

Natur og vandmiljø, Jura

Kollektive virkemidler og naturhensyn

Det er kun muligt at dispensere fra naturbeskyttelsesloven under særlige omstændigheder. Vi beskriver mulighederne og naturkvalitetsvurderinger, der bl.a. kan lægges til grund, her.

Analyse | 13. december 2021

Områder egnede til projekter, som skal bidrage til at reducere udledningen af kvælstof til fjord og kystvande, kan rumme delarealer med natur som enge, moser søer og vandløb, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens §3. Naturbeskyttelseslovens § 3 indebærer et forbud mod at foretage ændringer i naturtilstanden. Forbuddet forvaltes, i overensstemmelse med intentionerne, meget restriktivt og selv ændringer, der har et naturforbedrende formål, er omfattet af forbuddet.

Anlæggelsen af et vådområde eller lavbundsprojekt mv. kan ikke i sig selv fungere som begrundelse for, at der kan meddeles en § 3-dispensation. Der skal foreligge særlige omstændigheder, før der kan gives dispensation til denne type projekter.

Hvad kan lægges til grund for en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3?

Forvaltningsmyndigheden (kommunen) kan kun i særlige tilfælde dispensere fra forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 3. I flere afgørelser henvises, der til lovbemærkningerne:

"Det følger af bemærkningerne til naturbeskyttelsesloven, at der skal foreligge særlige omstændigheder, før der kan meddeles dispensation til foranstaltninger, som ændrer tilstanden i de beskyttede naturtyper, når ændringerne er væsentlige eller i strid med ønsket om at opretholde de pågældende naturtyper som sådanne, idet reglerne er udtryk for en generel samfundsmæssig interesse i, at de beskyttede naturtyper opretholdes. En væsentlig jordbrugs- eller anden almindelig økonomisk interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde en dispensation. Der må, for at et indgreb i områdets tilstand eventuelt kan accepteres, tillige være tale om et område, som ud fra naturbeskyttelsesmæssige hensyn vurderes som uden særlig interesse, eller om et indgreb, der i sig selv ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området. Derudover forudsættes det, at en dispensation ikke vil skabe en uheldig og uønsket præcedens for den fremtidige administration af § 3-beskyttelsen i området" (jf. f.eks. NMK-132-00839).

En særlig omstændighed, der eventuelt kan begrunde dispensation fra § 3, kan være, at et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion.

Er der behov for at søge dispensation fra naturbeskyttelsesloven er det således relevant, at der kan redegøres for at projektet rækker ud over almindelige jordbrugs- eller anden almindelig økonomiske interesser:

- f.eks. helt særlige samfundsmæssige interesser, samt at der ikke findes alternative placeringsmuligheder, eller
- fordi påvirkningen har en naturforbedrende funktion,

Det kan yderligere understøtte en dispensation, at der er tale om:

- at naturarealet, der påvirkes er uden særlig naturbeskyttelsesmæssig interesse, eller
- at påvirkningen fra projektet ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området



Vi vurderer at des flere af omstændighederne, der kan opfyldes, des bedre er mulighederne for at kunne få dispensation. Jo færre, jo mere vægt skal den enkelte begrundelse have.

Vi vurderer også, at der skal argumenteres konkret og meget præcist i hvert eneste projekt. Skøn må ikke sættes under regel og der må ikke skabes "en uheldig og uønsket præcedens for den fremtidige administration af § 3-beskyttelsen."

Vilkår om erstatningsnatur

Det følger af lovbemærkningerne, at etablering af erstatningsnatur ikke er et forhold, der i sig selv kan føre til, at der gives en dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer, som der i øvrigt ikke er grundlag for. Argumentationen for at kunne tillade en tilstandsændring, med vilkår om erstatningsnatur, følger derfor i princippet de samme betingelser, som anført ovenfor.

Det vil sige, man kan ikke få lov til at ændre i eksisterende natur alene med begrundelse om at genoprette natur et andet sted.

Vilkår om erstatningsnatur bruges derfor sædvanligvis i forbindelse med sager, hvor det er vurderet, at der er grundlag for at dispensere til det ansøgte. Vilkår om etablering af erstatningsnatur gør det muligt at varetage beskyttelsesinteresserne på trods af det ansøgte indgreb.

