntagen til, at det allerede er etableret - kan derfor ikke uden videre opretholdes.

Begrundelsen for, at amtsrådet afslår efterfølgende godkendelse, vil på den anden side kunne være overtrædelsens grovhed og vægten i den konkrete sag af de hensyn, der ligger bag den overtrådte bestemmelse. Det må således ved overtrædelser af naturfredningsloven tages i betragtning, at en godkendelse af ulovligheden kan få uacceptable konsekvenser for det pågældende område, fordi det ved bedømmelsen af fremtidige ansøgninger vil være de faktiske forhold, der vil blive udgangspunkt for bedømmelsen.

Endvidere må der lægges vægt på retshåndhævelseshensyn. Dels må der ved afgørelsen tages hensyn til den almindelige retsbevidsthed. Dels må det søges modvirket, at der skulle danne sig en almindelig opfattelse af, at det kan betale sig ikke at overholde lovgivningen.

Alle disse hensyn må afvejes af amtsrådet i den konkrete sag.

En afgørelse om retlig lovliggørelse vil som nævnt kunne ledsages af tiltalerejsning med påstand om en bødestraf, ligesom afgørelsen vil kunne påklages administrativt af dem, der i øvrigt er klageberettigede, således som det er beskrevet ovenfor i punkt a."

(Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 155 (Alm. del - bilag 206), stillet af folketingets miljø- og planlægningsudvalg. Skr. af 11/9-1984. J.nr. D 84-411-16).

14. Miljøministerens redegørelse for sag vedrørende Lønborg Hede, herunder for vanskelighederne omkring tolkningen af mosebegrebet, samt spørgsmålet om retlig lovliggørelse (sidstnævnte findes mere uddybet i optagelse nr. 13, pkt. b).

Spørgsmål C:

"Administrationen af naturfredningslovens § 43.

Der henvises bl.a. til sagen vedrørende et tidligere uopdyrket område op til den fredede Lønborg Hede i Ringkøbing amtskommune, jfr. omtalen i Weekendavisen 2.-8. november 1984.

Endvidere henvises til ministerens besvarelse af udvalgets spørgsmål nr. 155 af 18. september 1984, jfr. alm. del - bilag 271, 1983-84 (2. samling)" (se optagelse nr. 13).

Svar:

Efter naturfredningslovens § 43 er en række naturtyper beskyttet. Det betyder, at områdernes tilstand ikke må ændres uden tilladelse fra amtsrådet.

Amtsrådene er ved deres afgørelser bundet af loven, bekendtgørelser og cirkulærer. Herudover skal amtsrådene følge regionplanerne, fredningsplanerne og bindinger fra staten om Ramsarområder, EF-fuglebeskyttelsesområder og større nationale naturområder.

Amtsrådenes afgørelser kan påklages til fredningsstyrelsen af bl.a. Danmarks Naturfredningsforening.

Det er fredningsstyrelsens indtryk, at amtsrådene administrerer § 43 i

overensstemmelse med lovens forudsætninger. Det betyder, at naturfredningsmæssige interesser kun tilsidesættes, når tungtvejende samfundsmæssige interesser taler for et indgreb.

Det kan nævnes, at fredningsstyrelsens gennemgang af ankesagerne for de sidste 4 år viser, at amtsrådenes afgørelser i ca. 70 % af tilfældene blev stadfæstet af fredningsstyrelsen. I størstedelen af de øvrige sager, skete der en skærpelse af amtsrådenes afgørelser.

Det er imidlertid klart, at man må være meget opmærksom på, om denne lovgivning virker efter hensigten.

Hvis undersøgelsen fra universitetet i Roskilde, der er omtalt i artiklen, viser, at der er noget galt, må det overvejes, hvad der skal gøres. Fredningsstyrelsen er anmodet om at se grundigt på undersøgelsens resultater.

Sagen fra Lønborg Hede drejede sig om, at fredningsstyrelsen havde anlagt sag mod en gårdejer, fordi man mente, at ejeren ulovligt havde opdyrket nogle mosearealer.

Fredningsstyrelsen besluttede imidlertid efter råd fra kammeradvokaten at hæve retssagen. Det skete, fordi man ikke fandt det muligt at føre bevis for, at de omtalte arealer var mose i naturfredningslovens forstand.

Vanskelighederne i bevisførelsen skyldtes tre forhold:

at mosebegrebet ikke er fastlagt helt entydigt efter naturfredningsloven,

at de sagkyndige under forberedelsen af retssagen var uenige om, hvad der skulle forstås ved en mose og endeligt

at ejeren, til trods for at der var nedlagt fagedforbud, havde fortsat med at pløje og opdyrke området. Hermed var områdets naturlige vegetation og jordbundsforhold blevet ændret således, at det var umuligt at dokumentere områdets hidtidige karakter.

