

Miljøvurdering & Plan
J.nr. 2025 - 13234
Ref. KRIWIE
Den 2. december 2025

Naturbeskyttelseslovens § 3 og udtagningsprojekter

Dette notat beskriver samspillet mellem naturbeskyttelseslovens § 3 og udtagningsprojekter med formål om vådlægning med henblik på at uddybe de forvaltningsmæssige rammer og muligheder inden for de relevante regelsæt. Målgruppen for notatet er alle, der påtænker at iværksætte et udtagningsprojekt, men retter sig særligt mod kommunerne, der er administrativ myndighed på naturbeskyttelseslovens § 3.

Formålet med notatet er at bidrage til et overblik over mulighederne for etablering af udtagningsprojekter i form af vådområder og udtagning af kulstofrige landbrugsjorder inden for rammerne af beskyttelsen, som følger af naturbeskyttelseslovens § 3. For generel viden om fortolkning og administration af naturbeskyttelseslovens § 3 henvises til Miljøstyrelsens vejledning nr. 40 fra 2019¹.

Det skal bemærkes, at notatet ikke er en vejledning og ligeledes ikke har nogen retskildemæssig værdi. Der kan ikke støttes ret på notatet, og læseren henvises derfor til de i notatet angivne retskilder, og anden relevant lovgivning, som hjemmel til den konkrete sagsbehandling og forvaltning. Indledningsvist bemærkes, at naturtypebeskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3 medvirker til at beskytte vilde dyr og planter og opfyldelsen af en række internationale forpligtelser og EU-forpligtelser. Administrationen af naturbeskyttelseslovens § 3 og dispensationsbestemmelsen i lovens § 65, stk. 2, vil derfor altid skulle ske i overensstemmelse med disse forpligtelser, herunder reglerne i EU's habitat og vandrammedirektiv.

Notatet skal læses som et bidrag til forståelsen af de naturfaglige aspekter, samfundsmæssige hensyn og lovgivningsmæssige rammer, som sammen skal danne et helhedsbillede, der kan fungere som rettesnor i processen fra design af udtagningsprojektet til den endelige gennemførelse.

Hensigten med notatet er, at det skal kunne danne grundlag for en smidigere sagsbehandling internt i de enkelte kommuner i forhold til vurderinger vedrørende naturbeskyttelseslovens § 3 og etablering af vådområde- og lavbundsprojekter. Der er desuden en forhåbning om, at notatet vil understøtte en mere ensartet praksis blandt kommunerne, hvilket kan medføre et stærkere grundlag for faglig erfaringsudveksling kommunerne i mellem samt en større forudsigelighed for borgerne.

Notatet er bygget op således, at der først gives en introduktion til baggrunden for udtagningsindsatsen, hvorefter der følger en gennemgang af definitionen af hhv. lavbundsprojekter og vådområdeprojekter, de tilhørende ordninger og disses rammer og krav. Efterfølgende redegøres der for beskyttelsesordningen i naturbeskyttelseslovens § 3, som efterfølges af en fortolkning af relevante retskilder med henblik på at klarlægge forudsætningerne for at meddele dispensation fra § 3-beskyttelsen. Dette understøttes af en analyse af Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis angående dispensation fra § 3.

¹ [Rapport – Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper](#)

I notatets sidste tredjedel gives der et naturfagligt indblik i naturpåvirkninger ved udtagningsprojekter, som i samspil med de to første tredjedele skal understøtte udformningen af en udtagningsproces, der både opfylder de i notatet benævnte tilskudsordningers krav og retningslinjer og har en overordnet naturforbedrende effekt, som er et af hovedkriterierne for, at der kan meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Baggrund

Det følger af Aftalen om et Grønt Danmark af 24. juni 2024, at der skal udtages 70.000 ha kulstofrige landbrugsjorder (140.000 ha inkl. randarealer) frem mod 2030. Det betyder, at hovedparten af de nuværende kulstofrige lavbundsjorder på landbrugsarealer potentielt vil skulle udtages og vådgøres i forbindelse med et lavbundsprojekt.

Overlapsanalyser foretaget af Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (SGAV) har vist, at mere end halvdelen af de nuværende kulstofrige landbrugsjorder er beskyttede efter naturbeskyttelseslovens § 3, hvorfor samspillet med disse regler, herunder mulighederne for dispensation, er centralt for udtagningsindsatsen. Dertil kommer ambitioner om etablering af et stort antal vådområder med henblik på reduktion i udledning af næringsstoffer til kystvandområder.

Udtagningen skal reducere udledningen af CO₂ fra drænedes tørvejorder samt mindske udvaskningen af kvælstof og fosfor til vandmiljøet. Derudover vil projekterne potentielt kunne skabe overordnede forudsætninger for forbedret naturtilstand og øget biodiversitet.

Indsatsen skal bidrage til opfyldelse af Danmarks klimamål og opfyldelse af EU's Vandrammedirektiv. Det er målsætningen, at de kulstofrige landbrugsjorder skal være udtaget inden 2030. Dertil kommer, at indsatsen udgør en central del af aftalen om et Grønt Danmark, som leverer konkrete svar på landbrugets klima- og naturudfordringer og baner vejen for en historisk omlægning af det danske areal.

