



REGULERINGEN AF DIGER OG DENS BAGGRUND

STØTTET AF

Promilleafgiftsfonden for landbrug

Beskyttelsen af diger i dag er meget mere omfattende og muligheden for dispensation væsentligt ringere end da reglerne blev vedtaget af Folketinget i 1992.

Der er ifølge Slot- og Kulturstyrelsen registreret ca. 34.000 kilometer beskyttede diger i Danmark^[i]. De fleste af digerne i landskabet er fra tiden omkring udskiftningen ved de store landboreformer fra år 1781 til ca. 1805 og er udtryk for, hvordan jorden opdeltes på daværende tidspunkt^[ii].

Digerne er beskyttede efter museumsloven, og det primære formål med beskyttelsen antages i dag at være sikring af kulturhistoriske værdier.

I dette notat redegøres for beskyttelsens omfang i dag, lovgivers oprindelige intention med beskyttelsen af diger og den efterfølgende udvikling af beskyttelsen i praksis.

Konklusionen er, at beskyttelsen, der oprindeligt var tænkt som en biologisk beskyttelse, en såkaldt biotopbeskyttelse, i dag er blevet langt mere omfattende end oprindeligt forudsat af lovgiver, ligesom dispensationspraksis er blevet mere restriktiv. Dette er sket på bekostning af borgernes retssikkerhed.

Beskyttelsen i dag

Efter museumslovens^[iii] § 29 a, stk. 1, må der ikke "foretages ændring i tilstanden af sten- og jorddiger og lignende."

Hvad er "sten- og jorddiger"?

Afgrænsningen af beskyttede sten- og jorddiger fastsættes af Kulturministeren, jf. museumslovens § 29 c. Kulturministeren har blandt andet derfor udstedt bekendtgørelse om beskyttede sten- og jorddiger og lignende^[iv]. Ifølge bekendtgørelsens § 1 er følgende diger omfattet:

1. stendiger,
2. andre diger, der ejes af offentlige myndigheder,
3. andre diger, der ligger på eller afgrænser naturtyper, der er beskyttede efter naturbeskyttelseslovens § 3, og
4. andre diger, der er angivet på kortbladet for det pågældende område i Geodatastyrelsens kortværk Danmark (1:25.000) i den seneste reviderede udgave forud for den 1. juli 1992 (4-cm kort).^[v]

Stendiger er direkte beskyttede af bestemmelsen.

Andre digetyper er derimod kun beskyttede, hvis de

- a) ligger på offentligt ejede arealer,
- b) ligger på eller afgrænser § 3-områder (områder beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3), eller
- c) er angivet på angivet på Geodatastyrelsens 4-cm kort.

Offentlige grundejere kan gå ud fra, at alle digetyper på deres ejendomme er beskyttede. Private grundejere må derimod

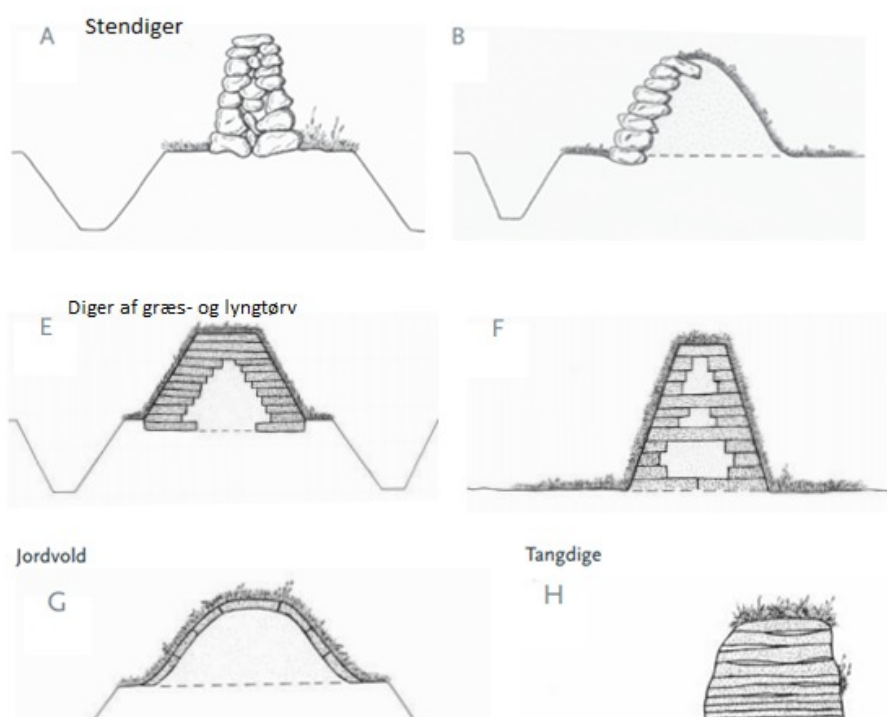
- a) slå op på Danmarks Miljøportal[vii] for at konstatere, om der er § 3-områder på deres jord og sammenholde dette med den fysiske forekomst af diger på deres jord og
- b) slå op i Geodatastyrelsens 4-cm kort for at konstatere, om der er angivet diger på deres jord. Digerne er markeret med en fed sort streg.

