

MRF 2022.299

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 21. november 2022, j.nr. 21/02124 og 21/02131

Tilstrækkelig med screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 af forvaltningsplan for bæver, da retningslinjerne i forvaltningsplanen for etablering af afværgeforanstaltninger var på et overordnet niveau, og Miljøministeriet på tilstrækkelig vis havde inddraget den miljømæssige påvirkning af de forskellige afværgeforanstaltninger. Dissens.

Miljøministeriet traf i december 2020 afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at udkast til forvaltningsplan for bæver (der afløser den tidligere forvaltningsplan fra 1998) ikke krævede miljøvurdering, idet styrelsen lagde til grund, at forvaltningsplanen er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2. Afgørelsen blev alene offentliggjort på Miljøstyrelsens hjemmeside, men blev påklaget af en lodsejer, en lokal forening og Danmarks Sportsfiskerforbund, der i hovedsagen gjorde gældende, (1) at forvaltningsplanen skulle have været miljøvurderet, da den ville have en væsentlig indvirkning på miljøet, (2) at afgørelsen led af en væsentlig retlig mangel, da den ikke var blevet annonceret korrekt, og at forvaltningsplanen var blevet ændret i forhold til høringsversionen, uden der var sket ny screening efter miljøvurderingslovens § 10, (3) at der ikke var foretaget en habitatvurdering af påvirkning af Natura 2000-områder, (4) at afværgeforanstaltningerne var utilstrækkelige, og (5) at der ikke var foretaget en vurdering af bæverens påvirkning af andre bilag IV-arter og anden natur. Miljø- og Fødevarerklagenævnet begrænsede prøvelsen til klagerne over processuelle forhold, obligatorisk miljøvurdering efter habitatreglerne, manglende vurdering af påvirkning fra bæver og vurderingen vedr. selve afværgeforanstaltningerne. Nævnet fandt, at Miljøministeriets afgørelse var behæftet med en retlig mangel, da afgørelsen ikke var offentliggjort under det sædvanlige sted for afgørelser af Miljøministeriet, jf. miljøvurderingslovens § 33. Et flertal i nævnet (5 mod 2) fandt dog ikke, at denne mangel var væsentlig, da afgørelsen havde været offentlig tilgængelig. Vedrørende ændringen af forvaltningsplanen i forhold til høringsversionen fandt nævnet ikke, at den endelige forvaltningsplan var ændret i en sådan grad, at der reelt forelå en ny plan, som ville skulle miljøscreenes på ny. Nævnet fandt ikke grundlag for at tilside-sætte ministeriets vurdering i forhold til krav om obligatorisk miljøvurdering, da retningslinjerne i

forvaltningsplanen for etablering af afværgeforanstaltninger var på et overordnet niveau, og vurderingen af, om indgreb over for dæmninger mv. i konkrete tilfælde kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, vil kunne foretages på et senere trin i forbindelse med en eventuel afgørelse om regulering efter vandløbsloven eller dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. På baggrund af forvaltningsplanen lagde nævnet til grund, at Miljøministeriet ved sin vurdering af planens indvirkning på miljøet ikke havde inddraget bæverens oprindelige påvirkning af omgivelserne, som foranstaltningerne skulle imødegå. Nævnet fandt dog, at det var berettiget alene at inddrage den miljømæssige påvirkning i form af indgreb over for dæmninger mv, da forvaltningsplanen efter sit indhold ikke kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter, som medfører en øget miljømæssig påvirkning af bæver i sig selv, hvorved nævnet bemærkede, ”at forvaltningsplanen i modsætning til den tidligere forvaltningsplan fra 1998 udtrykkeligt ikke forudsætter supplerende udsætninger af bæver, men i givet fald alene indfangning og genudsættelse som eventuel afværgeforanstaltning”. Da miljøvurderingslovens § 10 ikke stiller krav om inddragelse af alternativer, afviste nævnet, at der var miljøvurderingspligt af de manglende specifikke retningslinjer i forvaltningsplanen for, hvornår afværgeforanstaltninger i form af indgreb over for dæmninger mv. må anses for påkrævet af hensyn til bæverens omgivelser, og nævnet fandt ikke grundlag for at tilside-sætte Miljøministeriets vurdering af, at forvaltningsplanen ikke kunne få væsentlig indvirkning på miljøet for så vidt angik selve afværgeforanstaltningerne, da ministeriet på tilstrækkelig vis havde inddraget den miljømæssige påvirkning af de forskellige afværgeforanstaltninger. Miljø- og Fødevarerklagenævnet gav derfor ikke medhold i klagen over, at der ikke var gennemført miljøvurdering af forvaltningsplanen for bæver.

Kommentar: Afgørelsen giver anledning til flere bemærkninger. For det første er det noget uklart, hvilken retlig status forvaltningsplanen for bæver har. Dette er relevant, da miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer alene finder anvendelse, hvis en plan kan anses for en offentlig retsakt vedtaget med hjemmel i lov, hvilket bl.a. må betyde, at afgørelser i modstrid med forvaltningsplanen kun kan ske efter ændring af planen. Er denne betingelse ikke opfyldt, skulle Miljø- og Fødevareklagenævnet have ophævet screeningsafgørelsen med henvisning til, at der ikke var tale om en retsakt omfattet af miljøvurderingsloven. Og her giver det forudgående forløb anledning til tvivl om, hvorvidt forvaltningsplanen er en retsakt, og om den overhovedet kan forpligte andre myndigheder og klagenævn. Den oprindelige udsættelse af bæver i Klosterheden skete på grundlag af en forvaltningsplan fra 1998 udarbejdet af Skov- og Naturstyrelsen samt en tilladelse fra styrelsen. Efter klage over tilladelsen og amtets dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 stadfæstede Naturklagenævnet i MAD 1999.851 Nkn afgørelserne, der efter sagsanlæg mod nævnet blev ophævet af Vestre Landsret i U 2004.622 V grundet manglende konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3), uden landsretten dog fandt, at bæverne skulle indfanges. Efter hjemvisning fastholdt Naturklagenævnet i MAD 2004.384 Nkn dispensationen. Skov- og Naturstyrelsen gav herefter tilladelse til permanent udsætning af bæver i Klosterheden, hvilket efter klage blev stadfæstet af Naturklagenævnet i MAD 2005.1441 Nkn, men på vilkår af, at Skov- og Naturstyrelsen senest inden for 10 år havde udarbejdet en ny forvaltningsplan for bæveren. Dette vilkår i Naturklagenævnets afgørelse blev imidlertid ikke opfyldt, da det først var i december 2020, at der blev vedtaget en ny forvaltningsplan for bæver, **vedlagt som bilag 2**. Hverken den oprindelige forvaltningsplan 1998 eller forvaltningsplanen fra 2020 oplyser om lovhjemmel, og der ses ikke noget lovgrundlag, der kan gøre forvaltningsplanen bindende for de mange myndigheder, som træffer afgørelser, der kan påvirke gennemførelsen af forvaltningsplan for bæver. Det er muligt, at Miljøministeriet, der har vedtaget forvaltningsplanen, er bundet, men heller ikke dette er utvivlsomt, når ministeriet så åbenbart har ignoreret vilkår i Naturklagenævnets tidligere afgørelse fra 2005. Læser man den påklagede afgørelse fra Miljøministeriet af 17. december 2020, **vedlagt som bilag 1**, bliver man ikke klogere på, om forvaltningsplanen er en retsakt. Miljø- og Fødevareklagenævnet udtaler sig ikke om spørgsmålet, men forudsætter, at forvaltningsplanen er en retsakt omfattet af miljøvurderingslovens regler om planer og programmer. Når dette lægges til grund, er det noget uforståeligt, at nævnet kan nå frem til, at der kan ske ændringer af forslag til forvaltningsplanen, uden at der skal ske en screening efter miljøvurderingslovens § 10. Det er tilsvarende vanskeligt at følge klagenævnets afvisning af, at forvaltningsplanen ikke er omfattet af kravet om konsekvensvurdering i habitatdirektivets art. 6(3). Den omstændighed, at bæveren udgør en del af udpegningsgrundlaget i Natura 2000-områder, ændrer således ikke ved, at nogle foranstaltninger for bæveren kan være skadelige for andre beskyttede arter og omvendt. Så medmindre det lægges til grund, at forvaltningsplanens angivelse af afværgeforanstaltninger er indholdstomme eller uden retsvirkning, vil de modstridende hensyn til beskyttede arter i sig selv føre til, at forvaltningsplanen for bæver kræver konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3), hvis man følger EU-Domstolens dom i sag C-441/17 og senest sag C-661/20 (**MRF 2022.152**). Og konsekvensen heraf ville i givet fald være, at forvaltningsplanen for bæver i alle tilfælde krævede miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2.

21. november 2022
Sagsnr. 21/02124 og 21/02131
RNL

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

IKKE MEDHOLD i klage over afgørelse om at forvaltningsplan for bæver ikke er omfattet af krav om miljøvurdering

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10, jf. § 48, stk. 3.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Miljøministeriets afgørelse af 17. december 2020 om, at forvaltningsplan for bæver ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 48, stk. 3, har behandlet sagen i nævnets afdeling 10, jf. § 3, stk. 1, nr. 10, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som ændret senest ved lov nr. 900 af 21. juni 2022.

³ Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

Indhold

1.	Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.....	3
2.	Sagens oplysninger	4
2.1	Sagens forhistorie.....	4
2.2	Genoptagelse af afgørelse af 2. november 2020	5
2.3	Den påklagede afgørelse	5
2.3.1	Screeningen	6
2.4	Udkast til forvaltningsplan for bæver	9
2.5	Den endelige forvaltningsplan	13
2.6	Klagens indhold	13
2.6.1	Processuelle forhold	14
2.6.2	Habitatvurdering og andre arter	15
2.6.3	Vandrammedirektivet.....	18
2.6.4	Øvrige klagepunkter	20
2.7	Miljøministeriets bemærkninger til klagen	21
2.7.1	Processuelle forhold	22
2.7.2	Miljøvurdering af planen.....	23
2.7.3	Vandrammedirektivet.....	23
2.7.4	Øvrige klagepunkter	24
3.	Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse ..	24
3.1	Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse	24
3.2	Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger	25
3.2.1	Indledende bemærkninger	25
3.2.2	Ad 1) Processuelle forhold.....	25
3.2.3	Ad 2) Obligatorisk miljøvurdering efter habitatreglerne	27
3.2.4	Ad 3) Manglende vurdering af påvirkninger fra bæver	30
3.2.5	Ad 4) Vurderingen vedrørende selve afværgeforanstaltningerne	34
3.3	<i>Gebyr</i>	35
3.4	Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse	35

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 12. januar af en lodsejer og lokal forening (klager 1) og den 14. januar 2021 af Danmarks Sportsfiskerforbund (klager 2) påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Klagerne har efterfølgende fremsendt supplerende bemærkninger,

Klager 1 har navnlig anført, at

- forvaltningsplanen skulle have været miljøvurderet, da den vil have en væsentlig indvirkning på miljøet,
- afgørelsen lider af en væsentlig retlig mangel, da den ikke er korrekt annonceret, hvilket har forhindret dele af offentligheden fra muligheden for at klage,
- forvaltningsplanen har ændret sig i et betydeligt omfang i forhold til høringsversionen,
- forvaltningsplanen er ikke udarbejdet i henhold til de i Naturklagenævnets afgørelse af 22. september 2005⁴ fastsatte vilkår,
- der er ikke foretaget en habitatvurdering,
- der blev heller ikke udarbejdet en habitatvurdering, da bæveren i sin tid blev sat ud, for henholdsvis laks, hav- og flodlampretter,
- forvaltningsplanen vil have en negativ påvirkning af laks, lampretter og flere andre bilag IV-arter,
- forvaltningsplanen mangler en prioritering imellem bæveren og andre beskyttede arter,
- forvaltningsplanen vil have en negativ påvirkning på flere Natura 2000-områder,
- afværgetiltagene er utilstrækkelige,
- forvaltningsplanen har en negativ påvirkning på vandløb og er derfor i strid med vandløbsregulativerne og vandrammedirektivet⁵,
- forvaltningsplanen påvirker arealanvendelsen i de danske vandløb væsentligt,
- bæveren blev udsat på baggrund af en politisk beslutning, og en påvirkning af målsatte vandløb kan derfor ikke blot begrundes med, at bæveren er naturligt hjemmehørende i Danmark,
- forvaltningsplanen vil påvirke vandløbenes følsomme insekter,
- planen er mangelfuld og giver ikke det nødvendige værktøj i forhold til anden natur,
- planen bør også indeholde en detaljeret beskrivelse af, hvor bæveren må etablere sig, og hvor den ikke må, og
- den efterfølgende myndighedskontrol med dæmninger er for langsom og rigid en proces og vil resultere i, at dæmningerne ikke fjernes hurtigt nok.

⁴ Naturklagenævnets afgørelse af 22. september 2005, J.nr. 03-131/650-0007.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

Klager 2 har navnlig anført, at

- forvaltningsplanen skulle have været miljøvurderet, da den vil have en væsentlig indvirkning på miljøet,
- afgørelsen lider af en væsentlig retlig mangel, da den ikke er korrekt annonceret,
- der er i forbindelse med afgørelsen ikke foretaget en habitatvurdering,
- forvaltningsplanen vil have en negativ påvirkning af flere bilag IV-arter, herunder særligt laksen,
- forvaltningsplanen mangler en beskrivelse af, hvordan myndighederne skal prioritere imellem bæveren og andre beskyttede arter,
- forvaltningsplanen vil have en negativ påvirkning af flere Natura 2000-områder,
- forvaltningsplanen har en negativ påvirkning på vandløb og er derfor i strid med vandløbsregulativerne og vandrammedirektivet,
- forvaltningsplanen påvirker arealanvendelsen i de danske vandløb væsentligt,
- det faglige indhold i screeningsafgørelsen er baseret på et ufuldstændigt fagligt grundlag,
- planen er mangelfuld og giver ikke det nødvendige værktøj i forhold til anden natur, og
- planen bør også sikre forebyggelse mod tilbagegang af andre beskyttede arter.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.6.

2. Sagens oplysninger

2.1 Sagens forhistorie

I en afgørelse af 17. august 1999 meddelte Skov- og Naturstyrelsen i medfør af naturbeskyttelseslovens⁶ § 31 tilladelse til udsætning af bævere i Danmark. Udsættelsen skete på baggrund af en forvaltningsplan udarbejdet af Skov- og Naturstyrelsen fra 1998.

Naturklagenævnet traf den 22. september 2005 fornyet afgørelse om udsætning af bæver i Klosterheden Plantage i Lemvig Kommune.⁷ Naturklagenævnets afgørelse handlede om, at Ringkøbing Amt havde meddelt permanent dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3 til udsætning af bæver i Flynder Å systemet i Klosterheden Plantage. Naturklagenævnet stadfæstede Ringkøbing Amts afgørelse med en præcisering af vilkårene i overensstemmelse med vilkår i Naturklagenævnets afgørelse af 22. september 1999.⁸

⁶ Lovbekendtgørelse nr. 884 af 18. august 2004 om lov om naturbeskyttelse som ændret ved lov nr. 567 af 24. juni 2005.

⁷ Idet Naturklagenævnets tidligere afgørelse af 22. september 1999 var blevet hjemvist til fornyet behandling hos nævnet ved Vestre Landsrets dom af 13. november 2003 (U.2004.622V).

⁸ Naturklagenævnets afgørelse af 22. september 1999, j.nr. 97-131/650-0030.

Naturklagenævnet fastsatte i afgørelsen af 22. september 2005 vilkår om, at Skov- og Naturstyrelsen i etableringsfasen skulle forestå en løbende overvågning af bæverens færden og påvirkning af omgivelserne, og var forpligtet til straks at afhjælpe eventuelle skader eller gener for private lodejere m.fl. forårsaget af bæveren for at beskytte vilde dyr og planter samt naturtyper og alvorlige skader på afgrøder mv.

Naturklagenævnet fastsatte endvidere vilkår om, at vandløbenes vandafledningsevne skulle sikres i overensstemmelse med gældende vandløbsregulativer, og at Skov- og Naturstyrelsen 10 år fra denne afgørelse skulle have udarbejdet en ny forvaltningsplan for bæveren.

I 2016 blev bæveren optaget på en referenceliste over EU-natur (i det vestlige Jylland), som betyder, at bæveren betragtes som en naturlig del af den danske natur.⁹

2.2 *Genoptagelse af afgørelse af 2. november 2020*

Miljøministeriet (tidligere Miljø- og Fødevareministeriet) traf den 2. november 2020 afgørelse om, at et udkast til ny forvaltningsplan for bæver ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering. Afgørelsen indeholdt oplysning om, at den ville blive offentliggjort på Miljøstyrelsens hjemmeside og på høringsportalen. Offentliggørelsen skete imidlertid alene på Miljøstyrelsens hjemmeside.

Miljøministeriet valgte på den baggrund at genoptage sagen og i den forbindelse lade det fremgå af den fornyede afgørelse af 17. december 2020, som denne klagesag vedrører, at offentliggørelse alene skete på Miljøstyrelsens hjemmeside.

Det fremgår af den fornyede afgørelse, at den indholdsmæssigt svarer til den oprindelige afgørelse, bortset fra at klagefristen er ændret, og at "Miljø- og Fødevareministeriet" er ændret til "Miljøministeriet".

2.3 *Den påklagede afgørelse*

Miljøministeriet har den 17. december 2020 efter miljøvurderingslovens § 10 truffet afgørelse om, at udkast til forvaltningsplan for bæver ikke er omfattet af krav om miljøvurdering efter miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer og programmer.

Det fremgår af afgørelsen, at forvaltningsplan for bæver erstatter den hidtidige forvaltningsplan og henvender sig især til myndigheder, lodsejere og organisationer samt andre interesserede. Det fremgår endvidere, at formålet er at beskrive den fremadrettede forvaltning for bævere i Danmark med udgangspunkt i, at bæveren i dag anses som en integreret del af

⁹ Terrestrial Atlantiv Region, Reference List, January 2022, se s. 5.

den danske natur i det vestlige Jylland, men endnu ikke har opnået gunstig bevaringsstatus.

Miljøministeriet har fastslået, at regulering af vandløb er en projekttype, som er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10f. Forvaltningsplanen beskriver desuden, hvordan den enkelte lodsejer og myndigheden vil håndtere henvendelser mv. i konfliktsituationer. Det betyder, at forvaltningsplanen, der udarbejdes af en myndighed, fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser til et projekt omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, og derved opfylder forvaltningsplanen definitionen på en plan eller et program efter miljøvurderingslovens § 2, stk. 1. Miljøministeriet har vurderet, at forvaltningsplanens bestemmelser om mulighed for vandregulering er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2.

Det fremgår af afgørelsen, at screeningen blev sendt i høring hos berørte myndigheder i medfør af miljøvurderingslovens § 32.

Miljøministeriet har på baggrund af høringerne udarbejdet et høringsnotat dateret den 16. oktober 2020. Heri har ministeriet vedrørende udkastet til screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 bl.a. anført, at hvad angår påvirkningen ved opsætning af eltråd som afværgeforanstaltning, beskriver forvaltningsplanen de væsentligste problemstillinger ved forskellige afværgetiltag, og at der er ikke er grund til at foretage en udtømmende opregning af alle forhold i den forbindelse.

2.3.1 Screeningen

Miljøstyrelsen har udarbejdet en screening af udkast til forvaltningsplan for bævere, der indgår som bilag til Miljøministeriets afgørelse af 17. december 2020. Baggrunden for den gennemførte screening er, at det konkrete udkast til forvaltningsplan for bæver indeholder en beskrivelse af tiltag som i konfliktsituationer giver mulighed for at regulere vandløb.

