
23.2.2015

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Sendt via mail: tilsynet@statsforvaltningen.dk

Klage vedrørende Guldborgsund Kommunes vægring ved at håndhæve Naturbeskyttelseslovens § 3.

Hermed fremsendes klage over Guldborgsund Kommunes manglende håndhævelse af Naturbeskyttelseslovens bestemmelser for så vidt angår udløbsbygværket i kommunevandløb nr. 93, ved udmundingen i Guldborgsund.

Historik

Udløbsbygværket har i en årrække været ude af den tiltænkte funktion som følge af lodsejernes manglende vedligeholdelse. Derved er den inddæmmede vig i praksis naturgenoprettet gennem genopståen af den oprindelige og naturlige hydrologi, som indebærer tidevandspåvirkning og skiftende saliniteter på de genopståede strandenge. Det er da også (jf. nedenstående omtalte § 3-dispensation) især de salttålende urter som strandasters, tagrør, harril, strandkogleaks, alm. salturt og strandgåsefod, der har bragt hovedparten af de ca. 16 ha. af den inddæmmede vig ind i en § 3-beskyttelse.

Dispensation og reguleringssag 2013

Guldborgsund Kommune meddelte 29. oktober 2013 dispensation fra Naturbeskyttelseslovens § 3 til at ændre den tidligere inddæmmede vig fra et tidevands- og saltpåvirket område til ferske enge og især en fersk sø, i forbindelse med et vådområdeprojekt finansieret af NaturErhverv. Også et reguleringsprojekt ifølge Vandløbsloven blev ved samme lejlighed vedtaget. (Bilag 1 og 2)

NMKNs afgørelse 2014

Begge afgørelser blev imidlertid underkendt af et enigt Natur- og Miljøklagenævn den 12. juni 2014. Nævnet fandt i øvrigt, at et vådområde i Sundby Vig som udgangspunkt bør skabes med naturlig hydrologi. (Bilag 3)

Ulovlig montering af sluseklapper

I mellemtiden havde lodsejerne ulovligt monteret nye sluseklapper og repareret udløbsbygværket, antageligt med det formål at ændre beskyttelsesstatus. Indgrebet har medført en generel og væsentlig sænkning af vandstanden i hele området inden for bygværket, foruden at der ikke længere er mulighed for indstrømning af saltvand i vigen.

Påbud og efterfølgende tilbagekaldelse

Guldborgsund Kommune har i hvert fald siden 8. april 2014 været bekendt med det ulovlige forhold i udløbsbygværket (se afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævn). Man meddelte et påbud, som siden blev trukket tilbage (antagelig på baggrund af henvendelse fra en af lodsejerne). Kommunen begrundede tilbagetrækningen med, at sagen var under behandling i Natur- og Miljøklagenævnet.

Ny udsættelse

Da sagen blev afgjort her, udsatte man igen et påbud, da en lodsejer havde anmodet om genoptagelse af sagen i Natur- og Miljøklagenævnet. Denne anmodning blev afslået af Natur- og Miljøklagenævnet den 30. september 2014. (Bilag 4)

Politisk behandling

22. oktober 2014 optrådte sagen på dagsordenen på Teknik- og Miljøudvalgsmøde i Guldborgsund Kommune. Det fremgår af sagsfremstillingen, at indgrebene i udløbsbygværket er ulovlige i forhold til både Naturbeskyttelseslov og Vandløbslov. Alligevel er der endnu ikke meddelt et påbud, endsi-ge sket en politianmeldelse.

DNs kommentarer, dokumentation og vurdering

Vi betragter indgrebene i bygværket som en omgåelse af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse, idet man både sænker vandstanden og ændrer det naturlige vandregime, hvorved områdets karakter ændres dramatisk på forholdsvis kort sigt.