På Danmarks miljøportal kan man også se en vejledende registrering af beskyttede diger. Den vejledende registrering blev foretaget af de tidligere amter og er kun vejledende, da den kan indeholde diger, som faktisk ikke er beskyttede efter bekendtgørelsen, ligesom den kan mangle angivelse af beskyttede diger[viii].

Hvilke digetyper er der? Digerne er generelt opført på forskellig vis og af forskellige materialer. I Kulturarvsstyrelsens vejledning skelnes der mellem følgende typer[ix]:

- Stendiger
- Diger af græs og lyngtørv
- Jordvolde
- Tangdiger
- Diger med grøfter

Følgende er illustrationer fra vejledningen på de forskellige typer:



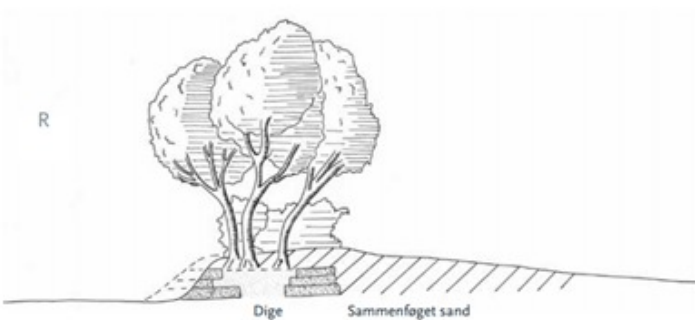
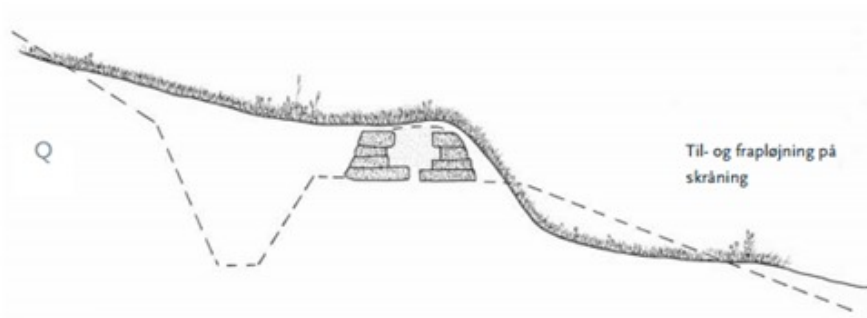


Stendigerne er som nævnt selvstændigt beskyttede. Diger af græs og lyngtørv, jordvolde, tangdiger og diger med grøfter er derimod kun beskyttede, hvis de ligger på offentligt ejede arealer eller i § 3-områder, eller de er angivet på 4 cm-kortet.

Hvordan konstateres diget?

De ovenfor illustrerede diger er alle lette at se i landskabet, da de alle adskiller sig væsentligt fra omgivelserne. I dag er det imidlertid langt fra alle diger, som gør dette, og de kan falde i med omgivelserne, hvis de er ringe udført eller blot er ramt af tidens tand.

Følgende er eksempler fra vejledningen på digers udseende i dag[x]:





Som det fremgår, kan diger være vanskeligt konstaterbare i landskabet. Hvis en grundejer vil konstatere, om der er beskyttede diger på dennes grund, må vedkommende derfor slå det op på 4-cm kortet.

Beskyttelsens omfang og dispensation

Den manglende fysiske fremtræden har medført en del sager, hvor grundejere eller tidligere ejere uforvarende har beskadiget / fjernet diger.

Slot- og Kulturstyrelsen påser som tilsynsyndighed overholdelse af loven og kan udstede påbud om retablering, hvis et dige er fjernet, jf. museumslovens § 29 o, stk. 1. I den forbindelse vejleder styrelsen om muligheden for at søge om dispensation. Dispensation søges ved og meddeles af kommunen efter museumslovens § 29 j, stk. 2.

Som oftest søger grundejeren om dispensation til fjernelse af diget, så han / hun på denne måde kan få lovliggjort beskadigelsen / fjernelsen.

Kommunens afgørelse om dispensation kan indbringes for Natur- og Miljøklagenævnet, jf. lovens § 29 t, stk. 1.

Den til enhver tid værende ejer hæfter

Det påhviler den til enhver tid værende ejer at berigtige et ulovligt forhold, jf. museumslovens § 29 p.

Hvis en tidligere ejer pløjede et dige op i 1993, vil den nuværende ejer blive pålagt at retablere diget og skal dermed bære de udgifter, som er forbundet med retableringen.

Den nuværende forståelse af beskyttelsens omfang er udviklet i praksis ved Natur- og Miljøklagenævnets behandling af disse sager. Efter nævnets praksis tages først stilling til, om diget er beskyttelsesværdigt. Hvis det ikke er beskyttelsesværdigt, antages diget ikke for værende omfattet af beskyttelsen. Hvis det er beskyttelsesværdigt, vurderer nævnet, om der kan meddeles dispensation til fjernelsen af diget.