Det fremgår af screeningen, at formålet med forvaltningsplanen er at beskrive grundlaget og retningslinjer for den fremtidige forvaltning af bæveren, sådan at bæveren kan opnå og fastholde gunstig bevaringsstatus i både den atlantiske og kontinentale biogeografiske region i Danmark. Det fremgår endvidere, at forvaltningsplanen indeholder information og vejledning, herunder retningslinjer for hvorledes visse af bæverens påvirkninger kan modereres uden at hindre eller forringe mulighederne for at opnå og fastholde gunstig bevaringsstatus.

Det fremgår endvidere af screeningen, at forvaltningsplanen indeholder retningslinjer for hvilke typer af dæmninger, der kan gribes ind overfor, herunder fjernes, og hvilke typer af foranstaltninger, der kan etableres i eller ved et vandløb for at tilskynde bævere til at undlade at etablere sig i området, uden at tiltagene vil være i strid med den strenge beskyttelse af bæveren – og hvornår, der skal søges om dispensation fra den strenge beskyttelse.

I forhold til i hvilket omfang planen kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler fremgår det, at bæverens aktiviteter, særligt bygning af dæmninger, kan skabe ændringer i de vandløbssystemer, som bæveren etablerer sig i. Forvaltningsplanen indeholder retningslinjer for hvilke typer af dæmninger, der kan gribes ind overfor, herunder fjernes, som led i vandløbsvedligeholdelsen, og hvilke typer af foranstaltninger, der kan etableres i eller ved et vandløb for at tilskynde bævere til at undlade at etablere sig i området, uden at tiltagene vil være i strid med den strenge beskyttelse af bæveren, samt hvornår der skal søges om dispensation fra den strenge beskyttelse.

I den forbindelse fremgår det af screeningens delkonklusion, at forvaltningsplanen ikke vil have en væsentlig indvirkning på miljøet, da muligheden for helt eller delvist at fjerne dæmninger kun benyttes, når det ikke har væsentlig betydning for bæverens beskyttelsesstatus, og når det begrænser eventuelle negative virkninger for andre beskyttede arter og naturtyper eller kan forårsage skade på erhverv, ejendomme, infrastruktur, bygninger eller kulturarv.

I forhold til i hvilket omfang forvaltningsplanen har indflydelse på vandplanlægning fremgår det af screeningen, at vandplanlægningens miljømål om god økologisk tilstand ikke indebærer en pligt til at bekæmpe naturlige forhold som f.eks. bæveropstemninger, naturlige slyngninger af vandløb eller andre tilsvarende ikke-menneskeskabte ændringer eller at foretage afværgeforanstaltninger. Det fremgår endvidere, at dette ligeledes gælder, hvis sådanne naturlige forhold fører til en ændring af et vandløbs aktuelle økologiske tilstand.

Det fremgår endvidere, at hvis overvågning af bæveren bekræfter den estimerede bestandsudvikling, vil det være muligt at tage mere vidtgående forvaltningstiltag i brug. Bæveren kan ikke permanent hindres i at etablere sig eller flyttes fra et vandløbssystem, medmindre der er tungtvæjende grunde som hensyn til infrastruktur, kulturarv og anden strengt beskyttet natur.

Det fremgår af screeningen, at når bæveren etablerer sig i et i vandområdeplanerne målsat vandløb, kan det indebære, at de kvalitetselementer, der konstituerer god økologisk tilstand, skal tilpasses de naturlige ændringer, der følger af bæverens tilstedeværelse i vandløbet. Det kan indebære, at miljømålet for fisk skal justeres i enkelte målsatte vandløb, hvis bæverens tilstedeværelse indebærer etablering af dæmninger, der hindrer fri passage for de fisk/den fiskeyngel, der er afgørende for mål opnåelse i det konkrete vandløb. En ændring af miljømålene for fisk i konkrete målsatte vandløb vil have betydning for hvilke indsatser, der skal eller kan fastsættes for at opnå og fastholde god tilstand i vandløbet.

Det fremgår endvidere af screeningen, at det på det foreliggende faglige grundlag ikke er muligt at vurdere, i hvilket omfang målsatte vandløb vil blive påvirket af tilstedeværelsen af bævere. Det fremgår, at det derfor ikke er muligt at vurdere betydningen for den samlede bestand af vandrefisk i de danske vandløb, hvilket i øvrigt skal ses i sammenhæng med, at bæveren i vidt omfang har positiv virkning på anden form for biodiversitet end ørred og vandrefisk.

I screeningens delkonklusion om forvaltningsplanens indflydelse på vandplanlægningen beskrives indvirkningen som ikke væsentlig. Forvaltningsplanen ændrer ifølge delkonklusionen ikke på, at bæveren er tilstede i den danske natur, og at den strenge beskyttelse sætter begrænsninger bl.a. i forhold til plejen af vandløb. Forvaltningsplanen sætter rammer for, hvornår der kan iværksættes afværgeforanstaltninger, som begrænser uønskede virkninger af bæverens tilstedeværelse – f.eks. hvor der er hensyn til anden beskyttet natur og fauna.

I forhold til påvirkning af fiskebestandenes størrelse og sammensætning i de danske vandløbssystemer fremgår det af screeningen, at der i Danmark forekommer flere arter som f.eks. havørred, laks, stalling, snæbel, helt, ål, havlampret, flodlampret m.fl., som i flere stadier har behov for at kunne vandre imellem vandløbene og havet. Nogle af disse arter er særligt beskyttede i henhold til habitatdirektivet,¹⁰ f.eks. snæbel, laks og havlampret. Nogle vandrefisk, f.eks. snæbel, stalling og helt, har problemer med at passere selv mindre opstemninger i vandløb, mens andre, f.eks. laks og havørred, kan passere større opstemninger. Arter med passageproblemer vil derfor have gavn af en hel eller delvis nedbrydning af dæmninger i perioder, hvor fiskene vandrer.

Det fremgår endvidere, at snæblen, som er beskyttet efter habitatdirektivets bilag IV, er stærkt truet, hvorfor hensynet til beskyttelse af bæveren som udgangspunkt vil vige i forhold til hensynet til beskyttelse af snæblen. Havørred er derimod ikke omfattet af direktivets strenge beskyttelse og er en art, som det er tilladt at fiske både erhvervmæssigt og ved lystfiskeri. Forvaltningsplanen gør det dog muligt at foretage afværgeforanstaltninger, så længe det ikke påvirker bæverens bevaringsstatus – f.eks. hvor der er tale om pressede oprindelige bestande af havørred eller laks.

I screeningens delkonklusion om forvaltningsplanens påvirkning af fiskebestandenes størrelse og sammensætning i de danske vandløbssystemer beskrives, at forvaltningsplanen sætter rammerne for, hvordan og hvornår der kan iværksættes afværgeforanstaltninger til at begrænse virkningerne, hvor de vurderes at have væsentlig betydning for anden fauna som f.eks. vandrefisk. Planen har en positiv betydning, når der er tale om beskyttede vandfisk, hvor den sikrer muligheden for at fjerne bæverdæmninger, der

¹⁰ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

hindrer passage. Planen kan have en negativ betydning for øvrige vandrefisk, hvor mulighederne for afværgeforanstaltninger over for bæveren er begrænsede. I den forbindelse er det konkluderet, at forvaltningsplanen ikke vil have en væsentlig indvirkning på miljøet og andre arter.

2.4 Udkast til forvaltningsplan for bæver

Det fremgår af udkastet til forvaltningsplan for bæver, som er offentliggjort den 14. april 2020, at forvaltningsplanen har til formål at beskrive den fremadrettede forvaltning med udgangspunkt i, at bæveren i dag anses som en integreret del af den danske natur (i det vestlige Jylland), men endnu ikke har opnået grundstig bevaringsstatus. Forvaltningsplanen skal bl.a. håndtere de udfordringer, som bæveren afstedkommer, netop fordi den – som en økologisk nøgleart – er et væsentligt dynamisk element i naturen.

Ifølge forvaltningsplanen er målet at sikre, at der i Danmark opnås og opretholdes bæverbestande med gunstig bevaringsstatus, der bidrager til at øge biodiversiteten og dynamikken i naturen under hensyntagen til økonomiske, biologiske og rekreative interesser.

Det fremgår af forvaltningsplanen, at en gunstig bevaringsstatus for bæveren i Danmark vil forudsætte, at der i en biogeografisk region er en bestand på mindst 200 individer fordelt på ca. 50 reproducerende familier. Overvågning af bæveren vil desuden indgå i NOVANA-programmet, hvor der er fastlagt en standardiseret metode.¹¹

Forvaltningsplanen indeholder i afsnit 4.5. en beskrivelse af afværgeaktiviteter og afvejningen af hensyn i forhold til bæveren og bl.a. andre arter.

Det fremgår af forvaltningsplanens afsnit 4.5., at bæveren er en bilag IV-art og derfor er omfattet af habitatdirektivets strenge beskyttelse, hvorfor bæverens aktiviteter som udgangspunkt ikke håndteres. Der kan imidlertid være situationer, hvor andre hensyn, herunder lodsejeres afvandingsinteresser og hensyn til andre beskyttede arter og naturtyper efter en konkret vurdering kan nødvendiggøre en håndtering, som dog skal følge retningslinjerne i forvaltningsplanen.

Det fremgår endvidere af forvaltningsplanen, at det forventes, at bæveren vil blive optaget på udpegningsgrundlaget i foreløbig to Natura 2000-områder. Det er de samme hensyn og overvejelser, der skal foretages uanset om man er inden for et Natura 2000-område eller udenfor, men hensynet til bæveren vægtes højere i Natura-2000 områderne – særligt så længe bæveren ikke har opnået gunstig bevaringsstatus.

