

Naturklagenævnets afgørelse
af 27. maj 2008
i sagen om fredning af Henninge Nor i Langelands Kommune
(j.nr. NKN-111-00037)

Fredningsnævnet for Fyns Amt har den 31. december 2006 truffet afgørelse om fredning af Henninge Nor.

Fredningssagen er rejst af Danmarks Naturfredningsforening den 20. september 2004 og omfatter et areal på 196 ha, hvoraf ca. 163 ha er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Af de resterende 33 ha er ca. 6 ha et tidligere lossepladsareal. Ca. 131 ha er umatrikuleret.

Fredningsområdet indgår i sin helhed i EF-habitatområde H 111 (Sydfynske Øhav), EF-fuglebeskyttelsesområde F 71 (Sydfynske Øhav) og området er endvidere beskyttet som vådområde R 17 i Ramsarkonventionen.

Fredningens overordnede formål er at gennemføre nationale forpligtelser, som følge af områdets status som Natura 2000 område. I overensstemmelse hermed skal fredningen sikre dels adgang til naturpleje og naturgenopretning for at bevare eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og arter, som Natura 2000 området er udpeget for at tilgodese, dels offentlighedens adgang til området, dels adgang til formidling af områdets natur- og kulturværdier.

Fredningsforslaget indebærer bl.a. gennemførelse af en vandstandshævning til kote -0,9 meter (DNN) på grundlag af et af Fyns Amt udarbejdet vådområdeprojekt fra februar 1998, hvorved der vil dannes en sø på ca. 70 ha.

Der er tilkendt lodsejerne en samlet erstatning på 4.200.000 kr.

Fredningsnævnets afgørelse er påklaget til Naturklagenævnet af Skov- og Naturstyrelsen (nu By- og Landskabsstyrelsen) og af enkelte lodsejere i området. Fredningsnævnets erstatningsafgørelse er påklaget af alle lodsejere.

Fredningsnævnet har i den trufne afgørelse bemærket, at der siden marginaljordsstrategien i 1989 har været arbejdet med Henninge Nor med henblik på at gennemføre naturforbedringer og i VMP II sammenhæng har der været udarbejdet et projekt for området.

Nævnet finder, at Henninge Nor er en kystfuglelokalitet af største (nationale) betydning. Efter det under sagen oplyste, er en afgørende faktor for at fuglelivets kvalitet kan bibeholdes, at vandstanden hæves. Nævnet lægger endvidere til grund, at området er ved at miste sin betydning som yngleområde på grund af den mere effektive afvanding siden 1970'erne samt ophør af græsning. Flere arter er i tilbagegang og en hurtig genopretning af noret vil understøtte bestræbelserne på at vende denne udvikling.

Fredningsnævnet finder det derfor nødvendigt at gennemføre fredningen allerede nu og ikke afvente gennemførelse af Natura 2000 planlægningen. Fredningsnævnet tiltræder derfor, at fredningen gennemføres.

Skov- og Naturstyrelsen har i klagen anført, at der ikke findes at være behov for at gennemføre en fredning af Henninge Nor, idet det som internationalt naturbeskyttelsesområde skal omfattes af en Natura 2000 planlægning, der skal sikre beskyttelsesinteresserne i området.

Styrelsen har bemærket, at den vurdering/prioritering, der er foretaget i fredningsforslaget af hvilke naturtyper/arter, der skal vægtes højest kan være i modstrid med den afvejning/prioritering, der vil ske i forbindelse med Natura 2000 planlægningen og de mål for naturtilstanden, der i den forbindelse skal fastsættes med henblik på at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus. Indtil der foreligger en Natura 2000 planlægning skal kommunen efter naturbeskyttelseslovens § 19 f pålægge ejeren af en ejendom i eller uden for et Natura 2000 område, den drift eller de foranstaltninger, som er nødvendige for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arter, hvis det ikke kan afvente vedtagelsen af Natura 2000 planen og hvis en sådan forringelse ikke kan afværges gennem aftale eller på anden måde. Det er således styrelsens vurdering, at der gennem den eksisterende lovgivning er sikkerhed for, at der i Henninge Nor handles i forhold til forringelser af naturtyper og levesteder for arter, som ikke kan afvente vedtagelsen af Natura 2000 planen.