En lignende sag kan formentlig undgås, hvis der sker en præcisering af mosebegrebet. Fredningsstyrelsen er anmodet om at overveje dette spørgsmål nærmere.

Naturen er mangfoldig og varieret. Den lader sig kun vanskeligt rubricere i præcise begreber. Man må derfor ikke undervurdere de vanskeligheder, der kan være forbundet med en præcisering af mosebegrebet.

I forbindelse med håndhævelsesloven i 1984 blev amtsrådenes pligt til at føre tilsyn med overholdelsen af naturfredningslovens bestemmelser lovfæstet.

Tilsynsmyndighedernes forpligtigelse til at søge et konstateret ulovligt forhold lovliggjort blev ligeledes lovfæstet.

Såfremt tilsynsmyndigheden bliver opmærksom på et ulovligt forhold, skal man søge forholdet lovliggjort, medmindre der er tale om forhold af ganske underordnet betydning.

Lovliggørelse af en overtrædelse af naturfredningslovens § 43 kan ikke alene ske ved, at den tidligere tilstand retableres. Det kan også ske ved, at amtsrådet efterfølgende meddeler tilladelse til det foretagne indgreb. Det er en såkaldt retlig lovliggørelse.

Udgangspunktet for amtsrådets behandling af en sådan sag må være, at der må foretages den samme vurdering som, hvis der var søgt om tilladelse, inden indgrebet blev foretaget.

Hvis en forudgående ansøgning ville være blevet imødekommet, må en efterfølgende ansøgning resultere i en retlig lovliggørelse - en tilladelse. Og der må eventuelt rejses en straffesag for overtrædelsen.

Hvis en forudgående ansøgning derimod ville være blevet afslået, er det ikke dermed givet, at efterfølgende godkendelse må afvises. Der vil - som følge af forholdets faktiske etablering - være yderligere momenter, som må tillægges betydning for afgørelsen.

Ukendskab til loven fritager, hverken for pligten til at følge lovens regler, eller for straffeansvaret. På den anden side vil der i en vis udstrækning blive taget hensyn til, om den pågældende har handlet i undskyldelig uvidenhed om sin pligt til at indhente forudgående udtalelse.

Også den tid, der er gået, siden forholdet blev etableret, bør indgå i vurderingen.

Et yderligere element i vurderingen er de økonomiske konsekvenser af en nægtet tilladelse og dermed krav om retablering. Myndighederne må vurdere, om det økonomiske tab ved en retablering står i rimeligt forhold til overtrædelsens betydning.

Der kan også være tilfælde, hvor en retablering ikke kan gennemføres, eller hvor naturen retablerer sig selv over en kortere eller længere årrække.

De nævnte hensyn kan tale for en efterfølgende godkendelse.

Andre momenter kan tale mod efterfølgende godkendelse.

Det drejer sig om overtrædelsens grov-
hed. Det drejer sig også om et rets-
håndhævelsessensyn. Afgørelsen må
tage hensyn til den almindelige retsbe-
vidsthed. Det må også søges modvirket,
at der skulle danne sig en almindelig
opfattelse af, at det kan betale sig
ikke at overholde lovgivningen.

Alle de nævnte hensyn må afvejes af
amtsrådet i den konkrete sag.

(Notat til folketingets miljø- og plan-
lægningsudvalg om besvarelsen af sam-
rådsspørgsmål C om naturfredningslovens
§ 43. Skr. af 7/1-1985, j.nr. D 84-
411-23).

15. Fredningsstyrelsens kriterier ved afgørelser af klagesager i henhold til naturfredningslovens § 43, herunder en præcisering af udgangspunktet for den nødvendige interesseafvejning mellem frednings- og samfundsøkonomiske hensyn, samt nødvendigheden af at inddrage også spredningsøkologiske hensyn.

Spørgsmål:

"Miljøministeren bedes oplyse udvalget om, hvilke kriterier fredningsstyrelsen anlægger ved afgørelsen af klagesager i henhold til naturfredningslovens § 43."

Svar:

Jeg har forelagt spørgsmålet for fredningsstyrelsen, der har oplyst følgende, hvortil jeg kan henholde mig.

"Tilladelsesordningen efter naturfredningslovens §§ 43, 43 a og b med hensyn til anlæg m.v. i forbudelse med visse dområder (vandløb, søer og moser) samt beskyttelse af heder og strandenge administreres af amtsrådene/hovedstadsrådet, jfr. miljøministeriets bekendtgørelse nr. 521 af 2. november 1983 og nr. 40 af 9. februar 1984. Amtsrådenes/hovedstadsrådets afgørelser kan påklages til fredningsstyrelsen, hvis afgørelse er endelig.