I forhold til afværgeaktiviteter på baggrund af henvendelser fra private lodsejere fremgår det af forvaltningsplanens afsnit 4.5.1, at Naturstyrel-

¹¹ Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur.

sen håndterer dæmninger, regulering eller flytning af bævere hos private lodsejere. Det vil således afhænge af styrelsens konkrete vurdering af forholdene, hvilke indsatser der i det enkelte tilfælde iværksættes, og som vurderes at give mening, også i forhold til ressourceanvendelsen. Det fremgår endvidere, at styrelsen alene vil kunne gennemføre afværgeforanstaltninger efter aftale med den berørte lodsejer eller efter bemyndigelse/anmodning fra vandløbsmyndigheden i tilfælde, hvor der er fare for erhvervsøkonomiske interesser, ejendomme eller kulturarv.

Forvaltningsplanens afsnit 4.5.2 beskriver, at tilstedeværelsen af bæverdæmninger kan påvirke vilkårene for andre særligt beskyttede arter og naturtyper. I forhold til afværgetiltag af hensyn til andre beskyttede arter og naturtyper, herunder bilag IV-arter, migrerende fisk og prioriterede naturtyper fremgår det, at i de tilfælde hvor det vurderes, at hensynet til beskyttelsen af bæveren er i konflikt med hensynet til beskyttelsen af andre bilag IV-arter mv., kan Miljøstyrelsen rådgive og eventuelt træffe beslutning om, hvordan de modstridende naturhensyn bør afvejes det pågældende sted.

Det fremgår endvidere, at Miljøstyrelsen kan beslutte, om forekomsten af bæver i det konkrete vandløb vurderes at have væsentlig betydning for vandløbets tilstand som vurderet og målsat i vandplanlægningen eller for bevaringsstatus for andre beskyttede arter og naturtyper efter habitatdirektivet. Beslutningen vil således vedrøre, om bævere eller vandrefisk eller andre beskyttede arter eller naturtyper bør gives fortrinsret i det givne vandløb.

Forvaltningsplanens afsnit 4.5.3 indeholder eksempler på konkrete afværgeforanstaltninger som vil kunne tages i brug. Det fremgår indledningsvis heraf, at der vil være en række situationer, hvor afværgeforanstaltningerne vil kunne gennemføres for at mindske eller hindre skader forårsaget af bæver – uden at det vil være i konflikt med den strenge beskyttelse af bæveren. Det gælder f.eks. beskyttelse af enkelte træer og mindre skove og beplantninger mod bæverens fouragering, enten ved frahegning eller ved påsmøring af midler, der afskrækker bæveren fra at gnave i træerne.

Det fremgår af forvaltningsplanens afsnit 4.5.4 om håndtering af konflikter omkring dæmninger, at en mulig afværgeforanstaltning vil være at nedbryde dæmningen til det ønskede niveau og derefter opsætte en eltråd hen over dæmningen ude i vandløbet, som gør det vanskeligere for bæveren at genopbygge dæmningen. Der kan også på en kortere strækning ude i vandløbet på strækninger, hvor man ikke ønsker at bæveren begynder at bygge, sættes en eltråd på langs. I tilknytning hertil, fremgår det dog, at det erfaringsmæssigt kun vil afhjælpe problemet midlertidigt.

I forvaltningsplanens afsnit 4.5.4 er det endvidere beskrevet, at det i forhold til regulering af dæmninger er væsentligt at skelne mellem primære

og sekundære dæmninger, da primære dæmninger sikrer yngle- eller rastefunktioner for bæveren. Sekundære dæmninger bliver derimod etableret for at øge bæverens sprednings- og fødesøgningsveje eller som back up nedstrøms for de primære dæmninger. Det fremgår af forvaltningsplanen, at sekundære dæmninger ikke er omfattet af beskyttelsen og vil kunne fjernes året rundt uden dispensation fra Miljøstyrelsen. Det skal dog vurderes, om gentagne fjernelser af sekundære dæmninger fra den samme bæverfamilie kan udgøre en forsætlig forstyrrelse, som vurderes at kunne påvirke den lokale bestand, hvilket vil forudsætte en dispensation fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår desuden af forvaltningsplanen, at kommunerne er vandløbsmyndighed, og at de i forbindelse med administration af vandløbsloven skal vurdere, om fjernelse af primære dæmninger vil være en forstyrrelse eller ødelæggelse af bæverens yngle- og/eller rasteområder, og om det betyder, at den økologiske funktionalitet ikke kan opretholdes, jf. habitatbekendtgørelsens¹² bestemmelser om varetagelse af beskyttelsen af visse arter ved godkendelse af planer og projekter.

Hvis den økologiske funktionalitet ikke kan opretholdes, skal der ansøges om dispensation til at fjerne dæmningen. Dispensation forudsætter, at direktivets fravigelsesbetingelser er opfyldte (f.eks. væsentlige økonomiske hensyn eller væsentlige samfundsinteresser). Der vil være situationer, hvor det vil være i strid med beskyttelsen af bæveren at fjerne dæmninger, og hvor det ikke er muligt at opnå dispensation til dette.

I forhold til håndtering af dæmninger fremgår det endvidere af forvaltningsplanen, at en mindre indgribende metode til at regulere vandstanden er at føre et rør gennem dæmningen. Det fremgår, at regulering af en dæmning via rørgennemføring forventes at have en mindre positiv effekt på skader og konfliktniveauet, end hvis dæmningen fjernes helt, da effekten er meget lokal og ikke i sig selv sikrer passage for fisk og anden fauna ved dæmningen.

Det fremgår endvidere, at effekten på biodiversiteten og den naturlige dynamik vil være lille ved rørgennemføring og delvis nedbrydning af dæmninger. Bæveren får i store træk lov til at fortsætte sit virke, så længe vandstanden er tilstrækkelig til at dække indgangen til boet. Delvis fjernelse af en dæmning kan sikre, at fisk kan passere i en kortere eller længere periode. Nedbrydningen bør i så tilfælde koordineres med tidspunktet for fiskenes migration.

Endvidere kan det ved indgreb over for bæverdæmninger tillige blive nødvendigt at søge om tilladelse til regulering efter vandløbsloven og

¹² Bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

muligt tillige dispensation fra naturbeskyttelseslovens¹³ § 3, hvis vandløbet er udpeget som beskyttet efter denne bestemmelse.

I forhold til andre typer af afværgetiltag nævner forvaltningsplanen bl.a. bortskræmning med blinklys, ultralyd, CD'er hængt på snore eller ledninger over den potentielle dæmning og indhegning af et mindre område. Ifølge forvaltningsplanen bidrager indsatserne til at hindre bæveren adgang til et område og herved påføre samme effekt som nedrivning af dæmninger. Endvidere fremgår det af forvaltningsplanen, at man for at beskytte udvalgte træer kan benytte hegn eller påsmøring af afskrækkende midler eller duftstoffer, der påføres direkte på træet.

Det fremgår endvidere af forvaltningsplanen, at indfangning og flytning i nogle tilfælde kan anvendes som en problemafhelpende foranstaltning. Indfangning af bæver kan med fordel anvendes som afværgeforanstaltning i tilfælde af, at enkelte bævere er kommet på afveje, f.eks. hvis bæveren er blevet fanget bag et hegn i en have eller en skov, eller hvis en bæver er kommet ind i et udhus eller andre former for bygninger. I tilfælde, hvor alle øvrige afværge foranstaltninger har vist sig utilstrækkelige, kan indfangning også blive aktuelt. I givet fald vil der ofte være tale om indfangning af flere bævere (en hel familie), men kun hvis det på både kortere og længere sigt vurderes hensigtsmæssigt. Indfangede bæverfamilier kan genudsættes i nærliggende områder, hvor der i forvejen findes bævere, og der stadig findes egnede ledige territorier.

I forhold til regulering af bæver og jagt fremgår det af forvaltningsplanen, at eftersom bæveren er en bilag IV-art, er der ikke fastsat jagttid på bæver. Hvis der ikke kan findes en anden tilfredsstillende løsning på væsentlige problemer forårsaget af bæver, kan den sidste mulighed være at regulere (aflive) bæveren under forudsætning af, at det ikke hindrer opretholdelse af bestandens bevaringsstatus i det pågældende naturlige udbredelsesområde.

Indfangning og regulering af individer kræver dispensation fra Miljøstyrelsen. Dvs. det er ikke tilladt at indfange, flytte, besidde eller skyde en bæver uden dispensation. Om en sådan dispensation gives, vil være afhængig af, om betingelserne i habitatdirektivets artikel 16 er opfyldte, hvilket fremgår af artsfredningsbekendtgørelsens § 12.

Udkast til ny forvaltningsplan for bæver har været i høring fra den 28. februar til den 14. april 2020. Udkastet har været sendt i høring til kommuner, relevante erhvervsorganisationer, grønne organisationer m.fl. og har været lagt på Høringsportalen i høringsperioden. Miljøministeriet har modtaget 21 eksterne høringssvar fra organisationer, foreninger og kommuner. Høringssvarene og dette høringsnotat kan ses på høringsportalen efter udstedelse af forvaltningsplanen.

¹³ Lovbekendtgørelse nr. 1986 af 27. oktober 2021 om lov om naturbeskyttelse.

Det fremgår af et høringsnotat om udkast til forvaltningsplan for bæver af 16. oktober 2020, at forvaltningsplanen i forlængelse af den offentlige høring blev ændret på en række punkter, og den reviderede udgave blev vedlagt Miljøministeriets efterfølgende myndighedshøring i perioden den 25. august - 7. september 2020 over udkast til screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10. Af høringsbrevet, der blev sendt til Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen, Landbrugsstyrelsen, berørte kommuner og Danske Regioner, fremgik, at ministeriets opfattelse er, at forvaltningsplanen ikke skal miljøvurderes efter lovens § 8, stk. 2, nr. 2. Ved myndighedshøringen modtog ministeriet også bemærkninger til den reviderede udgave af forvaltningsplanen. Disse fremgår sidst i dette notat sammen med ministeriets kommentarer til disse. Bemærkningerne gav ikke anledning til ændringer i forvaltningsplanen.

Afslutningsvis fremgår det, at den reviderede udgave af forvaltningsplanen efterfølgende har været i skriftlig høring i Vildforvaltningsrådet i perioden den 4. september – 18. september 2020.