Ved afgørelse af, om et dige er beskyttelsesværdigt, lægger nævnet vægt på tre kriterier:

- Kulturhistorisk betydning
- Landskabelig betydning
- Biologisk betydning

Det er i princippet tilstrækkeligt, at diget vurderes værdifuldt i én henseende, f.eks. at diget har landskabelig værdi. Hvis det er tilfældet, er diget beskyttelsesværdigt. I praksis har nævnet navnlig lagt stor vægt på digernes kulturhistoriske værdi som udtryk for ældre tiders ejendomsstruktur og udskiftningsmønster.

Ved afgørelse af, om der kan meddeles dispensation, har det ikke selvstændig afgørende betydning, at der er påvist driftsmæssige eller andre økonomiske interesser i at diget fjernes.

Nævnet lægger derimod vægt på, at det i lovforarbejderne er angivet, at der kun "i særlige tilfælde" kan dispenseres fra forbuddet mod tilstandsændringer, hvorfor nævnet kun i sjældne tilfælde tillader dispensation, i hvert fald hvis der er tale om nedlæggelse.

Natur- og Miljøklagenævnets praksis for dispensation til nedlæggelse af diger, herunder i forbindelse med landbrugsdrift, er derfor "yderst restriktiv"[xi].

Hvis der blot er tale om fjernelse af en lille del af diget for at give mulighed for gennemkørsel – til sikring af driften af marken – er der derimod en vis sandsynlighed for dispensation.

Beskyttelsen i 1992

Beskyttelsen af diger blev indført ved vedtagelsen af naturbeskyttelsesloven i 1992. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget[xii], afsnit 4. 1 var baggrunden for forslaget, at diger var en truet "naturtype".

Følgende fremgår af forarbejderne:

"En historisk analyse af udviklingen i småbiotopmønstret i 5 områder i Østdanmark viser således, at 70 pct af de diger, der fandtes på kort i 1884 var forsvundet i 1981.

Det kan forventes, at udviklingen i landbruget stadig vil medføre nedlæggelse af diger. I øjeblikket forsvinder diger med 2 pct. af de tilbageværende om året. Hovedårsagerne skal søges i landbrugets mekanisering med stadig større og mere effektive markredskaber og i brugssammenlægninger."

Beskyttelsen begrænsedes til de diger, som fremgik af Geodatastyrelsens kortværk Danmark (1:25.000), 4-cm kortet, ved lovens ikrafttræden den 1. juli 1992.

I lovbemærkningernes afsnit 4.3 er det angivet, at der vil "kunne opstå problemer ved anvendelsen af kortværkene, idet en række diger kan være nedlagt, siden kortene blev udarbejdet. Det må derfor i tvivlstilfælde ved hjælp af luftfotos søges fastslået, om diget var nedlagt ved lovens vedtagelse."

Denne usikkerhed kunne undgås ved en egentlig udpegning af de beskyttede diger. På tidspunktet for lovens vedtagelse forudsattes det, at den automatiske beskyttelse af diger angivet i kortene, ville blive erstattet med en konkret udpegning af de diger, som fremadrettet skulle være beskyttet.

På denne måde kunne "biologisk uinteressante diger udelades af beskyttelsen, uanset at de er optaget på de ovennævnte kortblade"[xiii].

De daværende amter skulle foretage den konkrete udpegning, og amtsrådets forslag til, hvilke diger som skulle omfattes af beskyttelsen, skulle i offentlig høring og godkendes af miljøministeren.

Ved behandlingen af lovforslaget havde folketingsmedlem N. Filt Jensen stillet spørgsmål til den nye beskyttelse af sten- og jorddiger. Den daværende miljøminister, Per Stig Møller, svarede følgende på baggrund af et notat fra Skov- og Naturstyrelsen:

"Som du kan se, vil vi efter en konkret vurdering ende med, at de mindre værdifulde sten- og jorddiger vil blive udtaget af beskyttelsesordningen.... Jeg kan godt forstå din indgangsvinkel, og jeg er derfor indstillet på at foreslå et betækningsbidrag, hvor det kunne præciseres, at der vil blive fulgt en lempelig dispensationspraksis overfor de mindre værdifulde sten- og jorddiger i perioden, indtil den endelige udpegning af de beskyttede diger er foretaget."[xiv]

I notatet fra Skov- og Naturstyrelsen kan man læse den nærmere begrundelse for svaret. I notatet er der bl.a. angivet følgende:

"På lidt længere sigt er det hensigten, at denne ordning skal afløses af en beskyttelse, der er baseret på en konkret udpegning. Med en sådan udpegning vil de mindre værdifulde sten- og jorddiger helt blive undtaget fra beskyttelsesordningen, således at der ikke i større omfang end påkrævet af hensyn til biotopbeskyttelsen lægges hindringer i vejen for landbrugets almindelige

strukturudvikling.

Amtsrådet kan konkret dispensere fra forbudet mod at foretage ændringer i tilstanden af de beskyttede diger.

Det vil således bero på en konkret vurdering, om der i det enkelte tilfælde, f.eks. i forbindelse med sammenlægning af landbrugsejendomme, kan dispenseres til hel eller delvis fjernelse af et dige.