Erstatningsnatur anvendes f.eks. ved offentlige anlægsprojekter af samfundsmæssig betydning, hvor der ikke findes gode alternative placeringer eller disse er uforholdsmæssig dyre. Samt evt. af hensyn til bilag IV-arter.

Hertil skal bemærkes, at erstatningsnaturen som udgangspunkt skal etableres på arealer i nærheden af de naturområder, der påvirkes af projektet.

Vådområde- og lavbundsprojekter kan ikke i sig selv begrunde en dispensation

Af bemærkningerne til ændringen af naturbeskyttelsesloven (lov nr. 478 af 1. juli 1998) fremgår, at vådområdeprojekter kun må berøre § 3-områder, hvis det er til gavn for de beskyttede naturtyper, og at beskyttelsen af naturområder ikke automatisk må vige for genopretning af vådområder som led i Vandmiljøplan II.

Bemærkningerne indebærer, at der kan meddeles dispensation fra § 3 bl.a., hvis en sådan dispensation ud fra en **samlet vurdering** fører til en naturmæssig forbedring i projektområdet.

Nævnet tiltrådte, i sagen [NMK-510-00879](#), kommunens dispensation til at påvirke beskyttet natur i et vådområdeprojekt. Nævnet lægger særligt vægt på, at en forholdsvis lille andel natur omfattet af naturbeskyttelsesloven § 3 med god naturtilstand bliver forringet som følge af projektet, at projektet samlet set har en naturforbedrende funktion, såfremt arealerne plejes og afgræsses, at de stillede vilkår sikrer en gennemførelse af projektet til mindst mulig gene for især fauna i området, og at den økologiske funktionalitet i området ikke forringes som følge af det samlede projekt.


Nævnet lægger også vægt på, at vådområdet er en delvis tilbageførsel til de historiske forhold i området. Det synes bl.a. at have haft betydning, at forringelse af mindre naturarealer med god naturtilstand kunne opvejes af **et arealmæssigt betydeligt større areal** med en sandsynligvis mindre artsrig natur i hele projektområdet.

Omvendt fandt Natur og Miljøklagenævnet i [NMK-510-00134](#), at der ikke kunne meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til ændret afvanding mm. i forbindelse med et vådområdeprojekt på en beskyttet mose. Nævnet fandt, i den sag, at projektet indebar en ændret hydrologi med en hertil væsentlig forøgelse af tilført næring til § 3-området, som ikke ville have nogen naturforbedrende effekt.

Minivådområder

Minivådområder udgør ofte lidt mindre anlægsprojekter ift. vådområde- og lavbundsprojekter. Projekterne medvirker til at reducere udledningen af kvælstof fra dyrkede arealer til vandløb, fjorde og havmiljø mm. Projekterne indebærer, at der skabes søer og små sumpområder. Den natur, der etableres i forbindelse med anlægget, er dog undtaget fra at kunne blive omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Vi forventer, at det kan være vanskeligt at få tilladelse til at etablere minivådområder i eksisterende natur. Det bliver svært at redegøre for, at projektet ikke er en **afgørende forrykning** af tilstanden eller at sikre, at projektet er **naturforbedrende**, når naturen i projektområdet mister sin beskyttelse.

 er vanskeligt at finde afgørelser, der kan klarlægge praksis ift. minivådområder, men fjernelse af § 3 natur regnes normalt for meget

indgribende jf. f.eks. afgørelsen [18/05188](#), om anlæggelse af regnvandsbassiner i eksisterende natur. Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder i sagen, at projektet medfører et betydeligt indgreb i beskyttet natur, og at projektet ikke har en sådan væsentlig samfundsmæssig interesse, at det kan begrunde dispensationen. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at regnvandsbassiner er almindelige anlæg, der i stort omfang etableres til håndtering af regnvand over hele landet, at der er mulighed for at placere det konkrete projekt et andet sted og opnå samme formål, samt at den alternative placering er betydeligt mindre indgribende i beskyttet natur. Dette på trods af at den alternative løsning var væsentligt dyrere.

Med dette udgangspunkt tænker vi, at det er afgørende at kunne redegøre for nødvendigheden af den valgte placering, samt at de miljømæssige effekter har så stor samfundsmæssig interesse, at det kan opveje hensynet til den eksisterende natur.