Udtagningsprojekter

Udtagningsprojekter gennemføres som led i den nationale indsats for at reducere udledningen af drivhusgasser, forbedre vandmiljøet og genskabe naturlig hydrologi.

Projekterne omfatter hovedsageligt to typer: lavbundsprojekter og vådområdeprojekter, hvor en stabil og høj grundvandsstand er en forudsætning for at reducere CO₂-udledning fra lavbundsjorder og for at tilbageholde kvælstof i vådområder.

Lavbundsprojekter – reduktion af drivhusgasser gennem vådgøring

Lavbundsprojekter har til formål at reducere udledningen af CO₂ fra tidligere drænedes, kulstofrige landbrugsjorder. De vigtigste virkemidler i lavbundsprojekter er:

- Lukning af dræn og grøfter,
- Ophør af pumpning,
- Eventuelt genslyngning af vandløb eller hævelse af vandløbsbunde, så vandet igen breder sig naturligt i ådalen.

Vådområdeprojekter – reduktion af kvælstof og fosfor

Vådområdeprojekter etableres med det formål at reducere udledningen af kvælstof og fosfor til vandmiljøet og anlægges i ådale eller lavninger. De vigtigste virkemidler i vådområdeprojekter er:

- Genskabelse af naturlig hydrologi fx gennem lukning af dræn og grøfter,
- Overrisling,
- Tilbageholdelse af drænvand/overfladevand, der omsættes i vådområdet.

De vigtigste processer er:

- Denitrifikation, hvor bakterier i det iltfrie vand omsætter kvælstof til luftform, hvorved det fjernes fra vandmiljøet.
- Aflejring og planteoptag, hvor fosfor bindes i bundmateriale og vegetation.

Udtagningsordninger og støttekriterier

Udtagningsprojekter realiseres gennem de to statslige støtteordninger, som administreres af SGAV samt Naturstyrelsens nye ordning om klima-lavbund, kvælstofvådområde- og fosforprojekter. Det drejer sig om henholdsvis Klima-Lavbundsordningen samt Vand- og Klimaprojekter.

Tilskud kan ydes til udgifter, der er nødvendige for projektets gennemførelse og direkte relateret til projektaktiviteterne – herunder nødvendige afværgeforanstaltninger i henhold til ordningernes tilskudsbekendtgørelser, som sikrer, at projektet kan realiseres. Dette kan eksempelvis være at opsamle næringsrigt drænvand, beskytte naturbeskyttelseslovens § 3-natur eller skabe hydrologisk sammenhæng i projektområdet. Afværgeforanstaltninger kan også være etablering af diger, grøfter, drænændringer eller terrænreguleringer, når disse er nødvendige for at beskytte omkringliggende arealer eller anlæg. I særlige tilfælde kan tilskud også ydes til tiltag uden for projektområdet, hvis det er en forudsætning for, at projektet kan gennemføres.

Projekterne skal være omkostningseffektive som nærmere fastsat i reglerne om tilskud til projekterne, hvilket sætter en begrænsning for, hvor omkostningstunge afværgeforanstaltninger, der kan etableres som led i projekterne.

Omkostninger til erstatningsnatur er ikke tilskudsberettiget og kan derfor ikke dækkes gennem ordningerne.

Detaljerede beskrivelser af krav, støttebetingelser og beregningsmetoder findes i de respektive vejledninger på SGAV's hjemmeside: <https://sgavmst.dk/tilskud>

Naturpåvirkninger af udtagningsprojekter

Som led i udtagningsprojekter genetableres den naturlige hydrologi, hvilket kan have en effekt på både eksisterende og kommende naturarealer i et område. Det følgende afsnit tager udgangspunkt i naturtyper beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3: primært enge, moser, søer og vandløb.

Når naturlig hydrologi genskabes (f.eks. ved lukning af afvandingsgrøfter, genslyngning af vandløb eller hævnning af vandløbsbund) reduceres ilttilførslen til jorden, da jorden i stedet bliver vandmættet. Dermed dannes der mere iltfrie forhold, som på tørvejord kan bremse nedbrydningen af eksisterende tørv, samt understøtte dannelsen af ny tørv og denitrifikation af nitrat. Den naturlige hydrologi er gavnlig for tilbageholdelsen af både kvælstof og fosfor, samt sediment og okker, så udvaskningen til vandløb, søer, fjorde og til sidst havet begrænses.

I områder, hvor naturlig hydrologi genskabes, kan der generelt være stort potentiale for udvikling af natur og diversitet af bl.a. fugle, vandlevende leddyr, padder og makrofyter. Biodiversiteten vil dog være afhængig af forhold som vanddybde, overfladeareal og vandkvalitet, samt kvalitet og heterogenitet af omkringliggende arealer. Generelt er det nemmere for alle arter at indvandre fra nærtliggende arealer, men især arter med ringe spredningspotentiale er afhængige af, at levestederne ligger så tæt på hinanden, at de har mulighed for at indvandre.