I perioden indtil der er foretaget en konkret udpegning af de diger, der er omfattet af beskyttelsesordningen, kan det forventes, at der vil blive fulgt en lempelig dispensationspraksis i de tilfælde, hvor der er tale om indgreb i mindre værdifulde sten- og jorddiger.”

Da Folketingets miljø- og planlægningsudvalg skulle behandle spørgsmålet inden lovens endelige vedtagelse, fandt udvalget, at det ville være for risikabelt at have en lempelig dispensationspraksis, inden der skete konkret udpegning af de beskyttede diger. Udvalget udtalte derfor i dets betænkning af 12. december 1991 om forslaget, at

”der, indtil den konkrete udpegning har fundet sted, skal udvises tilbageholdenhed med dispensationer.”

Udvalget henviste desuden til de generelle bemærkninger i lovforslaget vedrørende dispensation fra beskyttede naturtyper, herunder diger. Efter disse bemærkninger skal der foreligge særlige omstændigheder, førend dispensation kan gives, og det fremgår af bemærkningerne, at det ikke er nok

”at der er påvist en væsentlig jordbrugs- eller anden økonomisk interesse i, at et indgreb finder sted”^[xv].

Af udvalgets betænkning fremgår det således, at

”Amtsrådet kan i ganske særlige tilfælde dispensere fra forbudet mod at foretage ændringer i tilstanden af de beskyttede diger”.

Kommentar:

Ved lovens vedtagelse i 1992 tænkte digebeskyttelsen som en beskyttelse af småbiotoper. Det primære formål var altså at varetage biologiske hensyn. Det angives i bemærkningerne, afsnit 4.1 i bemærkningerne til §§ 3,4,5,6 og 7, at digerene også bidrager til et ”varieret landskab” og giver ”kulturhistoriske oplysninger om ejendomsskel, sogneskel, udskiftninger, jordfordeling m.m.”, men disse hensyn tillagdes ikke i sig selv betydning ved vurdering af, om et dige skulle være beskyttet. Tværtimod er det – som refereret ovenfor – angivet i lovbemærkningerne, at man ved en konkret udpegning af digerene ville udelade de biologisk ”uinteressante” diger af beskyttelsen. Ved den konkrete udpegning skulle kulturhistoriske og landskabelige hensyn altså ikke tillægges selvstændig betydning, som det ellers er praksis i dag. Efter praksis i dag kan et kulturhistorisk eller landskabeligt hensyn i sig selv være tilstrækkeligt til at fastslå, at et dige er beskyttet. Der er altså sket en væsentlig udvidelse i forhold til den tiltænkte beskyttelse.

Praksis efter 1992

Efter Folketingets vedtagelse af naturbeskyttelsesloven udarbejdede Skov- og Naturstyrelsen i 1993 ”Vejledning om naturbeskyttelsesloven”. Vejledningens kapitel 4 om sten- og jorddiger gengiver i det store hele forarbejderne til selve loven.

Vejledningen supplerer dog forarbejderne med fortolkning af, hvornår der kan meddeles dispensation til fjernelse af diger.

I vejledningens afsnit 4.7, Interesseafvejning, er der angivet følgende:

"Ved en vurdering af bevaringsinteresserne over for en dispensationsansøgning skal hensynet til både de kulturhistoriske, de biologiske og de landskabelige interesser inddrages. Bevaringstilstand, hensynet til bevaring af større, samlede forekomster af diger eller særligt typiske eller sjældne digekomplekser eller et diges særlige biologiske værdi, bør medføre særlig tilbageholdenhed med hensyn til indgreb. Interesseafvejningen ved dispensationsansøgninger bør også ske i forhold til digernes landskabsøkologiske funktion som spredningskorridorer. Der bør således bl.a. udvises betydelig tilbageholdenhed med dispensationer i tilfælde hvor der er tale om diger der forbinder naturtyper, udgår fra en naturtype eller på anden måde er væsentlig for arternes spredning i landskabet.

Det er ikke en tilstrækkelig begrundelse for et indgreb, at der er påvist en væsentlig jordbrugs- eller anden økonomisk eller rekreativ interesse heri."

Efterfølgende behandlede Naturklagenævnet en række sager om beskyttelsens omfang.

I 1993 behandlede nævnet en klage over et amts afslag på dispensation til fjernelse af en række diger i forbindelse med etablering af læhegn. Naturklagenævnet opretholdt afslaget med den begrundelse, at "der ikke forelå særlige forhold, som kunne begrunde, at der på nuværende tidspunkt dispenseres til fjernelse af disse diger", men "at ejerne vil kunne forlange ansøgningerne genbehandlet, når amtets registrering af beskyttede jorddiger foreligger"^[xvi].