De kriterier, der lægges til grund ved fredningsstyrelsens behandling af klagesager, knytter sig nært til de forudsætninger, som er beskrevet i bemærkningerne til de enkelte lovforslag om indførelse af en generel beskyttelse af visse naturtyper efter naturfredningsloven. Disse bemærkninger til lovforslagene er senere blevet indarbejdet i cirkulærer om bestemmelserne, hvor der også er sket en supplerende af administrationsforskrifterne.

Der kan henvises til cirkulære nr. 222 af 1. december 1978 og cirkulære af 27. marts 1984.

Med baggrund i disse cirkulærer og den hidtidige praksis i klagesager kan der oplyses følgende: Ved bedømmelsen af klagesager efter naturfredningslovens §§ 43 og 43 a og b foretages der en konkret vurdering af den enkelte sag, hvor der lægges vægt på indgrebets karakter og omfang, den naturfredningsmæssige betydning af det pågældende område samt andre samfundsøkonomiske hensyn.

I denne henseende fremgår det af bemærkningerne i lovforslaget til de i 1978 gennemførte bestemmelser om beskyttelse af visse vandløb, søer og moser, at der skal tungtvejende grunde til at tillade ændringer af vådområderne. På samme måde skal der i henhold til cirkulæret herom tungtvejende grunde til at tillade ændringer af de senere inddragne naturområder, hederne og strandengene, i hvert fald, hvis disse ændringer er væsentlige eller i modstrid med ønsket om at opretholde de pågældende naturtyper som sådanne.

Hertil kommer, at lovens ordning ikke går ud på en generel beskyttelse af de pågældende naturtyper, idet områderne skal have en vis størrelse for at

være beskyttede. En række områder, der falder ind under de pågældende naturtyper, er således fortsat ubeskyttede. Også dette forhold begrundes en generel restriktiv praksis for så vidt angår de beskyttede områder.

Den nødvendige interesseafvejning vil derfor tage sit udgangspunkt i, at det ikke er nok, at der er påvist en væsentlig jordbrugs- eller anden økonomisk interesse i, at et indgreb finder sted. Der må tillige være tale om et område, som ud fra fredningsmæssige hensyn vurderes som uden særlig interesse for, at man eventuelt kan acceptere, at der sker indgreb i dets tilstand, eller at det påtænkte indgreb i sig selv ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området. Dog vil det naturligvis ikke kunne udelukkes, at andre særlige forhold må tages i betragtning f.eks., at der foreligger specielle store landbrugs-mæssige interesser i et givet projekt.

For så vidt angår bestemmelsen om søer, der blev skærpet ved lovændringerne i 1983, henvises til bemærkningerne i folketingsudvalgets betænkning. Heraf fremgår, at ved administrationen af bestemmelserne, må det ved ansøgning om tilladelse til opfyldning af kunstigt etablerede søer, f.eks. mergelgrave, tillægges afgørende betydning, om der tilbydes etableret en tilsvarende sø andetsteds.

Navnlig for de mindre naturlokaliteter er det af betydning, at de ikke vurderes isoleret fra omgivelserne. Principielt gælder det således, at interessen i at bevare f.eks. en af de små naturlokaliteter ikke blot behøver at være den pågældende lokalitets værdi i sig selv som levested for planter og dyr. Interessen vil her udover ofte også

knytte sig til, at der ikke bliver forøgede afstande til lignende lokaliteter og dermed forringede spredningsmuligheder for plante- og dyrelivet. Derfor må f.eks. de små naturlokaliteter, der er beliggende spredt i jordbrugsområderne, generelt søges bevaret i størst mulig udstrækning. I cirkulæret om vådområder er det derfor også fremhævet, at et områdes betydning for plante- og dyrelivet ikke behøver at have sammenhæng med en beliggenhed inden for eller udenfor de områder, som af fredningsmyndighederne er udpeget som særlige fredningsinteressesområder.

På den anden side er den registrering, analyse og planlægning af naturforhold, der foretages bl.a. af fredningsmyndighederne, af stor betydning ved vurderingen af de enkelte sager. Baggrunden herfor er først og fremmest, at der gennem dette arbejde tilvejebringes en dokumentation for de enkelte områders beliggenhed og deres naturfredningsmæssige betydning, som ofte medfører, at der anlægges en særlig restriktiv praksis for arealer, der er beliggende indenfor områder af særlig fredningsinteresse."

(Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 103 (Alm. del - bilag 121) fra folketingets miljø- og planlægningsudvalg, 7/1-1985, j.nr. D 84-411-23).

16. Redegørelse om miljøministeriets erfaringer med forvaltningen af naturfredningslovens § 43 i perioden 1979-85 - herunder for ministeriets behandling af klagesager - udtrykt ved antallet af sager og andelen af tilladelser m.v. for dele af perioden.

Spørgsmål:

Der ønskes en ajourført redegørelse over ministeriets erfaringer med forvaltningen af naturfredningslovens § 43, en oversigt over hvilke dispensationer, der er givet fordelt på amtskommuner, en oversigt over klagesager, samt en redegørelse for ministeriets handling af klagesager.

Svar:

Jeg har forelagt spørgsmålet for fredningsstyrelsen, der har oplyst følgende:

"Det skønnes at amtsrådene/hovedstadsrådet i perioden 1979-85 har truffet ca. 1500 afgørelser vedrørende naturfredningslovens §§ 43-43b, heraf godt 1/3 i den nedennævnte undersøgelsesperiode 1979-82, og at ca. 300 af disse afgørelser er påklaget og afgjort af fredningsstyrelsen.

Fredningsstyrelsen modtager imidlertid ikke systematiske indberetninger om regionale fredningsmyndigheders afgørelser vedrørende naturfredningslovens §§ 43-43b, ligesom fredningsstyrelsen heller ikke foretager nogen løbende statistisk analyse af styrelsens afgørelser i klagesager efter denne bestemmelse. Fredningsstyrelsen er derfor ikke på det foreliggende grundlag i stand til at udarbejde en ajourført oversigt over amtskommunernes, hovedstadsrådets og styrelsens afgørelser efter §§ 43-43b, der vedrører hele denne bestemmelses hidtidige gyldighedsperiode.

Som led i den teknologisk-samfundsvidenskabelige uddannelse på Roskilde Universitetscenter er der imidlertid som specialopgave udarbejdet en analyse over amtsrådenes/hovedstadsrådets behandling af sager efter naturfrednings-

lovens § 43 om ændring af tilstanden i vådområder i den fireårige periode 1979-82. Analysen angår ligeledes fredningsstyrelsens behandling af klagesager efter § 43 i samme periode.

I det følgende redegøres kortfattet for indholdet af denne analyse, ligesom der på baggrund af analysen, sammenholdt med styrelsens erfaringer, vil blive foretaget en vurdering af den hidtidige administrationspraksis.

Det bemærkes, at undersøgelsesperioden i den omtalte analyse ligger forud for ikrafttrædelsen af bestemmelserne i lov nr. 208 af 25. maj 1983 om beskyttelse af heder og strandenge, jfr. naturfredningslovens §§ 43a og b, ligeledes forud for, at arealgrænsen for beskyttede søer blev nedsat fra 1000 til 500 m² efter bestemmelserne i § 43.

Der blev realitetsbehandlet 531 sager i undersøgelsesperioden i amtskommunerne/hovedstadsrådet. Antallet af afgørelser er vokset støt perioden igennem - således 24 i første halvår af 1978 og omkring 100 i sidste halvår af 1982. Denne udvikling i sagsantallet er siden vokset i takt med, at anvendelsesområdet for § 43 er udvidet og §§ 43a og b er trådt i kraft. Det skønnes, at der siden 1982 i nogle amtskommuner er sket op til en fordobling af det årlige antal sager.

I 17 % af amtsrådenes/hovedstadsrådets afgørelser i undersøgelsesperioden fra 1978-82 meddeltes afslag på indgreb. I 59 % meddeltes ubetinget godkendelse, og i andre 24 % betingede godkendelser under en eller anden form. Et flertal - 61 % af afgørelserne - angik vandløb, 18 % moser og 10 % søer.

Analysen viser, at amtsrådene især værner om de højt klassificerede naturområder, herunder større nationale naturområder og Ramsar-områder. Tilsvarende er amtsrådene mere restriktive end ellers i forbindelse med vådområder beliggende inden for byzone, recipient-kvalitetsplanernes højt klassificerede vandløb og vandløbsstræk med registrerede fiskeriinteresser.

Det ses i analysen, at der er en klar sammenhæng mellem arealplanerne og amtsrådenes praksis - en sammenhæng, som næppe kan forklares ved, at de omhandlede vådområder i højt klassificerede områder generelt er mere værdifulde end vådområder i de lavere klassificerede områder.

Med hensyn til de regionale forskelle viser analysen tydeligt variationer i den administrative praksis fra amt til amt. Forskellene kan delvis tilskrives variationer i naturgrundlaget og indgrebsønsker. Korrigeret for disse forskelle synes der dog stadig at være visse variationer i praksis fra amt til amt.