I afgørelsen fra Natur og Miljøklagenævnet fremgår det bl.a., at *Nævnet finder på denne baggrund Guldborgsund Kommunes dispensation af 29. oktober 2013 fra naturbeskyttelseslovens § 3 til opstemning af det beskyttede vandløb og følgende ændring af ca. 16 ha beskyttede ferske enge, strandenge og søer til et vådområde med fersk enge, søer, på matr.nr. 42c, 42i, 42k, 42s, 42u, 44, 45 og 46 Sundby By, Stadager, bør ændres til et afslag.*

Indgangsspørgsmålet til afgørelsen lå i, hvorvidt det med baggrund i et konkret projekt skulle tillades aktivt at ændre en type beskyttet område til en anden type beskyttet område. Denne form for ændringer af § 3-beskyttede arealer er generelt i strid med paragraffen, der er formuleret som et forbud mod ændringer af tilstanden. Det er imidlertid præcis det, der er sket. Retablering af slusefunktionen har medført en udelukkelse af saltvand og standset den naturlige tidevandsdynamik, som er grundlaget for eksistensen af strandenge, karakteriseret ved de salttålende urter. Desuden har det medført en sænkning af gennemsnitsvandstanden, som har muliggjort en opløjning af en del af det beskyttede areal.

Natur og Miljøklagenævnet kunne på besigtigelsen den 21. maj 2014 konstatere, at der for nyligt var isat sluseklapper.

Nævnets bemærkning om, at kommunen har iværksat tiltag til at fjerne opsatte højvandsklapper, som indirekte påvirker § 3 området, er anført på baggrund af kommunens breve af 8. og 23. april 2014. Kommunen havde den 8. april 2014 i brev til ejerne konstateret, at forholdet medførte en ændret tilstand og skulle behandles som en reguleringssag, samt at kommunen ville fjerne klapperne.

Efter henvendelse fra ejerne havde kommunen den 23. april 2014 til ejerne oplyst, at forholdet også skulle godkendes efter naturbeskyttelsesloven, men at kommunen ville afvente nævnets afgørelse inden kommunen ville foretage sig yderligere. Nævnet har således alene i afgørelsen refereret, at kommunen vil behandle dette forhold efter naturbeskyttelseslovens § 3.

Det har kommunen imidlertid ikke gjort.



På billedet til venstre falder vandstanden i Guldborgsund, og den ene sluseklap åbner, så ferskvandet kan komme ud. På billedet til højre stiger vandstanden i Guldborgsund, og slusen lukker, så brakvandet ikke kan trænge ind til de beskyttede strandenge. Desuden er der en klar forskel i vandstand inde og ude.

Foruden det ulovlige indgreb i udløbsbygværket er der blevet opløjet omkring 5,6 ha. af de beskyttede arealer, hvilket Guldborgsund Kommune heller ikke har reageret på. Hele det nedenfor viste opløjede areal er beskyttet eng.



Hele arealet fra vegetationen i nedenstående billedes forgrund til vegetationen ved den tværgående grøft er beskyttet strandeng.



DN har den 23.2.2015 anmeldt opløjningen overfor Guldborgsund Kommune med anmodning om standsningspåbud samt påbud om retablering af området.

Det anføres i Vejledning om håndhævelse af Naturbeskyttelsesloven, Planloven og Byggeloven, at *Hvis tilsynsmyndigheden erfarer, at ejer/bruger har handlet på "forventet efterbevilling", fx ved at have kalkuleret med efterfølgende at opnå dispensation eller tilladelse, bør tilsynsmyndigheden også politianmelde.*

Det er vores opfattelse, at Guldborgsund Kommune har forsømt sin pligt til at håndhæve Naturbeskyttelsesloven, da sagen er et klart eksempel på de i vejledningen omtalte *"grove og ulovlige forhold"*, som myndigheden har pligt til at politianmelde.

Sagen skal ses i sammenhæng med, at en eller flere lodsejer overfor Guldborgsund Kommune har anmodet om præcisering af § 3-områdets grænset, formentlig med henblik på at søge afregistrering af § 3-status for området.

Her vil ødelæggelserne få den betydning, at der vil ske fysiske ændringer af det beskyttede areal, hvilket vil have stor effekt på det plante- og dyreliv, der i de senere år har indfundet sig i området og dannet baggrund for den gældende beskyttelsesstatus.

Vi skal derfor anmode Statsforvaltningen om at pålægge Guldborgsund Kommune at bringe forholdene i lovlig stand og efterleve afgørelsen fra natur- og Miljøklagenævnet, dvs. pålægge lodsejerne at fjerne den ulovlig sluse og retablere den opløjede eng/strandeng.