I 1994 skulle nævnet tage stilling til en sag, hvor der på 4-cm kortet var indtegnet et dige på i alt 400 meter. Indtegningen var baseret på en opmåling fra 1889. Amtet mente, at ejeren havde fjernet 150 meter af dette dige, da det ikke kunne konstateres i marken. Ejeren mente, at de 150 meter aldrig havde været et dige men alene en højdeforskel på 20-25 cm ved et tidligere skel. Amtet oplyste til sagen, at de 150 meter fremtrådte på et luftfoto af 29. april 1993 som et udyrket areal med spredt bevoksning, men at det ikke var muligt på fotoet at erkende denne del af diget som et sådant på grund af bevoksningen og digets ringe højde. Nævnet konkluderede, at der ikke var tilstrækkelig sikkerhed for at antage, at der faktisk var et dige på den 150 meter lange strækning på tidspunktet for lovens ikrafttræden den 1. juli 1992. Denne del af diget måtte antages for værende fjernet inden den 1. juli 1992. Nævnet ophævede på den baggrund amtets afgørelse.^[xvii]

Efterfølgende besluttede den daværende Miljø- og Energiminister, Svend Auken, at det var for omkostningskrævende at foretage en konkret udpegning af de beskyttede diger. Ministeriet besluttede derfor at fortsætte den midlertidige ordning, hvorefter alle diger angivet i 4-cm kortet var beskyttet.

Dette fik i 1997 Naturklagenævnet til at meddele følgende:

"Ved Miljø- og Energiministerens beslutning om indtil videre at fortsætte den midlertidige ordning bortfaldt grundlaget for den særligt tilbageholdende dispensationspraksis. NKN har siden da i forbindelse med klager over tilladte eller ikke-tilladte digenedlæggelser m.v. selv foretaget en relativt indgående, konkret vurdering af, om der er tale om et beskyttelsesværdigt dige og - i lyset heraf - vurderet de grunde, som er anført til støtte for ønsket om ændring af digets tilstand.

Vurderingen af, hvorvidt det på kortværket optegnede dige (angivelse med digesignatur) er beskyttelsesværdigt, sker ud fra følgende 3 kriterier, idet bemærkes, at vurderingen navnlig har drejet sig om jorddiger:

- Om diget fremtræder som et væsentligt element i landskabet i kraft af dets længde, profil eller som en del af et sammenhængende digesystem.

- Digets kulturhistoriske betydning, navnlig som gammelt ejerlaugs- eller ejendomsskel.
- Digets betydning som biotop eller økologisk spredningskorridor.

Vurderingen af, om der er grundlag for at give dispensation fra forbudet mod ændringen, sker herefter på baggrund af de almindelige lovbemærkninger herom, bortset fra, som nævnt, tilkendegivelsen om midlertidig, særlig tilbageholdenhed.

Særlig om lovliggørelsessager, d.v.s. sager, hvor et beskyttet dige er sløjfet eller på anden måde væsentligt ændret uden forudgående tilladelse, bemærkes, at der i disse sager tillige foretages en vurdering af omstændighederne i forbindelse med fjernelsen. Såfremt der efter en sædvanlig vurdering, jf. ovenfor, ikke bør gives dispensation, og der ikke foreligger særligt undskyldende momenter i forbindelse med fjernelsen, har NKN forlangt retablering af diget.”^[xviii]

Henset til at der ikke ville ske nogen konkret udpegning foreløbigt af de beskyttede diger, besluttede ministeriet i 2001 at lave en ny bekendtgørelse, som udvidede beskyttelsens omfang. Hvor det tidligere alene var diger angivet på 4-cm kortet, som var beskyttet, blev stendiger, offentligt ejede diger og diger på § 3- områder (eller som afgrænser disse) nu også omfattet af beskyttelsen^[xix].

Begrundelsen for udvidelsen af beskyttelsens omfang var, at 4-cm kortene kun medtog ”en del af de eksisterende sten- og jorddiger og ikke nødvendigvis alle de mest bevaringsværdige”, jf. s. 5 i vejledningen til bekendtgørelsen^[xx].

Samtidig blev der i bekendtgørelsen givet hjemmel til, at amterne kunne erstatte den generelle beskyttelse med en beskyttelse baseret på konkret udpegning inden for geografisk afgrænsede områder (en kommune ad gangen), jf. § 2 i bekendtgørelsen fra 2001^{xvii}.

I vejledningen til bekendtgørelsen, afsnit 11, er det angivet at amternes udpegning skal ske ud fra kulturhistoriske, biologiske og landskabelige kriterier.

Vejledningen indeholder også et afsnit (afsnit 13) om, hvornår der kan meddeles dispensation fra beskyttelsen, eksempelvis til hel eller delvis nedlæggelse af et dige. Det konstateres, at der kun ”i særlige tilfælde” kan dispenseres, jf. naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3. Endvidere fremgår det, at vurderingen, af om et dige konkret er beskyttelsesværdigt, bør ske ud fra de kulturhistoriske, biologiske og landskabelige kriterier. Om afvejningen af disse kriterier er følgende oplyst:

”For at betragte et dige som beskyttelsesværdigt skal diget ikke nødvendigvis være såvel landskabeligt, kulturhistorisk som biologisk værdifuldt. Det er i princippet tilstrækkeligt, at diget vurderes værdifuldt i én henseende.”

Ved regeringsskiftet i 2001 besluttede den nye regering at flytte ansvaret for fortidsminder og sten- og jorddiger fra Miljø- og Energiministeriet til Kulturministeriet.