Tilbageholdt kvælstof og fosfor kan have en negativ effekt på vegetationen på de arealer, som næringsstofferne tilbageholdes på, især hvis der er tale om en høj belastning. Forhøjede næringsstofniveauer kan lede

til, at arealer bliver domineret af hurtigvoksende, store arter, som udkonkurrerer mindre, mere nøjsomme arter, og diversiteten af planter kan derfor blive lav. Den negative effekt kan være særligt stor, hvis der er tale om arealer med næringsfattige naturtyper. Falder næringsstofniveauerne herefter, fordi jorden udpines ved fjernelse af biomasse, kan der efterfølgende skabes grundlag for et plantedække med højere biodiversitet over tid. Forbliver næringsstofniveauerne høje, kan det stå i vejen for succesfuld genopretning af naturområder og biodiversitet.

Der er en flydende overgang mellem de våde naturtyper, hvilket betyder, at genetablering af naturlig hydrologi kan lede til, at nogle naturtyper vil udvikle sig til andre naturtyper; eksempelvis kan en eng blive til en mose, og en sø kan opstå inde i en mose. Der vil typisk være tale om genetablering af de naturtyper, som naturligt ville være i området, var det ikke blevet drænet, men der kan være tilfælde, hvor ændringer af terrænet (f.eks. bortgravning af tørv) betyder, at det ikke vil være tilfældet.

Efter naturlig hydrologi er genskabt kan efterfølgende naturpleje være afgørende for et projekts langvarige effekt på et områdes naturværdi og biodiversitet. I nævnspraksis findes eksempler på sager, hvor nævnet særskilt bemærker vigtigheden af pleje af arealerne efter gennemførelse af et udtagningsprojekt.²

På tørre naturtyper, så som især overdrev og heder, vil der typisk ikke være de samme gavnlige effekter af vådgøring, da dyre- og plantelivet vil være tilpasset de tørre forhold.

Naturbeskyttelseslovens § 3

Naturbeskyttelseslovens § 3 indeholder et forbud mod tilstandsændring af en række naturtyper. Der må således ikke foretages ændringer i tilstanden af naturlige søer (> 100 m²) eller af udpegede vandløb, jf. § 3, stk. 1. Der må desuden ikke foretages ændringer i tilstanden af heder, moser og lignende, strandenge og strandsumpe, samt ferske enge og biologiske overdrev, når disse enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal, jf. stk. 2. Ligeledes må der ikke foretages ændring i tilstanden af moser og lignende, der er mindre end 2.500 m², når disse ligger i forbindelse med en sø eller et vandløb, jf. stk. 3.

Beskyttelse efter naturbeskyttelseslovens § 3 er ikke betinget af eller afhængig af nogen forudgående registrering, afgørelse eller tilladelse. Det afgørende er således, om arealet på tidspunktet for et indgreb opfylder de biologiske kriterier for at være en af de efter bestemmelsen beskyttede naturtyper. Et areal kan således være omfattet af § 3-beskyttelsen, selvom arealet ikke er blevet undersøgt forud for et indgreb, hvorfor beskyttelsen, og de dertilhørende rådighedsindskrænkninger, er uafhængig af forudgående kendskab til eller formodning om arealets status som beskyttet. Arealer kan ”vokse sig ind i” og ”vokse sig ud af” § 3-beskyttelsen, da naturen over tid kan udvikle sig – både i forhold til størrelse og biologiske forekomster.

Dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3

Det er muligt at søge dispensation fra beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3, jf. naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2. Denne bestemmelse giver kommunerne mulighed for i særlige tilfælde at dispensere fra forbuddet i lovens § 3, stk. 1-3. Det fremgår af lovbemærkningerne, at der skal foreligge særlige omstændigheder, for at der kan meddeles dispensation fra beskyttelsen i § 3. Den restriktive beskyttelse, som følger af § 3, er et udtryk for den generelle samfundsmæssige interesse i bevaring af de beskyttede naturtyper. Således vil ændringer i tilstanden af de beskyttede naturtyper omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 kræve dispensation fra beskyttelsesbestemmelsen, også når ændringen har et naturforbedrende sigte. Der er dog en bagatelgrænse for, hvilke tilstandsændringer, der kræver dispensation. Midlertidige, perifere og bagatelagtige foranstaltninger kan som udgangspunkt iværksættes uden dispensation.

² NMK-510-00879

Fælles for de § 3-beskyttede naturtyper er, at de alle har særlige karaktertræk. Det følger af forarbejderne og nævnets praksis, at det skal prioriteres, at disse områder bevares. En dispensation forudsætter derfor, at de hensyn, som lægges til grund for en dispensation, skal være ganske tungtvejende, hvis der ikke er tale om naturforbedrende tiltag, ligesom det skal være undersøgt, om der kan findes alternative løsninger. Såfremt dispensationen er begrundet i naturforbedrende tiltag, er praksis dog mere lempelig.

Erstatningsnatur kan indgå i designet af et indgribende udtagningsprojekt. Erstatningsnatur kan indgå som en del af vurderingen af projektets overordnede naturforbedrende funktion. Resultatet af denne vurdering indgår derefter – blandt andre faktorer – i proportionalitetsafvejningen i forbindelse med behandling af den konkrete dispensationssag.