Venlig hilsen

Therese Nissen, Natur- og Landbrugsmedarbejder, Sekretariatet, Danmarks Naturfredningsforening

Åse Irminger, Formand for Danmarks Naturfredningsforening i Guldborgsund Kommune

Referencer:

A: Naturbeskyttelsesloven

Af Naturbeskyttelseslovens § 3 stk. 2 fremgår at:

Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af

1) heder,

2) moser og lignende,

3) strandenge og strandsumpe samt

4) ferske enge og biologiske overdrev,

når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal.

B: Vejledning om håndhævelse af Naturbeskyttelsesloven, Planloven og Byggeloven

4.2. Beslutningen om at politianmelde

Det er tilsynsmyndigheden, der afgør, om – og i givet fald hvornår – der skal ske politianmeldelse i en håndhævelsessag. Beslutningen om at politianmelde vil være konkret begrundet i forløbet i den enkelte håndhævelsessag, og der findes ikke præcise regler for, hvornår politianmeldelse skal ske. Normalt vil tilsynsmyndigheden ikke være i tvivl om, hvorvidt der skal politianmeldes. Hvis et ulovligt forhold ikke har kunnet lovliggøres ved hjælp af de administrative håndhævelsesmidler, der er beskrevet ovenfor - altså hvis der eksempelvis er meddelt et påbud om at lovliggøre et ulovligt forhold, og ejer/bruger ikke reagerer - vil det næste naturlige og konsekvente håndhævelsesskridt være at indgive politianmeldelse.

Politianmeldelse kommer således for det første på tale:

– hvor administrative midler ikke har haft det forventede resultat, og/eller

– ved grove ulovlige forhold.

*Tilsynsmyndigheden har pligt til at foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre der er tale om en bagatel ⁵³⁾. Ofte vil administrative håndhævelsesskridt være tilstrækkelige til at ejer/bruger efterkommer tilsynsmyndighedens krav, men det hænder, at de administrative midler ikke virker efter hensigten. Politianmeldelse kommer således normalt på tale, når **administrative håndhævelsesmidler har vist sig ikke at være tilstrækkelige** til at bringe et ulovligt forhold til op-hør.*

*Det er ikke et krav, at der skal være anvendt administrative håndhævelsesmidler før tilsynsmyndigheden foretager politianmeldelse. **Grove ulovlige forhold**, hvor ejer/bruger har handlet groft uagtsomt eller med forsæt, bør politianmeldes lige så snart det ulovlige forhold er konstateret.*

Den omstændighed, at ejer/bruger efterkommer tilsynsmyndighedens krav udelukker ikke, at tilsynsmyndigheden kan indgive politianmeldelse. Selv om ejer/bruger lovliggør forholdet, bør tilsynsmyndigheden således overveje, om der er grundlag for at gennemføre en straffesag.

Hvis der er tale om gentagne ulovlige forhold, eller ulovlige forhold, der indebærer en betydelig risiko for skade på de interesser, som lovene tilsigter at beskytte, bør tilsynsmyndigheden politianmelde, uanset om ejer/bruger har efterkommet tilsynsmyndighedens krav eller ej.

Som et eksempel på andre sager, hvor der bør ske politianmeldelse, kan nævnes sager, hvor ejer/bruger har opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel ved det ulovlige forhold, og størrelsen af denne kan dokumenteres. En økonomisk fordel vil i den sammenhæng både kunne være en fortjeneste og en besparelse.

Hvis tilsynsmyndigheden erfarer, at ejer/bruger har handlet på ”forventet efterbevilling”, fx ved at have kalkuleret med efterfølgende at opnå dispensation eller tilladelse, bør tilsynsmyndigheden også politianmelde.

Sager, hvor ejer/bruger ikke overholder lovbundne pligter, fx anmeldepligten i naturbeskyttelseslovens kapitel 2 a, bør ligeledes føre til politianmeldelse. Anmeldeordninger skal sikre, at myndigheden får mulighed for at vurdere, om et forhold skader de interesser, som ordningen er til for at beskyttelse. Overholder ejer/bruger ikke en lovbunden anmeldepligt, får myndigheden ikke mulighed for at foretage den nødvendige vurdering. I sådanne sager giver administrative håndhævelsesskridt ikke mening, eftersom det strafbare består i den manglende anmeldelse. Det eneste brugbare og præventive håndhævelsesmiddel er således politianmeldelse.