Kulturarvsstyrelsen, som blev oprettet den 1. januar 2002, fik ansvaret for at forvalte reglerne (i dag benævnt Slots- og Kulturstyrelsen).

I 2004 blev reguleringen af diger som følge heraf flyttet fra naturbeskyttelsesloven til museumsloven, hvor den i dag er at finde i lovens kap. 8 a.

Det fremgår af ændringsloven, hvorved området blev overflyttet, at

”Der er hovedsageligt tale om en rent teknisk overførsel, og der er således med lovforslaget ikke tilsigtet væsentlige indholdsmæssige ændringer i den eksisterende retstilstand på dette område.”^[xxi]

Ved strukturreformen i 2007 blev ansvaret for tilsynet med digerne og meddelelse af dispensation flyttet fra amterne til kommunerne og til Kulturarvsstyrelsen. Kommunerne håndterer herefter spørgsmålet om dispensation, og Kulturarvsstyrelsen er ansvarlig for tilsynet, dvs. opfølgning på overtrædelser^[xxii].

I 2009 udgav Kulturarvsstyrelsen en revideret vejledning om beskyttede sten- og jorddiger^[xxiii].

Den seneste større ændring skete i 2013, hvor digebekendtgørelsen blev ændret, så kommunerne kan foretage konkret udpegning af beskyttede diger sogn for sogn^[xxiv].

Kommentar:

Beskyttelsen af diger var som nævnt ovenfor oprindeligt tænkt af lovgiver som en biotopbeskyttelse, dvs. en beskyttelse af diger med biologisk værdi. Efterfølgende har Natur- og Miljøklagenævnet i praksis udvidet denne beskyttelse til at være en beskyttelse af alle diger, som har enten en kulturhistorisk værdi, en landskabelig værdi eller en biologisk værdi. Udvidelsen af beskyttelsen er sket ud fra en fortolkning af Skov- og Naturstyrelsens vejledning fra 1993, som nævner disse hensyn til brug for vurdering af, om der skal meddeles dispensation til fjernelse af diger. Som det fremgår ovenfor, havde lovgiver oprindeligt forudsat, at der skulle ske en konkret udpegning af de beskyttede diger, og denne tanke er i dag videreført som en hjemmel i den gældende digebekendtgørelse for kommunerne til at foretage udpegning af beskyttede diger sogn for sogn. Nu som tidligere er der imidlertid ikke sket en sådan udpegning. Da ministeriet i 90'erne opgav tanken om en konkret udpegning, besluttede ministeriet at udvide beskyttelsen i bekendtgørelsen, så bl.a. stendiger omfattes af beskyttelsen, uanset om de er angivet på 4-cm kortet eller ikke. Dette skete for at sikre, at man fik alle bevaringsværdige diger med under beskyttelsen. Der skete ikke samtidig en fjernelse af beskyttelsen for de mindst bevaringsværdige diger, hvilket gør, at man i dag har en meget bred beskyttelse af diger uden skelen til deres reelle bevaringsværdi. Myndighedernes manglende ageren fik Naturklagenævnet til at påtage sig opgaven med at vurdere, hvornår et dige er beskyttet. Som nævnt lægger nævnet herved vægt på de tre kriterier, som alle hver for sig anses for tilstrækkelige til at anse et dige for beskyttelsesværdigt. Da administrationen udarbejdede det oprindelige lovforslag om beskyttelse af digerne, mente administrationen, at der skulle føres en lempelig dispensationspraksis i de tilfælde, hvor der er tale om indgreb i mindre værdifulde sten- og jorddiger. Folketingets miljø- og planlægningsudvalg fandt dette for risikabelt og præciserede, at der skulle udvises tilbageholdenhed med dispensationer, indtil den konkrete udpegning havde fundet sted. Udpegningen fandt ikke sted, hvorfor Naturklagenævnet i 1997 udtalte, at grundlaget for den særligt tilbageholdende dispensationspraksis var bortfaldet. Man skulle tro, at nævnet herefter i videre omfang ville tillade fjernelse af diger. I dag er Natur- og Miljøklagenævnets praksis imidlertid – ifølge nævnet selv – ”yderst restriktiv”.

Overordnet set har man følgelig i dag en meget bred beskyttelse, som omfatter alle indtegnede diger, stendiger mv. uanset deres værdi, og der tillades sjældent dispensation. Administrativ praksis har med andre ord væsentligt udvidet beskyttelsesområdet i forhold til den beskyttelse, som lovgiver oprindeligt ønskede.

Beskyttelsen ctr. borgernes retssikkerhed

I dag er der en meget bred beskyttelse af diger, og denne ”bredde” er reelt ikke blevet drøftet af lovgiver.

Beskyttelsen omfatter ikke kun eksisterende diger, men kan i praksis også omfatte diger, som ikke længere eksisterer.

Beskyttelsen af de eksisterende, faktiske forekommende diger, findes i forhold til private grundejere i

beskyttelsen af stendiger, i beskyttelsen af diger på og ved § 3-områder og i beskyttelsen af diger angivet på 4-cm kortet. Angivelserne på 4-cm kortet kan dog være meget gamle, og de diger, som er indtegnet på kortet, fandtes ikke nødvendigvis i landskabet pr. 1. juli 1992 og eksisterer derfor heller ikke i dag.