Erstatningsnatur kan dog ikke indgå i vurderingen af, om der er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan lægges til grund for dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Klagenævnets praksis i forhold til dispensation er restriktiv. For at der kan gives dispensation til et indgreb skal der, udover at foreligge særlige omstændigheder, enten være tale om et område, som ud fra naturbeskyttelseshensyn vurderes som uden særlig interesse, eller om et indgreb, der i sig selv ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området. Har et ansøgt indgreb til gennemførelse af et udtagningsprojekt en naturforbedrende funktion, kan dette være med til at begrunde dispensation fra forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 3, men det kan ikke alene begrunde en dispensation. Se eksempler herpå i afsnittet om retspraksis nedenfor.

Det er vurderet, at der forefindes § 3-beskyttede naturtyper på mere end halvdelen af de kulstofrige landbrugsarealer, som potentielt skal udtages i forbindelse med realiseringen af Aftale om Implementering af et Grønt Danmark. Det må derfor forventes, at der vil opstå et større antal tilfælde, hvor det konkrete projekts gennemførelse kun kan realiseres, hvis der kan dispenseres fra beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3. Det kan både forekomme i tilfælde, hvor projektet direkte omfatter et § 3-beskyttet areal eller indirekte påvirker et § 3-beskyttet areal, men der kan også opstå tilfælde, hvor gennemførelsen af et udtagningsprojekt medfører kumulative påvirkninger af et § 3-beskyttet areal, eksempelvis i samspil med andre nærliggende projekter, faktorer eller lignende.

Ved udformningen af et udtagningsprojekt skal det så vidt muligt søges at undgå tilstandsændringer af § 3-beskyttede arealer. I forbindelse med udtagningsprojekter skal det derfor undersøges, om projektets mål kan opnås på alternative måder, eksempelvis ved en ændring af projektdesignet, således at projektets effekt på naturtyperne i videst muligt omfang undgås eller minimeres.

Såfremt at det ikke er muligt at udforme udtagningsprojektet, så tilstandsændringer på § 3-beskyttede arealer undgås, og man derved så vidt muligt har udelukket, at der findes en alternativ løsning, kan det undersøges, om der efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2 kan dispenseres fra forbuddet mod tilstandsændring i den konkrete situation.

Dispensation for mere end ét § 3-beskyttet areal indenfor projektområdet

Der kan opstå tilfælde, hvor der er flere § 3-beskyttede arealer indenfor samme projektområde.

I dispensationsvurderingen skal indgrebet vurderes for hver enkelt § 3-beskyttet areal. Indgrebet i de enkelte naturbeskyttede områder vurderes og afvejes overfor den samlede naturforbedrende funktion, som et udtagningsprojekt må føre til. For hvert § 3-beskyttet areal skal der foretages en vurdering af det enkelte areals kvalitet og kvantitet, som herefter afvejes overfor den samlede vurdering af udtagningsprojektets overordnede naturforbedrende funktion.

Der skal således meddeles dispensation fra § 3-beskyttelsen i forhold til indgreb i hver enkelt § 3-beskyttet areal. Den eneste delvise undtagelse til dette er mosaikbestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, efter hvilken heder, moser, strandenge, strandsumpe, ferske enge og overdrev på under 2500 m², som støder op til andre beskyttede arealer, så disse tilsammen udgør et areal på over 2500 m², er omfattet af § 3-beskyttelsen og forbuddet mod tilstandsændringer. I sådanne tilfælde træffes afgørelse om dispensation for det samlede ”mosaik-areal”.

For mere information om mosaikreglen generelt, henvises der til vejledningen til naturbeskyttelseslovens § 3.³

Klagenævnsspraksis for dispensation fra § 3

I det følgende gennemgås klagenævnspraksis i forhold til dispensationer fra naturbeskyttelseslovens § 3 i forhold til forskellige vådområde og naturforbedrende projekter.

En afgørelse om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 vil altid bero på en konkret vurdering fra sag til sag, hvor relevante konkrete forhold inddrages og afvejes. Det er derfor ikke muligt at opstille en udtømmende liste over krav, der, hvis opfyldt, i alle tilfælde vil kunne begrunde dispensation.

På grundlag af eksisterende praksis om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 i relation til forskellige naturprojekter, kan der uddrages nogle pejlemærker for, hvornår dispensation har været mulig i tidligere sager, der har naturforbedrende formål. Disse kan derfor muligvis være relevante at skele til, i forhold til udtagningsprojekter. Det vil dog altid være klagenævnet, der fastsætter de endelige rammer for dispensationsbestemmelsen.

Nedenfor gennemgås udvalgt praksis fra Miljø- og Fødevareklagenævnet i relation til forskellige naturprojekter. Det undersøges, hvilke forhold nævnet har vægtet i relation til dispensationsafgørelser i forbindelse med forskellige typer af naturprojekter.

Afsnittet belyser både de vægtede hensyn og andre bemærkninger afgivet af nævnet i afgørelserne om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

I Miljø- og Fødevareklagenævnets sager om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, henviser nævnet generelt til følgende bemærkninger til naturbeskyttelsesloven:

”Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, kan der i særlige tilfælde meddeles dispensation fra forbuddet i § 3. 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. Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis er, i overensstemmelse hermed, restriktiv. En særlig omstændighed, der kan begrunde dispensation, kan ifølge lovbemærkningerne for eksempel være, at et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion.”⁴

³ Miljøstyrelsens vejledning nr. 40 af 2019: Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, afsnit 2.1.2

⁴ Miljø- og Fødevareklagenævnet i NMK-510-00879.