2.5 Den endelige forvaltningsplan

Den endelige forvaltningsplan, som er offentliggjort i forbindelse med Miljøministeriets oprindelige screeningsafgørelse af 2. november 2020, er på nogle punkter ændret i forhold til udkastet. For så vidt angår det i klagen anførte om kommunernes afholdelse af udgifter til afværgeforanstaltninger, er der i forvaltningsplanens afsnit 4.9 om aktører mv. således tilføjet følgende:

”**Kommunerne** er ansvarlig for administrationen af en væsentlig del af naturbeskyttelseslovgivningen, herunder vandløbsloven og en række bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, så som bestemmelserne om beskyttelse af tilstanden i de såkaldte § 3 område og beskyttelsen af Natura 2000 områder efter lovens kapitel 2a. I deres administration af lovgivningen skal de varetage beskyttelsen af Internationale naturbeskyttelsesområder og visse beskyttede arter, herunder bæveren, efter habitatbekendtgørelsens bestemmelser ved godkendelse af planer og projekter. Kommunen skal foretage lignende vurderinger af behovet for at beskytte visse arter, når den som driftsherre tilrettelægger og gennemfører aktiviteter, herunder når den som vandløbsmyndighed vedligeholder offentlige vandløb. Kommunen kan søge vejledning ved Naturstyrelsen om relevante afværgeforanstaltninger, samt hvorvidt de vil kræve dispensation. Kommunen skal søge Miljøstyrelsen om tilladelse, hvis en afværgeforanstaltning kræver dispensation. Kommunen afholder udgifter til de afværgeforanstaltninger, som udføres af kommunen.”

2.6 Klagens indhold

Klager 1 har indledningsvist beskrevet forløbet siden Miljøministeriet i 1998 gav tilladelse til udsætning af bæver. Herefter har klager 1 anført, at forvaltningsplanen ikke er korrekt udarbejdet og godkendt, og at planen heller ikke denne gang er tilvejebragt under faglig deltagelse af eksperter på vandløbsområdets natur.

Klagerne har anført, at forvaltningsplanen for bæver kan få en væsentlig og negativ indvirkning på miljøet, og den er derfor omfattet af krav om miljøvurdering. Klagerne har derfor anført, at afgørelsen bør ophæves og hjemvises til fornyet behandling.

2.6.1 Processuelle forhold

Klagerne har anført, at afgørelsen efter miljøvurderingsloven ikke er korrekt annonceret. Klager 1 har bemærket, at afgørelsen ikke blev udsendt til høringsparter, men kun lå i en kort periode på Miljøstyrelsens hjemmeside under "artsleksikon". Afgørelsen burde være blevet annonceret på Miljøstyrelsens hjemmeside under "annoncer" og herunder "Plan og Miljøvurderinger (VVM)". Herudover har klager bemærket, at afgørelsen skulle have været annonceret på høringsportalen, hvilket også fremgik under afgørelsens klagevejledning. Klager 1 har hertil anført, at ingen parter reelt har haft mulighed for at påklage afgørelsen.

Klager 1 har endvidere anført, at efter Miljøministeriet blev gjort opmærksom på manglerne, blev en ny afgørelse offentliggjort, som dog igen var fejlbehæftet og fortsat under "artsleksikon" på Miljøstyrelsens hjemmeside. Herudover var afgørelsen ledsaget af et link til VVM-screeningen, som imidlertid ikke virkede. Klager 1 har bemærket, at en afgørelse liggende som et dødt link i en lang periode hindrer offentligheden i at klage, da mange i så fald ikke vil kunne finde afgørelsen. Høringsportalen var i denne afgørelse ikke tilføjet som annonceringssted, selvom flere sagsakter findes her. Klager 1 bemærker hertil, at afgørelsen som følge heraf må betegnes som ugyldig og hjemvises til fornyet behandling.

Klager 1 har desuden bemærket, at det er vildledende annoncering, når afgørelsen annonceres på siden "artsleksikon", selvom Miljøministeriet har en underside, som hedder "annoncer". Klager bemærker, at ministeriet burde have annonceret begge steder.

Klager 1 har bemærket, at den endelige forvaltningsplan for bæver er ændret i et betydeligt omfang i forhold til høringsversionen, hvor flere ansvarsområder og økonomi er flyttet mellem myndigheder. Klager 1 har anført, at det i forbindelse med myndighedshøringen blev besluttet, at kommunerne fremadrettet skal betale og foretage fremtidige afværgeforanstaltninger i forhold til bæverdæmninger. Klager 1 anfører, at så væsentlige ændringer bør give anledning til fornyet myndigheds- og partshøring. Derudover har klager bemærket, at kommunerne kun har haft mulighed for at kommentere et ufuldstændigt høringsudkast, der efterfølgende er blevet væsentligt ændret til gunst for kommunerne.

Klager 1 har endvidere anført, at forvaltningsplanen for bæveren ikke er udarbejdet i henhold til Naturklagenævnets afgørelse af 22. september

2005, hvor nævnet fastsatte en række vilkår, som ikke er blevet efterlevet af Naturstyrelsen.

2.6.2 Habitatvurdering og andre arter

Klager 1 har anført, at der ikke i forbindelse med forvaltningsplanens godkendelse er udarbejdet en vurdering af planens betydning for Natura 2000-områder samt områdernes udpegningsgrundlag, herunder laks og lampretter, efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Klager 1 bemærker, at bæverdæmninger påvirker disse arter negativt med virkning ind i flere habitatområder, og planen er ikke blevet vurderet i relation til konsekvenserne for særligt laksen. Klager 1 har endvidere bemærket, at det i særlig grad drejer sig om Nissum Fjord, dele af Rasted Lilleå og Idom Å, samt flere Natura 2000-områder ved vandløb andre steder i Jylland. Klager har i den forbindelse henvist til EU-Domstolens afgørelser i sagerne C-441/17, *Bialowieża-skoven*,¹⁴ og C-142/16, *Moorburg*.¹⁵

Klager 2 har bemærket, at der i de danske vandløb er en lang række planter, insekter og fisk, der er omfattet af habitatdirektivets bilag IV. Klager 2 har anført, at der i den forbindelse mangler en vurdering og prioritering i forvaltningsplanen for, hvordan forholdet mellem arterne skal opvejes i forhold til forvaltning af bæver, der også er beskyttet. Klager 2 har hertil bemærket, at der mangler en anvisning i forvaltningsplanen til, hvordan det skal forvaltes. Der er en forpligtelse til, at alle arter på habitatdirektivet får den nødvendige beskyttelse, som også betyder, at staten er forpligtet til at arbejde for, at alle arterne på udpegningsgrundlaget i de danske habitatområder opnår gunstig bevaringsstatus.

I forhold til Idom Å har klager 1 anført, at der er en naturlig laksebestand, og at Holstebro og Herning Kommuner i forbindelse med den aktuelle revision af udpegningsgrundlaget for habitatområdet har oplyst Miljøstyrelsen om, at laks opfylder kriteriet for at indgå i udpegningsgrundlaget. Klager har hertil bemærket, at der på nuværende tidspunkt er en ca. 110 cm høj bæverdæmning ca. 1,5 km syd for Ringkøbingvej midt i laksens naturlige udbredelsesområde og i modstrid med vandløbsregulativet.

Klager 1 har endvidere anført, at Gryde Å, som er et tilløb til Nissum Fjord, er et af de vigtigste laksevandløb i Danmark, hvilket forvaltningsplanen bør afspejle. Klager har bemærket, at nogle af de bedste gyde- og opvækstområder for laksefisk findes her.

Klager 1 har bemærket, at Naturstyrelsen ikke har løst sin opgave med at overvåge bæverens udbredelse i etableringsfasen og påvirkning af omgivelserne, hvorfor der nu er store dæmninger, som påvirker laksen. Herudover har klager bemærket, at Miljøstyrelsen i 2020 gav en instruks til Holstebro Kommune om, at primære dæmninger i Idom Å og Gryde Å

¹⁴ Dom af 17. april 2018 i sag C-441/17, *Bialowieża-skoven*.

¹⁵ Dom af 26. april 2017 i sag C-142/16, *Moorburg*.

kun måtte nedtrækkes i et omfang, hvor der stadig var dykket indgang til bæverboet. Denne instruks har resulteret i, at der ikke har været laksegydning i øvre del af Gryde Å.

Klager 1 har endvidere bemærket, at laksebestanden nu er lokalt truet og nedadgående i habitatområde Nissum Fjord, og at smoltudvandringen fra disse vandløb i 2023 bliver mindre end ellers.

I forhold til laks har klager 1 anført, at en stor undersøgelse ved Skjern Å har vist, at det er vigtigt at bevare alle de gode laksegydeområder, da yngel herfra spreder sig til lange strækninger op- og nedstrøms. Det er således ikke kun produktionen af laks på lokaliteten, der går tabt, men også produktionen på flere kilometer nedstrøms, der har potentiale som opvækstområde, men ikke som gydeområde.

Klager 1 har endvidere anført, at bæveren arbejder imod strømmen og lukker vandløb, hvorimod laks og havørred arbejder med strømmen og åbner vandløb. Fiskene har dermed en positiv effekt på det liv og den selvrensende effekt, der findes i hulrum og på overflader i vandløbenes åbne grusbund. Klager anfører, at vandløb med bæverdæmninger om sommeren vil opnå en netto temperaturstigning, da dæmningerne får vandløbene til at flyde ind over omgivende terræn, hvor vandet let opvarmes.

I forhold til påvirkning af vandrefisk har klager 1 anført, at enhver spærring har konsekvenser for netop vandrefiskene. Der er særligt kumulerede effekter af spærringer, og der skal ikke mange serieforbundne spærringer i et vandløb til, før vandrefisk ikke kan nå frem til gydeområderne.