Beskyttelsen af disse "ikke eksisterende" diger er juridisk set dybt problematisk, da de private grundejere reelt har risikoen, dvs. bevisbyrden, for digets manglende eksistens pr. 1. juli 1992.

Hvis en kommune eller Slots- og Kulturstyrelsen bliver gjort opmærksom på den manglende eksistens af et dige angivet på 4-cm kortet, vil myndigheden skulle undersøge dette nærmere. Udgangspunktet for myndighedsbehandlingen er ifølge museumsloven og den tilhørende bekendtgørelse, at der har været et beskyttet dige, som er blevet fjernet, da diget fremgår af 4-cm kortet. Myndigheden må derfor antage, at grundejeren har fjernet dette uberettiget. Ved grundejerens indsigelse skal myndigheden undersøge forholdet nærmere og se på luftfotos fra 1991-1992 og fremefter. Hvis myndigheden ud fra sammenligning af kort kan konstatere, at der ikke er niveauforskel på stedet, hvor diget er angivet på kortet, kan det bekræfte, at diget ikke eksisterede pr. 1. juli 1992, og grundejeren derfor ikke har fjernet et beskyttet dige. Hvis der derimod er en niveauforskel, taler det for, at diget faktisk har eksisteret. Man vil i en sådan sag have bekræftet en ved lov og bekendtgørelse fastsat formodning for digets eksistens. Medmindre grundejeren kan fremlægge fotos, som kan afkræfte denne formodning, taler alt for, at grundejeren nu skal retablere diget – også selvom det faktisk ikke eksisterede pr. 1. juli 1992, og der eksempelvis blot var tale om sammenføjjet jord.

Uanset sagens udfald sker der ikke nogen ajourføring af 4-cm kortet, og om 50 år kan sagen gentages med en ny sagsbehandler og ny grundejer, hvis grundejeren glemmer at videregive oplysningen om afgørelsen til den nye ejer.

Et andet problem er den begrænsede information, som myndighederne har givet grundejerne, om myndighedernes registreringer af diger.

Slots- og Kulturstyrelsen henviser primært til Danmarks miljøportal, men registreringerne på denne portal er som nævnt ovenfor kun vejledende. Styrelsen linker også til 4 cm-kortet, uden dog samtidig at vejlede i læsning af dette. Dette er problematisk, da det er markeringerne i 4-cm kortet, som er afgørende for beskyttelsen af digerne^[i]. Det bemærkes i den forbindelse, at læsningen af 4-cm kortet kan være vanskelig. På 4-cm kortet er digerne angivet med en fed sort streg, men veje, ejendomme, skel mv. er også indtegnet med sorte streger.

Myndighederne har med andre ord ikke gjort oplysningerne om de beskyttede diger lettilgængelige for borgerne.

Årsagen til denne retssikkerhedsmæssigt set problematiske regulering, er, at myndighederne ikke som forudsat af lovgiver har foretaget en konkret udpegning af de diger, som reelt eksisterede i 1992, og som havde beskyttelsesværdi.

I 1992 havde lovgiver fået oplyst, at mange diger, som var indtegnet på kort i 1884, var forsvundet i 1981. Digerne fungerede som biologiske småbiotoper, og lovgiver ville redde de resterende småbiotoper fra fjernelse. Lovgiver indførte derfor en umiddelbart virkende, bred og upræcis, beskyttelse af disse under forudsætning om at kunne rette op på uklarhederne ved en konkret udpegning.

Efterhånden er tiden er forløbet, uden at uklarhederne er blevet afklaret, og det bliver sværere og sværere at konstatere, hvordan forholdene reelt var pr. 1. juli 1992. Hvis den konkrete udpegning var igangsat umiddelbart efter 1. juli 1992 ville grundejerne lettere kunne dokumentere de faktiske forhold end i dag, hvor der ofte er kommet nye grundejere til, som ikke kender til – eller har dokumentation for – de faktiske forhold pr. 1. juli 1992.

Den manglende udpegning skyldes myndighedernes sparehensyn og de private grundejere hæfter i dag for den usikkerhed, som det medfører.

Hvis uklarheden skal fjernes, må lovgiver ændre reglerne. Alternativt kan myndighederne foretage en praksisændring eller en konkret udpegning af de beskyttede diger.

En praksisændring kunne bestå i, at myndighederne i højere grad tillader dispensation fra beskyttelsen. Det er dog klart, at en sådan praksisændring reelt ikke afhjælper problemet, men blot begrænser de utilsigtede konsekvenser. Det er desuden tvivlsomt, om Natur- og Miljøklagenævnet vil være enig i en sådan praksisændring, da nævnet selv har skabt den nuværende praksis.

Hvad angår en konkret udpegning af de beskyttede diger, bør denne finde sted ud fra forholdene, som de faktisk er i dag. Hvis man fastholder, at udpegningen skal baseres på gamle kortangivelser sammenholdt med faktiske forhold pr. 1. juli 1992, bliver det unægtelig svært for grundejerne at afkræfte de gamle kortangivelser, hvor misvisende de end måtte være, da grundejerne kun sjældent kan dokumentere de faktiske forhold pr. 1. juli 1992.