Genopretning af vådområder som en del af naturbeskyttelseslovens formål

Som led i implementeringen af EU's nitratdirektiv og dermed Vandmiljøplan II, blev der i 1998 foretaget ændring af naturbeskyttelseslovens formålsbestemmelse i § 2, således at der indsattes hjemmel til at administrere lovens bestemmelser under hensyntagen til ønsket om genopretning af vådområder med henblik på at forbedre vandmiljøet.

Af forarbejderne til ændringsloven L 1998 478 fremgår følgende definition af ”genopretning af vådområder” i bemærkningerne til naturbeskyttelseslovens § 2:

”Ved genopretning af vådområder forstås genskabelse af den naturlige hydrologi i større samlede områder, hvilket indebærer, at der over tid genskabes naturtyper som moser, sumpskove, rørskove, lavvandede søer, naturlige vandløb og våde bredarealer. Ændringsforslaget indebærer ikke en ændret afgrænsning af lovens hovedformål og anvendelsesområde i forhold til miljøbeskyttelseslovgivningen. Der skal således ved administrationen af loven i øvrigt ikke tages forureningsbekæmpelseshensyn i videre omfang end hidtil. Områder, der er omfattet af § 3 om beskyttede naturtyper, berøres som udgangspunkt kun af intensiveringen af indsatsen for at genoprette vådområder i det omfang, det vil være til gavn for de beskyttede naturtyper. Udpegningen af potentielle vådområder vil respektere de danske forpligtelser i henhold til internationale konventioner og EU-retsakter, herunder EF-fuglebeskyttelsesdirektivet og EF-habitatdirektivet.”

Miljø- og energiministeren udtalte i svar på spørgsmål 2⁵ til samme ændringslov om prioriteringen og afvejningen mellem hhv. hensynet til bevaring og beskyttelse af § 3-beskyttede arealer og hensynet til genopretning af vådområder:

”[...] beskyttelsen [af § 3-beskyttede arealer] hermed i vidt omfang er afvejet og prioriteret i forhold til andre, herunder samfundsmæssige, interesser. Det ville derfor ikke være acceptabelt, såfremt denne beskyttelse automatisk skulle vige for genopretning af vådområder som led i Vandmiljøplan II. Dette er da heller ikke forudsat i Vandmiljøplan II. Dispensation vil således kunne gives, f.eks. hvis et berørt område konkret vurderes at opfylde § 3- kriterierne, men kvalitativt og kvantitativt ikke kan begrunde, at et vådområdeprojekt med andre naturmæssige forbedringer i projektområdet forhindres gennemført.”⁶

Som det fremgår af ministerens svar, var det ikke hensigten med lovændringen i 1998, at beskyttelsen i § 3 automatisk skulle vige for hensynet til genopretning af vådområder. Derimod fremhæves det, at en sådan hensynsafvejning er foretaget i det forberedende arbejde forud for fremsættelse af det pågældende lovforslag, nr. 55, i 1998.

Det forudsattes således, at beskyttelsen i § 3 og genopretning af vådområder skulle gennemføres parallelt og på en sådan måde, at § 3-beskyttede arealer kun berørtes af vådområdeprojekter i de tilfælde, hvor det ville være til gavn for den konkrete § 3-beskyttede naturtype på arealet.

Samtidig fremhæves det, at beskyttelsen i § 3 på den anden side heller ikke skal blokere for gennemførelsen af et vådområdeprojekt, hvis dette ikke er proportionelt med kvaliteten og kvantiteten af det § 3-beskyttede areal. Endelig fremhæves det i lovbemærkningerne, at vådområdeprojekter skal respektere de danske forpligtelser, der følger af de internationale konventioner og EU-retsakter.

Dispensationspraksis

En dispensation fra § 3 vil altid bero på en konkret vurdering og proportionalitetsafvejning. Dette uddybes umiddelbart nedenfor:

Klagenævnspraksis

⁵ Fremsat lovforslag nr. 55 af 16. april 1998: ”Forslag til Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om naturbeskyttelse, lov om vandløb og lov om planlægning”, svar på spørgsmål nr. 2 til miljø-, og energiministeren

⁶ Miljø- og Fødevareklagenævnet henviser ligeledes til disse forarbejder i afgørelsen NMK-510-00879

Der findes en del administrativ praksis om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 i form af afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet (tidligere Natur og Miljøklagenævnet) vedrørende projekter med naturforbedrende formål.

Ved gennemsøgning af nævnets database ud fra ovenstående kriterier og periode, vurderer SGAV, at alle relevante afgørelser er medtaget i nedenstående analyse af klagenævnspraksis.