Af andre tilfælde, hvor politianmeldelse som hovedregel bør ske, kan endvidere nævnes:

- Sager, hvor der sker overtrædelse af vilkår i en tilladelse eller en dispensation, og ejer/bruger ikke overholder vilkårene på trods af myndighedens påbud.

- Sager, hvor ejer/bruger ikke efterkommer et meddelt påbud om lovliggørelse eller en standsningsmeddelelse.

- Gentagne ulovlige forhold eller bevidst omgåelse.

I sager, hvor der er tale om grove ulovlige forhold, og hvor administrative håndhævelsesskridt har vist sig at være utilstrækkelige, vil tilsynsmyndigheden have **pligt til at foretage** politianmeldelse.

Forsømmer tilsynsmyndigheden sin pligt til at politianmelde, kan statsforvaltningerne (som fører tilsyn med kommunerne efter reglerne i kommunestyrelsesloven) efter omstændighederne meddele tvangsbøder, eller rejse tiltale mod de ansvarlige politikere ⁵⁴⁾. Hvis tilsynsmyndigheden – fx ved en afstemning i et politisk udvalg – positivt beslutter, at en sag ikke skal politianmeldes, kan det således føre til, at det kommunale tilsyn tager sagen op. Embedsmændene i tilsynsmyndigheden bør derfor altid vejlede de politiske udvalg om tilsynsmyndighedens pligt til at politianmelde de grove ulovlige forhold, samt konsekvensen af ikke at politianmelde.

C: Uddrag af referat af Teknik og miljøudvalgsmøde i Guldborgsund Kommune 22. oktober 2014

INDSTILLING:

Direktør Ole Jakobsen indstiller til Teknik og Miljøudvalget:
at sagen tages til efterretning.

BESKRIVELSE AF SAGEN:

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet to afgørelser i en sag om etablering af et privat vådområde ved Sundby Vig Inddæmning. I den første afgørelse af 12. juni 2014 ændrer Nævnet kommunens godkendelser af projektet til et afslag. I den anden afgørelse af 30. september 2014 afslår Nævnet en anmodning fra projekterne om at genoptage nævnets afgørelse af 12. juni 2014. De to afgørelser fremgår af bilagene. Center for Miljø & Plan vil indlede arbejdet med at efterleve Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser.

Sundby Vig er en tidligere vig beliggende mellem Nordskov og Sønderskov syd for Guldborg Falster – se kortbilag. Vigen blev inddæmmet i 1800-tallet ved anlæggelsen af et dige. I diget er der et bygværk, hvor i vandløb 93 (tidligere amtsvandløb 16F) løber ud i Guldborgsund. I bygværket er der en højvandssikring i form af klapper, som lukker, når vandstanden i Guldborgsund bliver højere end vandstanden i vandløbet.

Skal bygværker på vandløb ændres eller renoveres, skal projektet godkendes efter vandløbsloven (kaldet en reguleringssag), inden det iværksættes, og udgifterne til projektet skal afholdes af dem, som har nytte af projektet.

I 2003 – 2004 var bygværket nedslidt og havde behov for en renovering. Imidlertid var der ikke tilslutning eller interesse fra lodsejerne i området i at indgå i projektet, hvorfor amtets Teknik og Miljøudvalg besluttede ikke at rejse en reguleringssag. Ved et stormvejr i 2006 gik en af siderne i bygværket itu, således at der var begyndende fri passage mellem Guldborgsund og Sundby Vig Inddæmning. I de efterfølgende år er bygværket og klapperne gradvis blevet mere defekte, hvorved der har været stigende kontakt mellem vandet i Guldborgsund og det inddæmmede område. Klapperne

er til sidst faldet helt af. Som en følge af den stigende kontakt med vandet fra Guldborgsund, har naturen i Sundby Vig Inddæmning gradvis udviklet sig på en del af arealerne.

Det forhold at bygværket inklusiv klapper har været uden funktion i en årrække samtidig med, at der ikke er nogen, som har vist interesse for at bringe det i stand, betyder efter vandløbslovens praksis, at man ikke uden ny tilladelse kan påbegynde en reparation af bygværket – man har fortabt sin rettighed til at reparere det. Lovgivningsmæssigt må det anskues, som om der ikke er et bygværk med højvandsslukke.