Styrelsen finder endvidere, at hovedformålet med fredningen er uklart. Det primære formål synes at være en forbedring af forholdene for en række fuglearter og ikke som det fremgår af fredningen en generel forbedring af de naturtyper og arter, som området er udpeget for. Der savnes et mere gennearbejdet grundlag for fredningen, herunder bedre kortmateriale og konsekvensvurdering. Det er således uklart, hvilket "potentiale", der henvises til i bestemmelsen om naturgenopretning og det af Fyns Amt udarbejdede projekt fra 1998 er i øvrigt baseret på et andet vand-

stands niveau end det, der er fastsat i fredningen. Der savnes endvidere et kort, der klart viser hvilke arealer, der bliver mere våde og hvilke der forbliver tørre, som følge af den forudsatte vandstandshævning. Det fremgår heller ikke klart, hvem der skal gennemføre vandstandshævningen, herunder sikringen af lossepladsen. De ønskede stier er ikke indtegnet på fredningskortet.

Enkelte lodsejere har klaget over fredningen, som efter deres opfattelse forringer levevilkårene for det klovbærende vildt, ræve og grævlinger, for fugle som nattergale og lærkefalk samt for en række planter, såsom majgøgeurten og flere andre sjældne planter.

Vandstandshævningen vil endvidere umuliggøre afgræsning med kreaturer af de ikke oversvømmede områder, hvorved formålet med fredningen fortabes. Vandstandshævningen vil næppe være til gavn for fuglene, da 1/3 af noret vil stå under vand. I perioder med store nedbørsmængder vil hele arealet stå under vand, hvorved fuglenes ynglesteder helt vil forsvinde.

Lisbeth Sølling har særligt bemærket, at det ikke er rigtigt, som anført af fredningsnævnet, at der pumpes til kote – 2 m (DNN). Det vil i givet fald indebære at hele området vil stå under vand ved en vandstandshævning på 1,10. Det er heller ikke rigtigt, som påstået af fredningsnævnet, at der efter en vandstandshævning på mellem – 0,9 m og – 0,5 m fortsat vil være frit udløb fra Bækkeboudløbet.

Den skitserede løsning med en gravet kanal rundt om lossepladsen og med udløb direkte til Lindelse Nor er uforsvarlig.

Der ikke færre andefugle i området end tidligere, idet store områder afgræsses. Der er også området med bevoksning, hvorfor det øvrige vildt også er tilgodeset.

Inge Merete og Niels Rasmussen, Fårevejle Gods, har særligt anført, at vandstandshævningen til kote - 0,9 (DNN) vil medføre sødannelse på 69 ha, våde enge på 84 ha og tørre enge og overdrev på 43 ha. Våde enge kan ikke afgræsses og ca. halvdelen af de tørre enge vil ligge som øer mellem søerne og de våde enge, hvorfor de ikke vil være tilgængelige for kreaturerne. Dvs. at ca. 20 ha vil kunne afgræsses i modsætning til i dag, hvor ca. 60 ha afgræsses og mindst 45 ha slås. Søen vil blive væsentlig mindre i løbet af sommeren, bl.a. fordi der ikke er vandtilførsel til Henninge Nor og på grund af fordampning i sommermånedene.

Omfanget af og udgifterne til den forudsatte nye hovedkanal er ikke indgået i fredningsnævnets afgørelse og jordbundsforholdene i området er i øvrigt af en sådan beskaffenhed at man ikke bare

kan anlægge en ny hovedkanal langs den kommende sø ved at grave en kanal og bruge det afgravede materiale til at etablere et dige ind mod søen.