SGAV har i dette notat undersøgt et udvalg af nævnets praksis fra perioden 2011-2024. Afgørelserne er udvalgt ud fra følgende kriterier:

1. Afgørelsen skal vedrøre dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3
2. Årsagen til dispensationen skal helt eller delvist være et argument om naturforbedring på overordnet projektplan og/eller vådområdeprojekt
3. Projektet, som behovet for dispensation udspringer af, skal være af en vis størrelsesorden

Lavbundsprojekter synes ikke at være belyst i praksis. Eftersom principper og naturfaglige metoder bag gennemførelse af hhv. vådområdeprojekter og lavbundsprojekter har et næsten fuldstændigt overlap, er der formodning for, at der kan paralleliseres mellem vådområdeprojekter og lavbundsprojekter i vægtningen af naturhensyn ved dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Dette er dog ikke endeligt afklaret ved klagenævnet.

Det søges her klarlagt, hvad den gældende retstilstand er ud fra en analyse af, hvilke kriterier der inddrages og vægtes i klagenævns sager om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Følgende afgørelser har været genstand for analyse af den gældende retstilstand:

Afgørelser hvor nævnet stadfæster dispensation:

- NMK-510-00879 ang. naturgenopretningsprojekt ved Tude Ådal i Slagelse Kommune
- NMK-510-00869 ang. etablering af fiske- og faunapassage i Store Å ved Fyllested Mølle i Middel-fart Kommune
- NMK510-00643 ang. restaureringsprojekt af Øvre Suså i Næstved Kommune og Faxe Kommune
- 21/14256 ang. nedlæggelse af stemmeværk i beskyttet vandløb, påvirkning af vandløbsnære beskyttede naturområder samt midlertidige arbejdsarealer m.m. inden for åbeskyttelseslinjen i Frederikshavn Kommune
 - Dispensation fra åbeskyttelseslinjen blev ophævet og § 3-beskyttelsen stadfæstet.
- 23/12782 ang. udvidelse og ændring af en beskyttet sø samt nedlæggelse af en beskyttet sø i Albertslund Kommune
- 24/03101 og 24/03107 ang. restaurering af Gudenåen og vandstandsændring på beskyttet eng i Horsens Kommune

Afgørelser, hvor nævnet ophæver dispensation:

- NMK-510-00134 ang. etablering af vådområdeprojekt på en beskyttet mose i Ringsted Kommune
- NMK-43-00476 og NMK-510-00567 ang. vådområde ved Sundby Vig Inddæmning i Guldborgsund Kommune
- NMK-510-00973 og NMK-43-00693 ang. beskyttet vandløb i Guldborgsund Kommune
- 18/08896 ang. regulering af vandløb i Næstved Kommune

I det følgende oplistes de forhold, som nævnet har lagt vægt på ved afgørelse af, hvorvidt dispensationen skulle stadfæstes eller ophæves:

I afgørelser, hvor dispensation stadfæstes, har nævnet lagt vægt på følgende:

- Projektet bidrager til opfyldelse af forpligtelser og/eller målsætninger jf. vandrammedirektivet
 - I 24/03101 og 24/03107, 21/14256, NMK510-00643, NMK-510-00869

- Projektet har en overordnet naturforbedrende funktion på baggrund af en samlet vurdering
 - I alle oplyste afgørelser, hvor dispensation stadfæstes
- Projektet er en tilbageførsel til det pågældende areals tidligere naturmæssige tilstand
 - I 24/03101 og 24/03107, NMK-510-00879
- Den § 3-beskyttede natur er uden særlig naturmæssig interesse
 - I 21/14256, NMK-510-00869, 23/12782
- Væsentlig kvalitativ og/eller kvantitativ forskel mellem det § 3-beskyttede areal og det samlede naturareal, som projektet vil medføre
 - I NMK-510-00879, 24/03101 og 24/03107, 21/14256
- Projektet er i overensstemmelse med habitatdirektivets/fuglebeskyttelsesdirektivets forpligtelser og bevaringsmålsætninger
 - NMK-510-00879, NMK-510-00643, 23/12782

I sagerne, hvor dispensation ophæves, har nævnet lagt vægt på følgende:

- Det § 3-beskyttede område var af særlig naturmæssig interesse
 - NMK-510-00973 og NMK-43-00693, 18/08896, NMK-510-00134
- Projektet medfører ikke en naturlig tilstand/gennemføres ikke ved naturlignende fremgangsmåde, som kan anses som værende overordnet naturforbedrende
 - NMK-510-00134, NMK-43-00476 og NMK-510-00567, 18/08896
- Projektet varetager andre interesser end naturforbedrende
 - 18/08896, NMK-510-00134 (kommunen havde lagt for stor, ensidig vægt på hensynet til Vandmiljøplan II uden at tillægge øvrige naturhensyn tilstrækkeligt tung vægt)
- Processuelle mangler
 - NMK-43-00476 og NMK-510-00567
- Restriktiv praksis og uønsket præcedens
 - 18/08896, NMK-510-00973 og NMK-43-00693
- En dispensation risikerer at medføre overtrædelse af fredninger og/eller EU-regulering
 - NMK-510-00134, NMK-43-00476 og NMK-510-00567, NMK-510-00973 og NMK-43-00693

Analyse af administrativ praksis i relation til udtagningsprojekter

Det fremgår af den ovenfor oplyste praksis fra klagenævnet, at der skal foretages en konkret vurdering af muligheden for dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 i hvert enkelt projekt.