Klager 1 har bemærket, at da man i sin tid satte bæveren ud i Danmark blev der foretaget en habitatvurdering i forhold til bæklampretten i et enkelt habitatområde, men ikke i forhold til de andre beskyttede arter laks, hav- og flodlampret. Der blev af Naturklagenævnet i sin tid udstedt forbud mod at udsætte bæver i Omme Å i Skjern Å systemet, da man ikke ville risikere, at bæverens dæmninger ville påvirke laksebestanden i Skjern Å negativt. Klager bemærker, at Miljøministeriet dengang regnede med at bæveren blev længe i Klosterhedens stille vand. Det gjorde den som bekendt ikke, hvorfor der er behov for, at denne situation miljøvurderes, da dette ikke tidligere er sket.

Afværgetiltag

Klagerne har overordnet anført, at der er plads til bæverne i den danske natur, men forvaltningsplanen giver ikke de nødvendige muligheder og værktøjer i forhold til anden natur. Ifølge Miljøministeriet skal der kun være 200-300 bævere og 50 familier fordelt i hele Jylland, for at gunstig bevaringsstatus er opnået. Klager 1 bemærker, at der er masser af plads til, at bæverbestanden kan blive meget større end det, også uden stor ne-

gativ påvirkning af de bedste vandløb, som det sker i øjeblikket. Det skal forvaltningsplanen håndtere.

Klagerne har i forhold til forvaltningsplanens påvirkning af særligt andre bilag IV-arter anført, at Miljøministeriets afværgetiltag er utilstrækkelige. Klager 1 har bl.a. bemærket, at en primær dæmning kun må nedtrækkes, så indgangen til bæverboet stadig er under vand, hvilket efterlader et vandspejlsspring på ca. 40 cm ved bæverdæmningen. Laksefisk og hav- og flodlampretter er ikke i stand til at passere her, da vanddybden til afsæt nedstrøms dæmningen er for lille. De foreslåede virkemidler er desuden ikke kvalitetssikret af DTU Aqua, og de lever ikke op til god fauna-passage beskrevet i kriteriebekendtgørelsen til vandområdeplanindsatsen.¹⁶

Klager 1 har desuden bemærket, at Miljøministeriet kun giver mulighed for at fjerne primærdæmninger helt, såfremt der er tale om snæbel, som er en bilag IV-art. Dette vil have uoverskuelige konsekvenser for fiskebestandene generelt.

Klager 1 har anført, at der i planen er lagt op til, at Miljøstyrelsen skal træffe afgørelse om mulige afværgetiltag, når kommunerne er i tvivl om vægningen mellem f.eks. bæver og laks. Klager har bemærket, at dette vil blive en alt for langsom og rigid proces, som ikke sikrer, at dæmningerne kan findes og fjernes hurtigt nok i konkrete situationer. Klager bemærker, at hele tilsynsdelene i forvaltningsplanen mangler beskrivelse.

Klager 1 har ligeledes bemærket, at myndighedssystemet ikke har tilstrækkeligt med ressourcer til altid at foretage en konkret vurdering, efterhånden som nye dæmninger dukker op. Klager bemærker, at såfremt man fra sted til sted skulle sagsbehandle bævere i forhold til andre arter og naturtyper, vil disse andre hensyn automatisk hele tiden være på bagkant. Bæverens dæmninger er ikke et ”projekt”, der kan godkendes, før det iværksættes, hvorfor det er vigtigt, at der udarbejdes en egentlig miljøvurdering og gennemføres en samlet plan, der beskriver, i hvilke vandløb man af hensyn til forventet positiv biodiversitet i tør natur gerne ser bæverens dæmninger.

Klager 1 har endvidere anført, at de af Miljøministeriet foreslåede afværgetiltag med elektriske hegn mv. ved og over vandløb inden for den 2 m dyrkningsfri bræmme er i strid med vandløbslovens § 69.¹⁷ Endvidere har klager bemærket, at elhegn potentielt kan påvirke andre habitatbeskyttede arter negativt, eksempelvis odder, hvilket ikke er konsekvensvurderet.

¹⁶ Bekendtgørelse nr. 291 af 27. marts 2020 om kriterier for vurdering af kommunale projekter vedrørende vandløbsrestaurering.

¹⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1217 af 25. november 2019 om lov om vandløb.

Desuden har klager bemærket, at de foreslåede tiltag med rørgennemføring i dæmninger ikke opfylder gældende krav til effektiv faunapassage og spærringssanering i medfør af kriteriebekendtgørelsen.¹⁸

2.6.3 Vandrammedirektivet

Klager 1 har bemærket, at forvaltningsplanen konstaterer, at bæveren nu er en naturligt hjemmehørende art i Danmark, hvorfor bæverens primærdæmninger kan tilsidesætte vandområdeplanernes krav om, at der skal opnås målsætningsopfyldelse normalt svarende til god eller høj økologisk tilstand i naturvandløb. Klager har endvidere bemærket, at Miljøstyrelsen nu tillægger bæverens status som særligt beskyttet bilag IV-art så stor værdi, at vandløbsregulativernes krav om opretholdelse af fastsat skikkelse eller vandføringsevne i offentlige vandløb bortfalder. Regulativerne skal løbende tilpasses bæverens primærdæmninger med negative konsekvenser for kommuner, lodsejere, vandrefisk samt vandløbets smådyrsfauna. Klager 1 har endvidere bemærket, at det vurderes ikke at være muligt efter vandløbsloven¹⁹ at tilrette vandløbsregulativer, så de inkluderer bæverdæmninger. Klager 1 har i den forbindelse anført, at det fremgår af et høringsvar fra Lemvig Kommune, at forvaltningsplanen i sin nuværende form har den konsekvens, at hele vandløbslovens regulativsystem skal ændres.

Klager 2 har ligeledes bemærket, at det fremgår af forvaltningsplanen, at vandplanlægningens miljømål om god økologisk tilstand ikke indebærer en pligt til at bekæmpe naturlige forhold herunder bæverdæmninger. Klager 2 har hertil bemærket, at dette er et misforhold, da bæveren netop er i Danmark på grund af en politisk beslutning om reintroduktion samt forvaltning. Disse handlinger skaber store udfordringer med at opfylde de fastsatte miljømål i de målsatte vandløb og dermed overholdelse af vandrammedirektivet. Klager 2 har på den baggrund anført, at der bør udarbejdes en strategisk miljøvurdering for planen.

Klagerne har anført, at forvaltningsplanen vil påvirke arealanvendelsen i de danske vandløb i væsentlig grad. Eftersom bæverens tilstedeværelse vil medføre ændringer i vandløbenes dynamik, skal der foretages en strategisk miljøvurdering af planen. Klagerne har endvidere bemærket, at forvaltningsplanen annullerer betydningen af vandløbsregulativer og tilsidesætter vedtagne miljømål og kriterier i vandområdeplanlægningen.

Klager 1 har bemærket, at det fremgår af forvaltningsplanen, at kommunerne ikke er forpligtet til at arbejde for opnåelse af miljømål fastsat i vandområdeplanerne, da bæverdæmninger er en naturlig tilstand på linje med vandløbets naturlige slyngninger og målsætningen kan derfor sænkes. Klager har hertil anført, at vandområdeplanernes miljømål og ind-

¹⁸ Bekendtgørelse nr. 1207 af 26. august 2022 om kriteriet for vurdering af kommunale projekter vedrørende vandløbsrestaureringer.

¹⁹ Lovbekendtgørelse nr. 1217 af 25. november 2019 om vandløb.

satskrav skal overholdes, særligt i en situation hvor bæveren ikke er truet, men derimod er i stor fremgang.

Klager 1 er uenigt med Miljøministeriet i, at det ikke er muligt på det foreliggende faglige grundlag at vurdere, i hvilket omfang målsatte vandløb og dermed vandplanlægningen for sådanne målsatte vandløb vil blive påvirket af tilstedeværelsen af bævere. Det er ifølge klager 1 en forsømmelse fra ministeriets side, at der ikke er indhentet bud på påvirkningen fra eksperter. Derudover mangler ministeriet at dokumentere de positive effekter i dansk kontekst, som det forventes bæveren har på biodiversitet.

Klager 1 har bemærket, at bæverens aktivitet i vandløb vil resultere i, at iltindholdet mindskes, og vandkvaliteten forværres, hvilket skader faunen og biodiversiteten, hvorfor der burde udarbejdes en miljøvurdering.

Klager 1 har endvidere anført, at de planindsatser, kommunerne udfører i vandområdeplanen med vandløbsrestaurering ved udlægning af gydegrus, ikke har evigtvarende fremadrettede effekter.

I forhold til vandløb har klager 1 ligeledes anført, at det ikke kun er fisk, men også de mest følsomme vandløbsinsekter, som skades af bæverens dæmninger og vandløbsstræk med stillestående vand opstrøms dæmningerne. Her sker en sedimentation af sand og slam, der dækker vandløbsbundens sten- og grusforekomster. Der vil derfor ske en forarmning af smådyrsfaunaen, hvor arter tilknyttet hurtigt strømmende vandløb med grus og stenbund erstattes med tolerante arter tilknyttet stillestående vand og dårlige fysiske forhold. Klager bemærker, at dæmningerne mange steder vil have en opstuvende effekt på 300-500 m vandløb opstrøms, hvor vandløbskvaliteten forringes, og miljømålene derfor ikke kan opfyldes.

Klager 1 har bemærket, at i Danmark er langt de fleste vandløb regulerede og udrettede, hvorfor der er et særskilt behov for at bevare de hurtigt strømmende naturvandløb med fuld faunapassage, der er tilbage. Klager 1 har sammenfattende anført, at eftersom der er så mange uafklarede miljøforhold og en manglende inddragelse af eksisterende viden på vandløbsområdet, bør forvaltningsplanen miljøvurderes.

Klager 1 har endvidere bemærket, at en bæverdæmning kan opmagasinere flere hundrede m³ slam og sand årligt. Såfremt en dæmning bryder sammen vil dette resultere i, at en sanddyne ruller ned gennem vandløbene, og have voldsomme negative effekter på vandløbenes fysiske forhold samt levested for fiskeyngel og smådyr.