En sådan afvejning er måske mulig, hvor det naturområde, der påvirkes, er **uden særlig naturbeskyttelsesmæssig interesse** jf. ovenstående og evt. på vilkår om udlægning af erstatningsnatur.

Det kan virke selvmodsigende at have beskyttet natur "*uden særlig naturbeskyttelsesmæssig interesse*". Da naturbeskyttelseslovens blev gennemført, var det bl.a. med mål om at hindre en fortsat intensivering af landbrugsdriften på mere ekstensive landbrugsarealer som enge og overdrev. Loven omfatter således også arealer under en ekstensiv landbrugsmæssig udnyttelse og et til tider begrænset naturindhold, f.eks. kulturengene. I Nyt om naturbeskyttelsesloven nr. 189 -191 (Skov- og Naturstyrelsen, 1997), der omhandler engene står der da også: "Arealer, hvor der ikke er engvegetation og, der med uændret drift, heller ikke vil indfinde sig engvegetation, er ikke omfattet af § 3. I tilfælde, hvor engvegetationen er beskeden og, med uændret drift, fortsat vil være det, kan dette afhængigt af de øvrige foreliggende konkrete omstændigheder, eventuelt være dispensationsmotiverende."

Kulturengene kan således have en begrænset botanisk værdi. Arealerne kan have betydning for padder, fugle og insekter, som også bør vurderes, hvis det skal skønnes om arealet er **uden særlig naturbeskyttelsesmæssig interesse**. Har man arealer med meget begrænsede naturværdier, bør det dog indledningsvist undersøges om registreringen er korrekt.

Vi har ikke kendskab til at muligheden for dispensation til minivådområder er prøvet ved Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Læs om forvaltning af naturbeskyttelseslovens § 3

Du kan læse meget mere om, hvordan reglerne for § 3 administreres i [Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper](#).

Bemærk særligt afsnittene:

- 3.5 Eksempler på foranstaltninger, der kræver dispensation, hele afsnittet
- 3.6.6 Kvælstof- og fosforvådområder og lavbunds- og klimatilpasningsprojekter
- 3.8 Fastsættelse af vilkår, hele afsnittet, men især
- 3.8.1 Vilkår om erstatningsnatur

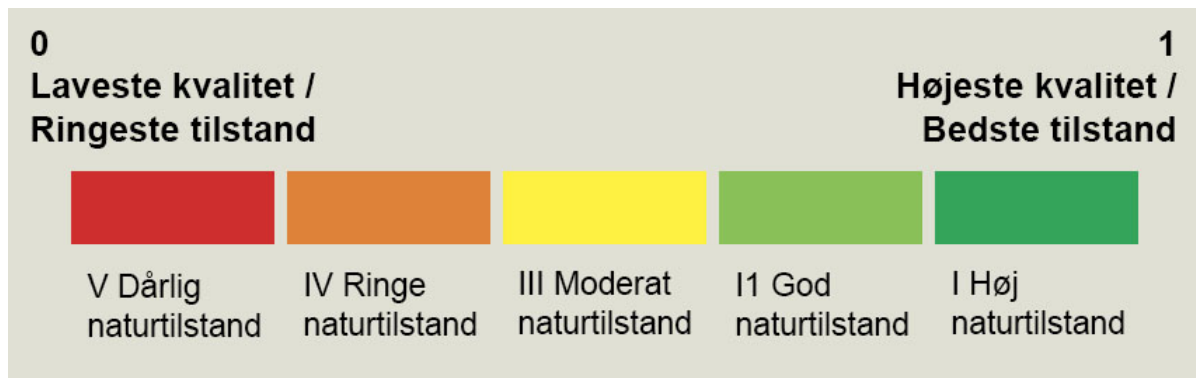
Naturtilstand i § 3 beskyttede områder

Udbredelsen og kvaliteten af natur i et projektområde har jf. ovenstående betydning for om og hvornår, der kan dispenseres. Du kan derfor med fordel undersøge et potentielt projektområde for eksisterende naturværdier, inden du kommer for langt i projekteringen.

Når kommuner kortlægger og besigtiger § 3 beskyttet natur anvender de ofte en metode udviklet af DMU under Aarhus Universitet. Metoden kan anvendes på flere niveauer. Ved en fuld anvendelse af metoden (en udvidet registrering), bliver det muligt at beregne naturtilstanden på en 5-trins-skala svarende til den der anvendes for Natura 2000-naturtyper og vandområder.