Af den årsag er det i dette notat ikke muligt at foretage en fast afgrænsning af, hvornår et vådområdeprojekt eller lavbundsprojekt er til gavn for en given § 3-beskyttet naturtype, ligesom det ikke endegyldigt kan fastslås, hvornår der kan afviges fra udgangspunktet.

Det skal bemærkes, at nærværende analyse er et udtryk for SGAV's fortolkning af gældende ret på tidspunktet for notatets udarbejdelse.

Det kan af ovenstående gennemgang af nævnets begrundelser for hhv. stadfæstelse og ophævelse af dispensation udledes, at det er en betingelse for dispensation fra § 3, at projektet overordnet set har en naturforbedrende funktion. Hvorvidt et projekt har en overordnet naturforbedrende funktion skal imidlertid vurderes på baggrund af det konkrete projekts forskellige faktorer, hvorfor nævnet lægger vægt på flere faktorer, når der træffes afgørelse om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Der indgår en proportionalitetsafvejning som led i enhver beslutning om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Proportionalitetsafvejningen vil skulle foretages på et fuldt oplyst grundlag om projektområdets tilstand forud for et projekt kontra den forventede tilstand hhv. under og efter gennemførelse af projektet.

Når der træffes afgørelse om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 efter § 65, stk. 2, skal der endvidere altid foretages en væsentlighedsvurdering efter habitatdirektivet, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1.

Nævnet har i flere af afgørelserne lagt vægt på, hvorvidt selve gennemførelsen af et projekt foregår ved en proces, der minder om naturlige processer. Som nævnt ovenfor, fremgår det af bemærkningerne til § 2 i ændringslov nr. 55 fra 1998, at genopretning af vådområder defineres som: *”genskabelse af den naturlige hydrologi i større samlede områder, hvilket indebærer, at der over tid genskabes naturtyper som moser, sumpskove, rørskov, lavvandede søer, naturlige vandløb og våde bredarealer.”*⁷

Af samme afsnit i ændringslov nr. 55 fra 1998 fremgår det ligeledes, at genopretning af vådområder, som påvirker områder beskyttet efter § 3, som udgangspunkt skal være til gavn for den beskyttede naturtype, for at der kan gives dispensation til tilstandsændring efter § 65, stk. 2. Dette er dog kun et udgangspunkt. Det betyder ikke, at det er en ufravigelig betingelse for dispensation, at udtagningsprojektet skal være til gavn for et § 3-beskyttet areal⁸. Som omtalt både ovenfor og i det efterfølgende, så er det afgørende en proportionalitetsafvejning mellem det § 3-beskyttede areals tilstand og størrelse og den samlede naturforbedrende funktion for hele projektområdet ved projektets gennemførelse. Det vil derfor i alle tilfælde kræve en grundig konkret vurdering for det enkelte projekt.

Nævnets praksis vurderes at lægge sig meget tæt op ad forarbejderne, der dog ikke indeholder krav om naturlignende processer. Det formodes dog, at ved at gennemføre anlæggelsen af et vådområdeprojekt ved naturlignende processer, vil dette kunne indgå som en del i den samlede vurdering af, om projektet overordnet set har en naturforbedrende funktion. Der tages forbehold for, at nævnet kan vurdere denne tolkning anderledes, da dette spørgsmål ikke besvares specifikt i klagenævnspraksis, og derfor alene er et udtryk for SGAV's fortolkning.

I stort set alle af de i analysen inddragede sager, hvor dispensation fastsættes, henviser nævnet til hensynet til opfyldelse af vandrammedirektivets forpligtelser og målsætninger som værende en vægtende faktor i vurderingen af, hvorvidt der er tale om et projekt med en overordnet naturforbedrende funktion, som kan begrunde dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Det fremgår af sagen NMK-510-00134, at hensynet til opfyldelse af vandrammedirektivets mål ikke kan udgøre et selvstændigt grundlag for en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Denne praksis er i tråd med forarbejderne citeret ovenfor, hvoraf det fremgår, at hensynet til § 3-beskyttede arealer er afvejet overfor hensynet til opfyldelse af vandrammedirektivets mål i det lovforberedende arbejde, således at § 3-beskyttelsen ikke automatisk skal vige for hensynet til vandrammedirektivet og deraf udledte retsakter. Hensynet til opfyldelse af vandrammedirektivets forpligtelser og målsætninger kan derimod medtages i den samlede vurdering af vådområdeprojektets overordnede naturforbedrende effekt.

Det fremgår ligeledes af praksis, at nævnet, som en del af proportionalitetsvurderingen, lægger vægt på, om der er tale om store, sammenhængende naturarealer, der enten påvirkes eller vil være resultatet af det søgte projekt. En opdeling af eksisterende sammenhængende naturområder vil således tale imod en dispensation, hvorimod et projekt, som er udformet på en sådan måde, at der dannes større sammenhængende naturarealer vil tale for, at dispensation kan meddeles. Hensynet kan dog ikke alene danne grundlag for en afgørelse om dispensation, og der skal som benævnt foretages en samlet vurdering og vægtning af alle faktorer omkring projektet.