I august 2011 modtager Center for Miljø & Plan en ansøgning fra to lodsejere (i det følgende kaldt projektejere) om tilladelse til at etablere et vådområde i Sundby Vig Inddæmning. Ved projektet skal bl.a. bygværket i diget totalrenoveres og have nye klapper samt forsynes med en opstemning, så der dannes et vådområde på det bagvedliggende areal. På indersiden af bygværket skal der laves en zig-zag-passage – en slags fisketrappe, så fisk har mulighed for at komme ind og ud af området trods opstemningen. Projektejere har fået tilsagn fra FødevarerErhverv (nu NaturErhverv) om økonomiske midler til projektet.

D. 29. oktober 2013 meddeler Center for Miljø & Plan dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 og tilladelse efter vandløbsloven til projektet. Tilladelserne påklages af Danmarks Naturfredningsforening og en nabo til projektområdet. D. 12-6-2014 træffer Natur- og Miljøklagenævnet afgørelse, hvor de ændrer dispensationen og tilladelsen til afslag. Begrundelsen er, at den forudsatte etablering af en opstemning af vandløbet ikke er i overensstemmelse med retningslinjerne i landsplandirektivet (den tidligere regionplan for Storstrøms amt), som er gældende indtil vandplanen er endelig godkendt. Opstemningen er ej heller i overensstemmelse med den kommende vandplan. Nævnet finder, at et vådområde i Sundby Vig som udgangspunkt bør skabes med naturlig hydrologi.

I foråret 2014, mens sagen blev behandlet af Natur- og Miljøklagenævnet, påbegynder den ene af projektejere at renovere bygværket, og der sættes bl.a. træplader på. Da der på dette tidspunkt ikke findes en endelig godkendelse af projektet, er arbejdet i strid med såvel vandløbsloven som naturbeskyttelsesloven. Centeret gør lodsejerne bekendt med dette, samt at centeret afventer klagenævnets afgørelse i sagen, før der tages beslutning om det videre forløb.

Klagenævnets afgørelse foreligger endeligt nu. Det følger af den, at der ikke er et godkendt projekt, hvorfor de gennemførte arbejder på bygværket skal fjernes. Centeret vil administrativt, og i dialog med lodsejerne, indlede arbejdet med at efterleve Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser.

Det skal oplyses, at en lodsejer i Sundby Vig Inddæmning har rejst en sag efter kystbeskyttelsesloven for at få dannet et digelag og vedtægter for diget inklusiv bygværk.

LOVGRUNDLAG:

Vandløbsloven

Naturbeskyttelsesloven

Regulativ for amtsvandløb 16F af 24-6-1997

ØKONOMI:

Det følger af vandløbsloven, at udgifterne til renovering af et bygværk skal afholdes af dem, som har nytte af bygværket f.eks. som højvandssikring af deres jord.

BESLUTNING I TEKNIK OG MILJØUDVALG den 22-10-2014

FRAVÆRENDE: Dennis Fridthjof.

Til efterretning.

D: Guldborgsund Kommunes Dispensation fra Naturbeskyttelsesloven i forbindelse med vådområde-projekt 29. oktober 2013 (i uddrag)

Vi konstaterede, at en stor del af engområdet er oversvømmet af vand fra Guldborgsund. Plantevæksten bærer tegn på det, da der forekommer adskillige strandengsplanter, som fx strandasters, tagrør, harril, strandkogleaks, alm. Salturt og strandgåsefod.

Center for Miljø og Plan konstaterede,. At arealet stadig er beskyttet efter § 3 i Naturbeskyttelsesloven, da arealet er over 2.500 m² og indeholder den nævnte plantevækst.

Bilag:

1. Dispensation fra Naturbeskyttelsesloven - § 3 Naturtyper – til at etablere vådområde ved Sundby Vig Inddæmning, Nordvestfalster. Guldborgsund Kommune
 2. Godkendelse af reguleringsprojekt i vandløb 93 i forbindelse med etablering af vådområde i Sundby Vig Inddæmning. Guldborgsund Kommune
 3. Afgørelse i sag om vådområde ved Sundby Vig Inddæmning i Guldborgsund Kommune. Natur og Miljøklagenævn
 4. Afgørelse i sag om genoptagelse af klagesag om vådområde ved Sundby Vig Inddæmning i Guldborgsund Kommune. Natur og Miljøklagenævn
- Oversigtskort