Det er ukorrekt, når fredningsnævnet i afgørelsen udtaler, at ”Henninge Nor er ved at miste sin betydning som yngleområde på grund af den mere effektive afvanding siden 1970’erne og endvidere ophør af græsning”. Der er ikke på noget tidspunkt i protokoller fra de årlige generalforsamlinger i I/S Henninge Nor omtalt beslutninger om en mere ”effektiv” afvanding. Afgræsningen på godsets arealer har været indstillet i perioden fra 1975 til 1997. I dag afgræsses ca. 41,7 ha og der er permanent græs på 46,7 ha, dvs. 90 % af det areal, der er anvendeligt til formålet.

Alle lodsejere har klaget over de fastsatte erstatninger. Enkelte lodsejere har i den forbindelse bemærket, at fredningsnævnet har truffet afgørelse om erstatning, inden den af nævnet fastsatte frist for fremsættelse af endelige erstatningskrav (den 1. januar 2007) var udløbet. Det er i strid med god forvaltningsskik og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om inddragelse af parter. Erstatningsafgørelsen bør derfor hjemvises til fornyet behandling i fredningsnævnet.

Danmarks Naturfredningsforening har i anledning af klagerne understreget, at den afvejning, der er foretaget i forbindelse med fredningen, er resultatet af en lang række undersøgelser, der har afsat i Skov- og Naturstyrelsens projektundersøgelse fra 1986 i forbindelse med marginaljord og miljøinteresser. Denne undersøgelse er siden fulgt op af flere undersøgelser og redegørelser fra Fyns Amt, der flere gange forgæves har forsøgt at indgå frivillige aftaler med lodsejerne i området. Foreningen finder ikke grundlag for at forkaste dette arbejde.

Foreningen har som sagsrejsers lagt vægt på,

- at området er bynært og ligger i tilknytning til Ø-havstien og derfor giver gode muligheder for adgang og oplevelser af natur og kulturhistorie,
- at noret er relativt nemt at naturgenoprette, der skal ”bare” vand og græs på arealerne,
- at den gamle losseplads forsvarligt vil kunne afskærmes fra noret,
- at der i perioder, hvor pumpen har været ude af drift, er observeret tusinder af vandfugle,
- at det trods flere forsøg har været umuligt at få aftaler i stand med Fårevejle Gods, der ejer den centrale del af noret, heller ikke omkring pumpningen, der er hovedårsagen til, at noret og dets udpegningsgrundlag er forringet så meget, at foreningen har fundet, at en fredning er det redskab, der kan samle og afveje de mange aspekter i sagen, inden udpegningsgrundlaget forsvinder.

Fyns Amt/Cowi har udarbejdet et kort, der viser vandstands niveauet efter en vandstandshævning, til - 0.9 m (DNN) som foreslået i fredningen.

Poul Henrik Harritz, tidligere præsident for Danmarks Naturfredningsforening, har anført, at en række af de problemstillinger, som styrelsen påpeger i klagen kan løses, hvilket tilmed vil gøre fredningen endnu mere optimal. Der kan alene gennem fredning tages hensyn til forhold, der vedrører færdsel og forstyrrelse, offentlig adgang, stisystemer, eventuelle udsigtsplatforme mv.

Skovrider Henrik Staun, har navnlig anført, at størstedelen af det inddæmmede areal indtil 1970'erne fortrinsvis blev anvendt til kreaturgræsning. Med kvægholdets store tilbagegang faldt udnyttelsen af noret imidlertid drastisk, således at kun en ganske lille del af området i dag benyttes til afgræsning eller dyrkning, mens størstedelen henligger udyrket og uudnyttet med kvikgræs, star mv. Dyrkningsværdien er meget ringe og det forekommer helt urimeligt, at man opret holder pumpningen til kote - 2 meter (DNN) på næsten 200 ha uden at få nogen landbrugsmæssig gevinst. Vandstanden og vandspejlet er altid forholdsvis højt i sen vinteren og i det tidligere forår. Talrige vandfuglearter tiltrækkes derfor i store mængder og begynder at yngle "i tillid til", at vandstanden forbliver uændret. Men da pumpen kører hele tiden forsvinder vandet omkring de ynglende fugle i løbet af kort tid, hvorfor de må forlade området.