⁷ Forslag til Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om naturbeskyttelse, lov om vandløb og lov om planlægning af 16. april 1998, nr. 55

⁸ Eksempler fra praksis, se NMK-510-00879 og sag 21/14256

På trods af, at dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 altid vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sag, er det på baggrund af ovenstående gennemgang af klagenævnspraksis muligt at opstille en liste over emner og hensyn, som kan inddrages i overvejelserne af, hvorvidt der bør meddeles dispensation efter lovens § 65, stk. 2.

I bilag 1 forefindes et ikke udtømmende skema med forslag til spørgsmål og overvejelser, man som kompetent myndighed med fordel kan gøre brug af som støtte til at sikre overholdelse af officialprincippet.

Opsummering

Udtningsprojekter er et centralt virkemiddel i den nationale klima- og naturindsats og bidrager til at reducere udledningen af drivhusgasser, forbedre vandmiljøet og skabe mere sammenhængende natur.

Udtningsprojekter vil generelt betyde, at arealerne vådgøres gennem etablering af naturlig hydrologi.

Med Aftale om et Grønt Danmark er der sat en ambitiøs retning for indsatsen, hvor 140.000 hektar landbrugsjord skal udtages – heraf 70.000 hektar kulstofrige lavbundsjord og 70.000 hektar randarealer.

Mere end halvdelen af de nuværende kulstofrige landbrugsjorder er beskyttet natur efter naturbeskyttelseslovens § 3, primært som enge og moser. Det betyder, at udtningsprojekter og § 3-natur ofte overlapper geografisk.

Praksis viser, at naturbeskyttelseslovens § 3 under visse forudsætninger ikke *i sig selv* er en barriere for gennemførelse af udtningsprojekter, og at der i særlige tilfælde kan gives dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, hvis tilstandsændring af § 3-beskyttede arealer ikke kan undgås.

Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis viser, at i de tilfælde, hvor et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion, kan dette være med til at begrunde dispensation. Et overordnet naturforbedrende formål kan dog ikke alene begrunde en dispensation, når det ikke er direkte til gavn for det konkrete § 3-beskyttede areal. Vurderingen i forbindelse med dispensationsafgørelsen skal derfor foretages ud fra en helhedsbetragtning, hvor projektets klima- og miljømæssige positive og negative påvirkninger indgår i den samlede afvejning.

Hvorvidt et udtningsprojekt kan gennemføres i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 3, eller ved at dispensere fra beskyttelsen, vil således altid være en konkret vurdering for det § 3-beskyttede areal med afsæt i proportionalitetsprincippet.

Bilag 1**Inspiration til overvejelser forud for en afgørelse om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3**

Emne	Opmærksomhedspunkter
Officialprincippet	• Officialprincippet – er projektet fuldt oplyst? ◦ Fremgår alle relevante oplysninger af forundersøgelsen ? ◦ Er der eksempelvis taget højde for nuværende kvælstofbinding kontra forventede fremtidige kvælstofbinding ved projektets gennemførelse?
Processuelle trin	• Er de processuelle trin fulgt korrekt og fyldestgørende?
Kumulative påvirkning	• Kan gennemførelsen af projektet potentielt medføre tilstandsændring af et § 3-beskyttet område i samspil med andre projekter, forhold, anlæg etc.?
EU-ret	• Strider projektet mod EU-retlig regulering, herunder habitatdirektivet, fuglebeskyttelsesdirektivet, naturgenopretningsforordningen og vandrammedirektivet? • Er projektet nødvendigt for forvaltningen af et Natura 2000-område? • Bidrager projektet til opfyldelse af forpligtelser og målsætninger, som følger af vandrammedirektivet? • Tager projektet højde for strengt beskyttede arter? • Tager projektet højde for kravet om ikke-forringelse af naturtyper og levesteder for arter, som er i god tilstand eller nødvendige for at opnå genopretningsmålene i henhold til naturgenopretningsforordningen? HUSK: Altid habitatvurdering, når der dispenseres fra naturbeskyttelseslovens § 3
Øvrig naturbeskyttelseslovgivning	• Tager projektet eksempelvis højde for artsfredningsbekendtgørelsen? • Er der, hvis relevant, indhentet nødvendige tilladelser eller afdækket fremtidigt behov for dette?
Naturforbedrende foranstaltning	• Medfører projektet flere naturforbedrende elementer? • Er projektet naturforbedrende på lang sigt? • Hvordan er den kvalitative og kvantitative tilstand af det § 3-beskyttede areal, der påvirkes direkte eller indirekte af projektets gennemførelse? • Er forholdet mellem det nuværende § 3-beskyttede areals størrelse og kvalitet og det med projektets gennemførelse samlede areals størrelse og kvalitet klarlagt?
Tilbageførsel til naturlig hydrologi	• Er projektet en tilbageførsel til områdets tidligere naturtilstand? • Er den planlagte metode til tilbageførsel at sammenligne med naturlige processer? • Hvad er den forventede påvirkning af områdets økologiske tilstand ved gennemførelse af projektet?
Præcedens	• Vil en dispensation medføre en uhensigtsmæssig præcedensvirkning, som vil påvirke den hidtidige praksis?