Tidsmæssigt viser analysen, at praksis bliver mere restriktiv i løbet af undersøgelsesperioden.

Det er fredningsstyrelsens opfattelse, at de statistiske angivelser i analysen må anses for korrekte. Den anvendte metode giver dog ikke noget nuanceret billede af, hvor mange sager, der har været bagatelagtige eller af mindre betydning for naturindholdet i det pågældende område. Dette må sammenholdes med, at § 43 er meget vidt formuleret, og at der derfor kræves tilladelse til en bred vifte af foranstaltninger.

Fredningsstyrelsen er dog af den opfattelse, at analysen viser, at amtskommunerne navnlig uden for de højt klassificerede naturområder, har anlagt en noget lempeligere praksis, end der var forudsat i lovens forarbejder og de cirkulærer, der indgår i administrationsgrundlaget.

Om fredningsstyrelsens praksis i klagesager kan oplyses, at ifølge analysen blev 19 % af afgørelserne i undersøgelsesperioden indanket til styrelsen, som skærpede ca. 30 % af de påklagede tilladelser i naturbeskyttende retning. Det tilføjes i øvrigt, at der synes at være en ændring i, hvorledes klagerne antal forholdsmæssigt fordeler sig på de forskellige grupper af klageberettigede, således at klagerne forskydes fra grundejere til interesseorganisationer med tilknytning til natur og friluftsliv. Hvad angår fredningsstyrelsens behandling af klagesager, henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 103 (Alm. del - bilag 121) . (Se optagelse nr. 15).

Fredningsstyrelsen søger gennem sin informationsvirksomhed over for amtskommunerne at oplyse om administrationen af § 43 og betydningen af bl.a. de små biotoper i agerlandet. I denne forbindelse skal nævnes, at de sidste års stigende erkendelse af småbiotopernes betydning som spredningsveje for flora og fauna og information herom har skabt et forbedret økologisk grundlag for skærpelse af amtskommunernes hidtidige praksis.

Der skal ligeledes peges på, at amtskommunerne ved deres løbende registrering af § 43-områder efterhånden får tilvejebragt et datamateriale, der giver et bedre grundlag for administrationen af § 43.

Endelig kan det ikke afvises, at der gennem fredningsstyrelsens udpegning af nationale biologiske interesseområder og EF-fuglebeskyttelsesområder til en vis grad er sket en inddragelse af hidtil mere upåagtede områder, som også kan have betydning i den omhandlede henseende.

På denne baggrund vil fredningsstyrelsen følge udviklingen i de regionale fredningsmyndigheders praksis vedrørende administrationen af naturfredningslovens § 43."

Som bekendt har jeg den 29. november 1985 afgivet en redegørelse til folke-

tinget om marginale jorder og miljøinteresser. Da redegørelsen blandt andet indeholder en omtale af naturfredningslovens § 43, og da der skal være debat herom i januar måned 1986, finder jeg det mest korrekt at fremkomme med min vurdering af fredningssty-

relsens redegørelse under debatten i tinget.

(Miljøministerens besvarelse af spørgsmål 2 (Alm. del - bil. 10) fra folketingets miljø- og planlægningsudvalg. Skr. af 6/12-1985 j.nr. D 85 411-36).

-
17. Miljøministeren har i folketinget tilkendegivet, at han vil vurdere om grundlaget for den nuværende administration efter naturfredningslovens § 43 yder den nødvendige beskyttelse.
-

_ forespørgselsdebatten den 14. november 1985 i folketinget om regeringens prioritering i miljøpolitikken meddelte miljøministeren blandt andet, at "jeg vil se på behovet for at skærpe naturfredningslovens bestemmelser på vådområder, heder og strandenge. Naturområderne skal bevares. De er af afgørende betydning for plante- og dyrelivet og dermed også for det økologiske kredsløb og dermed for menneskene".

Ligeledes i miljøministerens skriftlige redegørelse af 29. november 1985 til folketinget om marginale jorder og

miljøinteresser anføres det, at ... "regeringen (...) endvidere (vil) vurdere, om grundlaget for den nuværende administration efter naturfredningslovens § 43 (beskyttelse af vådområder, heder og strandenge) yder den nødvendige beskyttelse. Regeringen vil i denne forbindelse overveje, om den miljømæssige beskyttelse i givet fald kan styrkes, samtidig med at det bliver klart for den enkelte landmand, hvad der er tilladt."

(Folketingets forhandlinger 1985/86, sp. 2241 og 3294).