I en tid hvor trafik, byudvikling mv. præger naturforholdene, også på Langeland, forekommer det meningsløst at lade et så stort potentiale som Henninge Nor henligge i en naturfjern tilstand med en miljøbelastende pumpning og alle dens negative følger.

Formålet med fredningen er at tilgodese en bred vifte af naturhensyn, hvor navnlig hensynet til fuglelivet, men også landskabelige og rekreative værdier, er tillagt betydning. Fredningen vil indebære, at vandstanden hæves, så der bliver en langt større vandflade end i dag og som vil kunne bevares hele året. Offentligheden får adgang rundt om området og jagten på fuglevildtet begrænses.

Efter Stauns opfattelse vil man ikke gennem Natura-2000 redskabet få områdets naturværdier tilbage. Derimod vil man gennem fredningsinstrumentet få udnyttet områdets meget store naturmæssige potentiale netop nu.

Langeland Kommune har anført, at da man skal afholde ¼ af erstatningerne til lodsejerne og da der ikke er blevet overført penge fra det tidligere Fyns Amt til fredningen af Henninge Nor, må kommunen konstatere, at der ikke kan findes midler til at afholde udgifterne til lodsejererstatninger, etablering af vådområder og fremtidig pleje af det fredede areal.

Kommunen støtter imidlertid en fredning af området og det foreliggende projekt, såfremt den finansiering, som det tidligere Fyns Amt skulle have bidraget med, kan fremskaffes på anden måde.

Besigtigelse.

Naturklagenævnet har den 20. maj 2008 besigtiget området og holdt offentligt møde.

Danmarks Naturfredningsforening redegjorde som sagsrejer nærmere for baggrunden for ønsket om fredning af området og påpegede i den forbindelse navnlig, at fredningsinstrumentet er et velegnet instrument til at gennemføre de nødvendige initiativer og sikre eller genoprette en gunstigere bevaringsstatus for de beskyttede fugle og habitnaturtyper og arter i området. Ingen andre instrumenter kan håndtere samtlige de nødvendige indgreb, såsom regulering af byggeri og tekniske anlæg, jagtbegrænsninger, problemer omkring lossepladsen samt offentlighedens adgang. Sikring af området bør ikke afvente Natura 2000 planlægningen og de efterfølgende kommunale handleplaner.

Langeland Kommune gav sin ubetingede støtte til en fredning af området. Kommunen var opmærksom på, at eventuelle foranstaltninger som opfølgning på de kommunale handleplaner kunne blive en dyrere løsning for kommunen.

By- og Landskabsstyrelsen anførte, at der i relation til spørgsmålet om Natura 2000 contra fredning ikke er tale om et enten eller. Natura 2000 planerne vil kunne løse visse spørgsmål, herunder tilvejebringe et bedre grundlag for indbyrdes afvejning af naturinteresserne, men ikke nødvendigvis alle de spørgsmål, der er indeholdt i nærværende fredning, såsom formidling af området og offentlighedens adgang. Styrelsen afviste ikke, at en fredning kan være et vigtigt instrument også til at realisere Natura 2000 planerne, som styrelsen forventer vil foreligge i foreløbig form ved udgangen af 2008 og i endelig form ved udgangen af 2009. Styrelsen anfægtede ikke, at forholdene for fuglelivet generelt er blevet dårligere og af vandstandshævninger kan være nødvendige for at vende denne udvikling.

I den foreliggende fredningsafgørelse er der imidlertid en række uafklarede spørgsmål. Der foreligger ikke et gennearbejdet projekt, men alene et skitseprojekt for de forudsatte vandstandshævninger og som i øvrigt er baseret på et andet vandstandsniveau end det i fredningen anførte. Forholdene omkring lossepladsen synes heller ikke at være tilstrækkeligt belyst ligesom det i øvrigt ikke fremgår af fredningen hvem der skal stå for gennemførelsen af projektet, herunder af afværgeforanstaltningerne. Endelig er de foreslåede stier ikke indtegnet på fredningskortet.