Klager 2 har anført, at det er uforståeligt, hvordan Miljøministeriet kan konkludere, at der ikke er væsentlige indvirkninger på vandplanlægningen med forvaltningsplanen, når planen flere steder konkluderer det modsatte. Klager har hertil bemærket, at det af forvaltningsplanen fremgår, at

bævere på nuværende tidspunkt ikke kan reguleres, og hvis bævere etablerer sig i et målsat vandløb, kan det indebære, at de kvalitetselementer, der konstituerer god økologisk tilstand, skal tilpasses de naturlige ændringer, der følger af bæverens tilstedeværelse i vandløbet. Det kan indebære, at miljømålet for fisk skal justeres i enkelte målsatte vandløb, hvis bæverens tilstedeværelse indebærer etablering af dæmninger, der hindrer fri passage for de fisk/fiskeyngel, der er afgørende for målopnåelse i det konkrete vandløb. Klager 2 bemærker, at en ændring af miljømålet for kvalitetselementet ”fisk” i konkrete målsatte vandløb vil have betydning for, hvilke indsatser der skal eller kan fastsættes for at opnå og fastholde god tilstand.

Klager 2 har desuden bemærket, at det faglige grundlag på nuværende tidspunkt heller ikke giver mulighed for at vurdere, hvor mange af de målsatte vandløb, der potentielt vil blive påvirket. Det er endvidere ikke muligt at vurdere, hvilken betydning de mulige ændringer i vandplanlægningen ifølge forvaltningsplanen har for den samlede bestand af vandrefisk i de danske vandløb.

Klager 1 har anført, at bæveren blev udsat for at skabe dynamik og forøge biodiversiteten. Der foreligger imidlertid ikke nyere danske undersøgelser, der understøtter, at bæveren skaber bedre natur. Klager 1 bemærker, at de danske vandløb tværtimod har en høj kvalitet og biodiversitet i sig selv med en stor variation af sjældne og følsomme fredede vandrefisk, lampretter, vandløbsinsekter og smådyr. Denne naturværdi tabes i de vandløbsstræk, som er påvirket af bæverdæmninger.

Klager 2 har afslutningsvist anført, at screeningsafgørelsen er udtryk for en forringelse og manglende håndhævelse af vandrammedirektivet. Forvaltningsplanen skal sikre, at de vandområder, der er medtaget i vandområdeplanen, kan sikre målopfyldelse inden for forvaltningsplanens rammer, da der ellers vil være tale om misligholdelse af Danmarks forpligtelser over for vandrammedirektivet.

Klager 2 har desuden indsendt et notat om bæveren i Danmark,²⁰ som problematiserer bæverens påvirkning af vandløbene i Danmark og anmoder om, at notatet indgår i behandlingen af klagen.

2.6.4 Øvrige klagepunkter

Klagerne har endvidere anført en række klagepunkter vedrørende forvaltningsplanens indhold og processen i forbindelse med udarbejdelsen af selve forvaltningsplanen. Klager 1 har bemærket, at man vanskeligt kan adskille forvaltningsplanens indhold og processen omkring forvaltningsplanen fra vurderingen af om der er miljøvurderingspligt.

²⁰ Bæveren i Danmark: Rettidig Omhu? Et forsvarsskrift for vore vandløb af Bent Lauge Madsen, af marts 2021.

Klager 1 har hertil bemærket, at desto mere fagligt mangelfuld og fagligt forkert bæverforvaltningsplanerne fremstår overfor balancen til vandløbets værdifulde og dynamiske natur, jo større er behovet for at få en fyldestgørende miljøvurdering af forvaltningsplanen.

Klager 2 har anført, at det faglige grundlag for forvaltningsplanen er ufuldstændigt. Klager 2 bemærker, at forvaltningsplanens formål om større biodiversitet og dynamik i naturen er unuanceret og en subjektiv ytring, og der mangler en mere balanceret beskrivelse og tilgang til de mulige negative konsekvenser, som bævere kan påføre hele økosystemet. Forvaltningsplanen bør udover at arbejde for at sikre gunstig bevaringsstatus for bæver også sikre forebyggelse mod tilbagegang for arter og habitater, som også er omfattet af habitatdirektivets beskyttelse.

Klagerne har anført, at forvaltningsplanen skal være mere konkret og bl.a. beskrive, hvor bæveren må etablere sig uhindret, og hvor bæveren ikke må etablere sig, men i stedet skal reguleres af hensyn til andre beskyttede arter og naturtyper. Klager 1 har hertil anført, at denne del bør godkendes af kommunerne, som derfor skal inddrages i processen. Klager 1 har endvidere bemærket, at der i højere grad er behov for en planlægning, der beskriver, hvor man forlods ikke vil tolerere bæverdæmninger under hensyntagen til miljømålsætninger i overensstemmelse med vandområde planer og mål om gunstig bevaringsstatus for andre sårbare arter. Såfremt der skulle opstå situationer uden for rammerne, kan disse i så fald håndteres ved konkret sagsbehandling.

Klager 1 har anført, at det er en mangel ved vedtagelsen af forvaltningsplanen, at den ikke er udarbejdet inden for den frist på 10 år, som blev fastsat af Naturklagenævnet i 2005. Klager 1 har hertil bemærket, at fristoverskridelsen har resulteret i, at bæveren er blevet konstateret ”naturligt hjemmehørende” i Danmark, hvilket har afkoblet andre parterers deltagelse.

Klager 2 har anført, at miljøvurderingen skal afveje og give et bud på, hvordan myndighederne skal håndtere de situationer, hvor der skal foretages en sondring mellem at sikre gunstig bevaringsstatus for bæver samt hensynet til EU's vandrammedirektiv og øvrige arter, der er beskyttet efter habitatdirektivet. Klager 2 har endvidere henvist til Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 17. april 2020.²¹

2.7 Miljøministeriets bemærkninger til klagen

Miljøministeriet har den 11. februar 2021 indsendt bemærkninger til klagerne.

Miljøministeriet har indledningsvist bemærket, at afgørelsen fastholdes. Herefter har ministeriet bemærket, at der efter ministeriets vurdering ikke

²¹ Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 17. april 2020, 18/05480.

er hjemmel til at klage over selve indholdet af forvaltningsplanen og processen i forbindelse med udarbejdelse af selve forvaltningsplanen. Ministeriet bemærker derfor, at de klagepunkter, som vedrører forvaltningsplanens indhold og proces, bør afvises.

Miljøministeriet har herefter bemærket, at formålet med den nye forvaltningsplan er at beskrive den fremadrettede forvaltning med udgangspunkt i, at bæveren i dag anses som en integreret del af den danske natur, men endnu ikke har opnået gunstig bevaringsstatus. Forvaltningsplanen skal bl.a. håndtere de udfordringer, som bæveren afstedkommer, netop fordi den – som en økologisk nøgleart – er et væsentligt dynamisk element i naturen.

Miljøministeriet har bemærket, at vurderingen af at forvaltningsplan for bæver ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 10, er baseret på, at forvaltningsplanen ikke vil have nogen væsentlig indvirkning på miljøet, idet forvaltningsplanen ikke ændrer ved, at bæveren er tilstede i den danske natur og opfattes som en integreret del heraf.

2.7.1 Processuelle forhold

Miljøministeriet har bemærket, at myndighederne kan informere offentligheden om miljøvurderingsafgørelser udelukkende på myndighedens hjemmeside. Idet genstanden for miljøvurderingsafgørelsen var en forvaltningsplan for bæver, var det ministeriets vurdering, at offentliggørelsen burde ske på det sted, hvor alle Miljøstyrelsens informationer om bæver i øvrigt fandtes. Styrelsen har oplyst, at der ved en uforklarlig teknisk fejl tilsyneladende i en del af høringsperioden har været et ”dødt link” for en enkelt af filerne, men at det blev rettet, så snart styrelsen blev opmærksom på det. Ministeriet beklager dette, men kan dog konstatere, at klager uanset dette kunne åbne de relevante filer og indsende en klage inden for tidsfristen.

I forhold til klagepunktet om at forvaltningsplanen havde ændret sig væsentligt, har Miljøministeriet bemærket, at kommunerne var blevet hørt forinden forvaltningsplanens vedtagelse, og at deres høringssvar er indgået i grundlaget for tilretningen af forvaltningsplanen. Hertil har ministeriet endvidere bemærket, at de ændringer, som har været frem mod den endelige plan, blot er udtryk for en mere præciserende beskrivelse af allerede gældende forhold, regler og opgavefordeling.

Miljøministeriet har herudover bemærket, at det følger af miljøvurderingslovens § 33, at en myndigheds screeningsafgørelse efter lovens § 10 om, at der ikke vil blive gennemført en miljøvurdering af en plan eller et program, skal offentliggøres med begrundelse snarest muligt og før den endelige godkendelse eller vedtagelse af planen eller programmet. Screeningsafgørelsen blev derfor udarbejdet på baggrund af udkastet til forvaltningsplan.

2.7.2 Miljøvurdering af planen

Til klagepunktet om, at forvaltningsplanen skulle have været miljøvurderet, har Miljøministeriet bemærket, at forvaltningsplanen ikke handler om at introducere bæveren i den danske natur, som den første forvaltningsplan for bæver gjorde. Bæveren er efter udsættelsen omfattet af de samme regler som andre hjemmehørende arter i Danmark, som er beskyttet af habitatdirektivets bilag IV.

Miljøministeriet har endvidere bemærket, at det ikke har været hensigten, at forvaltningsplanen skulle være en udtømmende faglig beskrivelse af bævere og dens virkninger i naturen. Planen indeholder en række af de væsentligste fordele og problemer, men der kan være særlige forhold, som der skal tages højde for i den enkelte situation. Ministeriet bemærker, at det er op til den enkelte kommune, lodsejer eller Naturstyrelsen at inddrage nyeste relevante viden, når der skal søges og argumenteres for dispensation til en afværgeforanstaltning. Det er herefter op til Miljøstyrelsen at vurdere disse argumenter i forhold til de fravigelseskriterier, der er angivet i habitatdirektivet og i relevante danske love og bekendtgørelser. Miljøstyrelsens afgørelse kan prøves ved domstolene.