Tilstandsvurderingen rangordner naturarealerne i forhold til hinanden. Vurderingen tager udgangspunkt i udvalgte indikatorer, der afspejler de vigtigste økologiske strukturer og funktioner for de pågældende naturtyper, og samtidig dækker de vigtigste negative påvirkninger på naturtyperne. Tilstandsvurderingen resulterer i en værdi, der indplacerer arealet på en referenceskala. Den kontinuerte skala kan "oversættes" til en ordinal skala med fem klasser.





Det er frivilligt om kommunerne anvender metoden og med hvilken grundighed den anvendes. Men hvis metoden er anvendt, er det altså muligt at få et indtryk af naturens kvalitet i et potentielt projektområde. Det er også muligt at kommunen laver tilstandsvurderinger, som en del af grundlaget for vurderingen af, om der kan dispenseres.

Metoden er beskrevet i DMU's rapport: [Naturtilstand på terrestriske naturarealer - bestigelse af § 3-arealer](#)

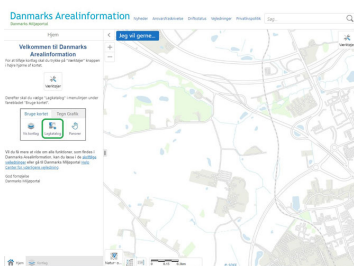
Læs også på Miljøstyrelsens hjemmeside om metodens anvendelse til [Naturkvalitetsplanlægning](#). Her finder du også vejledninger, tekniske anvisninger og de feltskemaer kommunerne kan anvende ved registreringerne til naturtilstandsvurderingen. Materialet giver et godt indtryk af, hvad det er der lægges vægt på ved vurderinger af tilstand, herunder evt. om arealet er påvirket af dræning, gødskning eller lign.

Hent Feltskema til fersk eng

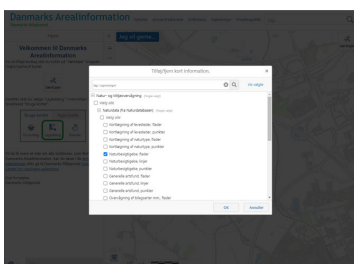
Find beregningerne af naturens tilstand på Danmarks Miljøportal

Du kan finde data fra naturbesigtigelser på [Danmarks Miljøportal, Arealinformation](#).

I lagkataloget under "Natur- og Miljøovervågning" i "Naturdata (fra Naturdatabasen)" finder du kortlaget "Naturbesigtigelser, flader". Slå kortlaget til og søg information med i-knappen i de polygoner, der dukker op i projektområdet og klik på links der dukker op. Der genereres en "naturrapport" hvor du nederst kan finde et "Naturtilstandsindex". Det er denne, der kan omsættes på skalaen, der er beskrevet ovenfor. Et naturtilstandsindex på 0,41 (skala fra 0-1), svarer som vist nedenfor til en moderat naturtilstand.

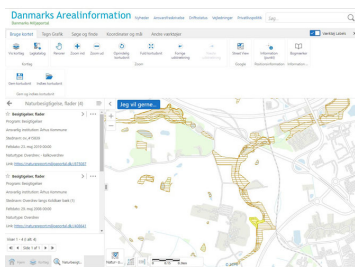


Billede 1. Danmarks Miljøportal, Arealinformation. Åbn lagkataloget med klik på ikonet "lagkatalog" til venstre. Åbn også for værktøjer.

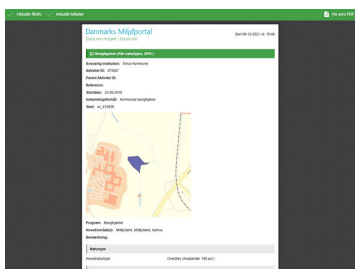


Billede 2. Vælg og tilføj kortlaget "Naturbesigtigelse, flader".

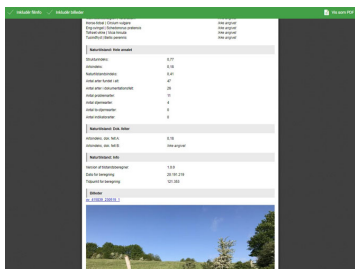




Billede 3. Søg information i naturbesigtigelserne med værktøjet "Information (punkt)", Dan en "Naturereport" ved at klikke på linket i søgeresultaterne til venstre.