Særligt mht. afværgeforanstaltningerne omkring lossepladsen gjorde styrelsen opmærksom på, at

udførelsen af disse tiltag først vil kunne iværksættes efter en VVM-screening og det er styrelsens umiddelbare vurdering, at resultatet heraf vil vise, at der skal gennemføres en egentlig vurdering af projektet i henhold til VVM reglerne.

Efter styrelsens opfattelse er fredningsnævnets behandling af sagen foregået på et utilstrækkeligt grundlag. En fredning af området bør i givet fald afvente tilvejebringelse af et gennemarbejdet projekt med en detaljeret projektbeskrivelse, herunder med henblik på løsning af problemerne omkring lossepladsen samt med en klar angivelse af, hvem der skal stå for udførelsen af det samlede projekt.

Såfremt Naturklagenævnet måtte beslutte en fredning af området bør nævnets færdiggørelse af fredning stilles i bero på afklaring af de ovennævnte spørgsmål. En anden mulighed kunne være at hjemvise sagen til fornyet behandling i fredningsnævnet efter nærmere af Naturklagenævnet udstukne retningslinjer. Den heraf følgende udsættelse vil efter styrelsens opfattelse ikke være problematisk i forhold til at opnå de mål, som tilsigtes med fredningen.

De berørte lodsejere redegjorde nærmere for deres synspunkter i overensstemmelse med de allerede fremsendte klager.

Afgørelse

I sagens behandling har deltaget Naturklagenævnets 10 medlemmer: Lars Busck (formand), Ole Pilgaard Andersen, Marie-Louise Andreasen, Martin Glerup, Leif Hermann, Inger Støjberg, Vibeke Peschardt, Anders Stenild, Poul Søgaard og Jens Vibjerg.

Nævnet kan i princippet tiltræde at sikringen af områdets naturværdier sker gennem en fredning frem for Natura 2000 planlægningen, bl.a. fordi fredningen har et bredere formål end sikring af gunstig bevaringsstatus.

I tilslutning til det af By- og Landskabsstyrelsen og af flere lodsejere anførte finder Naturklagenævnet, at fredningsnævnets afgørelse er truffet på et ufuldstændigt grundlag og at en række bestemmelser er uklare.

Naturklagenævnet anser det på den baggrund for rigtigst at hjemvise sagen til fornyet behandling i fredningsnævnet med udgangspunkt i et gennemarbejdet detailprojekt for den forudsatte vandstandshævning til kote – 0,9 meter (DNN) og de forudsatte afværgeforanstaltninger for at undgå udsivning fra den tidligere losseplads til området. Det bemærkes, at foranstaltningerne omkring

lossepladsen skal undergives en screening for VVM-pligt og - i tilfælde af VVM-pligt - en egentlig VVM-vurdering.

De økonomiske konsekvenser af projektet bør også belyses.

Det bør klart fremgå af fredningen hvilken myndighed, der skal drage omsorg for at gennemføre projektet og de dermed forbundne anlægsarbejder mv. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der vil kunne ydes erstatning til en offentlig myndighed, hvis fredningen påbyder myndigheden at gennemføre nærmere angivne foranstaltninger, jf. naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 2. Det må også overvejes, om der bør fastsættes en frist for, hvornår projektet skal være gennemført.

Det bør endelig overvejes at fastlægge det af sagsrejserne ønskede stiforløb og sammenhængen med Øhavsstien på fredningskortet.

Herefter ophæves fredningsnævnets for Fyns Amts afgørelser af 31. december 2006 om fredning af Henninge Nor og om erstatning og sagen hjemvises til fornyet behandling i fredningsnævnet.

På Naturklagenævnets vegne

Lars Busck
Formand