[i] Se Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside, <http://slks.dk/fortidsminder-diger/sten-og-jorrdiger/se-om-du-har-et-beskyttet-dige/>.

[i] Se Kulturministeriets svar af 5. marts 2014 til Kulturudvalget, Kulturudvalget, alm. del 2013-14, spørgsmål 56, <http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/KUU/spm/56/index.htm>.

[ii] Jf. Slots- og Kulturstyrelsen redegørelse for digernes alder på styrelsens hjemmeside, <http://slks.dk/fortidsminder-diger/sten-og-jorrdiger/hvor-gamle-er-digerne/>

[iii] Bekendtgørelse nr. 358 af 8. april 2014 af museumsloven, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=162504>.

[iv] Bekendtgørelse nr. 1190 af 26. september 2013 om beskyttede sten- og jorrdiger og lignende, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=158549>.

[v] Visse diger er undtaget, såsom diger i byzone, medmindre de afgrænser byzone-arealet fra landzone. De konkrete udtagelser kan ses i bekendtgørelsens § 1, stk. 2 – 5.

[vi] Kortet kan findes her: <http://download.kortforsyningen.dk/content/dtk4-cm-kort-trykt-1977-1992>

[vii] Portalen kan tilgås via denne side: <http://arealinformation.miljoeportal.dk/distribution/>

[viii] Se afsnit 5.3 i Kulturarvsstyrelsens vejledning om beskyttede sten- og jorddiger fra juni 2009, http://slks.dk/fileadmin/user_upload/kulturarv/publikationer/emneopdelt/arkaeologi/digevejl/digevejledning.pdf.

[ix] Se vejledningens afsnit 2.3 (link i noten ovenfor).

[x] Se vejledningens afsnit 2.5 (link i noten ovenfor).

[xi] Jf. eksempelvis nævnets afgørelse af 27. oktober 2015 i sag NMK-600-00064 (<http://www.nmknafgoerelser.dk/afgoerelse/nmk20151027-000c>).

[xii] Lovforslag L70, Folketingsåret 1991-1992.

[xiii] Jf. afsnit 4. 3 i lovbemærkningerne til §§ 3, 4, 5, 6 og 7, L 70, forslag til lov om naturbeskyttelse, fremsat den 24. oktober 1991.

[xiv] Miljøministerens svar til folketingsmedlem N. Filt Jensen af 29. november 1991 i j.nr. D 4100-0017.

[xv] Afsnit 7 i lovbemærkningerne til §§ 3, 4, 5, 6 og 7, L 70, forslag til lov om naturbeskyttelse, fremsat den 24. oktober 1991.

[xvi] Naturklagenævnet orienterer, NKO 21, februar 1994, <http://nmkn.dk/afgoerelser/naturklagenavnets-tidligere-afgoerelser-nko/naturklagenavnet-orienterer-nko/1999-og-tidligere-2/nko-21/>.

[xvii] Naturklagenævnet orienterer, NKO 74, juni 1995, <http://nmkn.dk/afgoerelser/naturklagenavnets-tidligere-afgoerelser-nko/naturklagenavnet-orienterer-nko/1999-og-tidligere/nko-74/>.

[xviii] Naturklagenævnet orienterer, NKO 122, juni 1997, <http://nmkn.dk/afgoerelser/naturklagenavnets-tidligere-afgoerelser-nko/naturklagenavnet-orienterer-nko/1999-og-tidligere/nko-122/>.

[xix] Jf. § 1 i bekendtgørelse nr. 624 af 25. juni 2001 om beskyttede sten- og jorddiger og lignende, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=12479> sammenholdt med den tidligere bekendtgørelses § 3, bekendtgørelse nr. 572 af 25. juni 1992 om beskyttede naturtyper og sten- og jorddiger m.v. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=48548>.

[xx] Vejledning om beskyttede sten- og jorddiger, Skov og Naturstyrelsen, 2001, http://www2.sns.dk/udgivelser/2001/stendiger/Dige_vejled.pdf.

[xxi] Jf. bemærkningerne til § 4, til nr. 2, lovforslag nr. 146 om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og museumsloven, fremsat den 28. januar 2004 af miljøministeren, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=89457>.

[xxii] jf. § 1, nr. 14 ff, lovforslag 52 om ændring af museumsloven, bygningsfredningsloven og lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde og om ophævelse af lov om regionale faglige kulturmiljøråd, fremsat den 24. februar 2005 af kulturministeren, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=89264>.

[xxiii] Vejledning om beskyttede sten- og jorddiger Kulturministeriet, Kulturarvsstyrelsen 2009, http://slks.dk/fileadmin/user_upload/kulturarv/publikationer/emneopdelt/arkaeologi/digevejl/digevejledning.pdf

[xxiv] Se § 2 i bekendtgørelse nr. 1190 af 26. september 2013 om beskyttede sten- og jorddiger og lignende, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=158549>.