Billede 4. Naturereport fra seneste besigtigelse i området.



Billede 5. Se resultatet af naturtilstandsberegningen ved "Naturtilstandsindeks". Bemærk et indeks på 0,41, som indebærer, at arealet lige nøjagtigt opnår en moderat naturtilstand.

Bemærk, at selvom der kan være naturarealer med en begrænset kvalitet, kan der alligevel være adskillige gode argumenter for, at der ikke kan gives dispensation.

Området kan for eksempel være omfattet af udpegninger i kommuneplanen, der skærper praksis for beskyttelsen. Der kan forekomme særlige arter, f.eks. bilag IV-arter, fredede arter, ansvarsarter eller lign. Og arealet kan i sig selv være omfattet af lokale karakteristika, som fører til, at kommunen ikke kan dispensere.

Naturtilstanden bør alene ses som en af mange indikationer af, hvilke udfordringer, der kan være i et ønsket projektområde.

Hensyn og dispensationsmuligheder ved lavbunds- og vådområdeprojekter samt minivådområder

Det vil være vanskeligt at få dispensation til påvirkninger af større naturområder, der har en høj naturværdi under de eksisterende forhold. For den type natur vil det oftest være nødvendigt at tilpasse projektet så tilstandsændringer undgås.

Det kan i konkrete tilfælde være muligt at få dispensation hvis den beskyttede natur:

- udgør et beskedent areal,
- er i en meget ringe tilstand - for eksempel nyetableret natur eller kulturpåvirket natur som kulturengene,
- er negativt påvirket af forhold, som en unaturlig hydrologi, der kan udbedres ved projektet.



Moser og kær, der er påvirket af uhensigtsmæssig dræning, kan have gavn af en vandstandshævning ved afbrydning af dræn og grøfter, der leder vandet væk fra naturen. Det gælder for eksempel i lavbundsprojekter, hvor der primært sættes på en klimaeffekt.

Øvrige vådområde- eller lavbundsprojekter, hvor der sker ændret hydrologi ved tilledning af næringsrigt åvand eller drænvand til eksisterende god natur, kræver det formegentligt en betydelig indsats for at fremme eller øge naturindholdet i projektområdet, hvis der skal kunne dispenseres til tilstandsændringer af en eksisterende natur. Alternativt kan det være nødvendigt med projektilpasning, så man eksempelvis undgår overrisling med næringsrigt drænvand på de mest værdifulde naturområder.

Påvirkning med næringsstoffer tillægges vægt jf. de nævnte afgørelser ovenfor, derfor kan det have stor betydning at vurdere om eksisterende natur i forvejen er født af drænvand eller overfladevand og tilstrømmende næringsstoffer fra deres opland. En dårlig naturtilstand kan være en indikation af næringspåvirkning med tilstrømmende drænvand, men der kan også være andre årsager. En konkret vurdering og en præcis argumentation kan evt. støttes af en estimering af tilførslen af tilstrømmende kvælstof, se et eksempel i artiklen [Estimering af kvælstofbelastning af søer og vandhuller i det åbne land](#).

I disse områder kan der evt. redegøres for, at der ikke sker en *afgørende forrykning* af naturtilstanden eller at naturen er *uden særlig naturbeskyttelsesmæssig interesse* ved projektets gennemførelse, og at der derfor bør kunne dispenseres.

I udgangspunktet må vi vurdere, at det kan være vanskeligt at få dispensation til anlæggelse af minivådområder i eksisterende natur. Der skal formegentligt kunne redegøres for, at der ikke er gode alternativer til den konkrete beliggenhed, at de miljømæssige effekter har så stor samfundsmæssig interesse, at det kan opveje hensynet til den eksisterende natur. For eksempel hvis naturen, der påvirkes, er *uden særlig naturbeskyttelsesmæssig interesse*.

Vi har ikke kendskab til at muligheden er prøvet ved Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Emneord

Miljøtiltag

Vil du vide mere?



Winnie Heltborg

Specialkonsulent, Natur

SEGES

whb@seges.dk

Støttet af

Promilleafgiftsfonden for landbrug

Landbrug & Fødevarer F.m.b.A. SEGES Tlf. 87 40 50 00

Agro Food Park 15 Fax. 87 40 50 10

Aarhus N

Email info@seges.dk