Miljøministeriet har herefter bemærket, at udkastet til forvaltningsplan for bæver derfor ikke forventes at have en væsentlig indvirkning på miljøet.

Miljøministeriet har desuden bemærket, at det i habitatdirektivet forudsættes, at der under alle omstændigheder skal foretages en konkret vurdering, hver gang der foretages forvaltning, som kræver dispensation efter undtagelsesbestemmelserne. I den forbindelse bemærker ministeriet, at forvaltningsplanen derfor ikke kan udformes som f.eks. en generel plan for, hvor bæveren må være, og hvor den ikke må være.

Miljøministeriet bemærker i forlængelse heraf, at ministeriet fastholder afgørelsen af 17. december 2020 om, at den nye forvaltningsplan for bæver ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 10.

2.7.3 Vandrammedirektivet

Miljøministeriet har bemærket, at EU's vandrammedirektivs forpligtelser nationalt er rammesat ved lov om vandplanlægning.²² Efter denne lov er miljømål for vandløb som udgangspunkt god økologisk tilstand. Det gælder ligeledes, at der ikke må ske forringelser af bl.a. vandløbenes aktuelle økologiske tilstand.

Miljøministeriet har i den forbindelse bemærket, at god økologisk tilstand overordnet er defineret normativt ved, at værdierne for de biologiske kva-

²² Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

litetselementer for den pågældende type overfladevandområde udviser niveauer, der er svagt ændret som følge af menneskelig aktivitet, men kun afviger lidt fra, hvad der normalt gælder for denne type overfladevand under uberørte forhold, jf. miljømålsbekendtgørelsen.²³

Miljøministeriet har endvidere bemærket, at miljømålet om god økologisk tilstand ikke indebærer en pligt til at bekæmpe naturlige forhold som f.eks. bæveropstemninger, saltvandsindtrængning, naturlige slyngninger af vandløb eller andre tilsvarende ikke-menneskeskabte ændringer eller at foretage afværgeforanstaltninger. Dette er også tilfældet, hvis sådanne naturlige forhold fører til en ændring af et vandløbs aktuelle økologiske tilstand. Den omstændighed, at bæveren er genintroduceret i dansk natur, er ikke at betragte som menneskelig aktivitet, jf. ovenstående.

2.7.4 Øvrige klagepunkter

Miljøministeriet har desuden anført en række bemærkninger til klagepunkterne vedrørende forvaltningsplanens indhold og processen i forbindelse med udarbejdelsen af selve forvaltningsplanen.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevarerklagenævnet har deltaget i sagens behandling: formand Asger Janfelt, landsdommerne Eva Staal og Olaf Tingleff samt de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Else Marie Larsen og Jens Vibjerg.

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Processuelle forhold
- 2) Obligatorisk miljøvurdering efter habitatreglerne
- 3) Manglende vurdering af påvirkning fra bæver
- 4) Vurderingen vedrørende selve afværgeforanstaltningerne

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af førsteinstansens afgørelse.

²³ BEK nr. 833 af 27. juni 2016 om fastsættelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvand.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Det følger af miljøvurderingslovens § 48, stk. 3, at hvor en plan eller et program eller ændringer deri ikke er udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan afgørelsen efter § 10, om at myndigheden ikke skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer eller ændringer deri, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at nævnet som led i prøvelsen af en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 også kan foretage en retlig efterprøvelse af, om den endeligt godkendte eller vedtagne plan eller det endeligt godkendte eller vedtagne program i forhold til det oprindelige udkast er ændret i en sådan grad, at der reelt foreligger et nyt udkast, som skal miljøscreenes på ny.

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet.

Klage over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klage over skønmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om miljøvurdering af en konkret plan. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig.

Endvidere fastsætter miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurene herfor.

Miljøvurderingsloven stiller endvidere ikke krav om, at der i forbindelse med en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 skal inddrages alternativer. Det er således kun i de tilfælde, hvor en miljøvurdering skal gennemføres, at miljørapporten efter lovens § 12, stk. 2, også skal indeholde en vurdering af rimelige alternativer under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde.

3.2.2 Ad 1) Processuelle forhold

Det følger af miljøvurderingslovens § 33, stk. 1, at myndighedens screeningsafgørelse efter § 10, om at der ikke vil blive gennemført en miljøvurdering af en plan eller et program, skal offentliggøres med begrundelse snarest muligt og før den endelige godkendelse eller vedtagelse af planen eller programmet. Offentliggørelsen skal indeholde oplysning om, hvorvidt afgørelsen kan påklages og fristen herfor. I miljøvurderingsbe-

kendtgørelsens § 12, stk. 3,²⁴ er det nærmere fastsat, at offentliggørelsen skal ske på myndighedens hjemmeside.

Klagerne har anført, at afgørelsen ikke er korrekt offentliggjort og annonceret, da afgørelsen blot lå på Miljøstyrelsens hjemmesiden under ”artsleksikon” i stedet for under ”annoncer”, og at et link til afgørelsen først blev gjort aktivt efter klagens indsendelse.

Miljøministeriet har hertil oplyst, at idet genstanden for miljøvurderingsafgørelsen var en forvaltningsplan for bæver, vurderede ministeriet, at offentliggørelsen burde ske på det sted, hvor alle Miljøstyrelsens informationer om bæver i øvrigt fandtes. Miljøstyrelsen har over for ministeriet oplyst, at der ved en uforklarlig teknisk fejl tilsyneladende i en del af høringsperioden har været et ”dødt link” for en enkelt af filerne, men at det blev rettet, så snart styrelsen blev opmærksomt på det.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Miljøministeriets offentliggørelse af afgørelsen er behæftet med en retlig mangel. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at afgørelsen er offentliggjort på Miljøstyrelsens hjemmeside under ”Artsleksikon” og herefter undersiden ”Bæver” i stedet for under ”Annoncer/Annoncering”, hvor styrelsens afgørelser, planer og programmer mv. på miljøområdet efter det oplyste sædvanligvis offentliggøres. Det fremgår således af styrelsens hjemmeside under ”Annoncer/Annoncering”, at her findes ”Miljøstyrelsens annoncering af afgørelser, planer og programmer m.v. på miljøområdet”. Henset til oplysningernes karakter finder nævnet, at de ikke kan forventes offentliggjort under ”Artsleksikon”, som i modsætning til ”Annoncer/Annoncering” ikke kan tilgås direkte fra hjemmesidens forside. Nævnet har desuden særligt lagt vægt på, at afgørelser konsekvent bør offentliggøres samme sted på myndighedens hjemmeside, så borgerne lettest muligt kan finde dem. Dette er i overensstemmelse med forarbejderne til miljøvurderingslovens § 33, hvor det fremgår, at offentliggørelse bør ske på det sted og på den måde, som myndigheden sædvanligt anvender i forbindelse med offentliggørelse af de planer og programmer, som er genstand for afgørelsen om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering.²⁵ Nævnet finder endvidere, at det inaktive link til selve screeningsafgørelsen ligeledes udgør en retlig mangel.

Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herefter, at manglerne må anses for konkret uvæsentlig og således ikke medfører afgørelsens ugyldighed. Flertallet har lagt vægt på, at oplysningerne dog har været offentligt tilgængelige på Miljøstyrelsens hjemmeside. Flertallet har endvidere lagt vægt på, at der i lovbemærkningerne overlades et vist skøn i

²⁴ Bekendtgørelse nr. 1376 af 21. juni 2021.

²⁵ Forslag L 147 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), som fremsat den 3. marts 2016, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 33.

forhold til den retlige vurdering af, hvor annoncering i det konkrete tilfælde kan finde sted, på myndighedens hjemmeside. I forhold til det inaktive link har flertallet lagt vægt på, at fejlen blev rettet på klagers forespørgsel, ligesom afgørelsen efter det oplyste må forstås fortsat at have været offentliggjort i overskriftsform. Eventuelt interesserede har således haft mulighed for at gøre sig bekendt med afgørelsens indhold ved henvendelse til styrelsen, som det også er sket i det konkrete tilfælde.

Et mindretal (Else Marie Larsen og Lene Hansen) finder, at manglerne i begge tilfælde må anses for væsentlige og således medfører afgørelsens ugyldighed. Mindretallet har lagt vægt på, at den offentliggjorte afgørelse skal være let tilgængelig for offentligheden på det sted og på den måde, som myndigheden i øvrigt synes at anvende i forbindelse med offentliggørelse af de planer og programmer, og som i øvrigt kan tilgås direkte fra hjemmesidens forside.

Klager 1 har desuden anført, at den endelige forvaltningsplan har ændret sig i et betydeligt omfang i forhold til det udkast, som lå til grund for screeningen, hvor flere ansvarsområder og økonomi er flyttet mellem myndigheder. Klager 1 har anført, at det i forbindelse med myndighedshøringen blev besluttet, at kommunerne fremadrettet skal betale og foretage fremtidige afværgeforanstaltninger i forhold til bæverdæmninger. Klager 1 har hertil anført, at så væsentlige ændringer bør give anledning til fornyet myndigheds- og partshøring. Klager 1 har desuden bemærket, at kommunerne kun har haft mulighed for at kommentere et ufuldstændigt høringsudkast, der efterfølgende er blevet væsentligt ændret til ugunst for kommunerne.

Miljø- og Fødevareklagenævnet forstår, at klager 1 hermed navnlig sigter til den beskrivelse af kommunernes rolle som aktører i forvaltningsplanens afsnit 4.9, som er tilføjet i forhold til udkastet, og hvor det bl.a. fremgår, at kommunen afholder udgifter til de afværgeforanstaltninger, som udføres af kommunen. Miljøministeriet har hertil anført, at ændringerne alene er udtryk for en mere præciserende beskrivelse af allerede gældende forhold, regler og opgavefordeling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at antage, at den endeligt vedtagne forvaltningsplan hermed er ændret i en sådan grad i forhold til udkastet, at der reelt foreligger en ny plan, som skal miljøscreenes på ny. Nævnet har lagt vægt på, at tilføjjelsen i afsnit 4.9 efter sit indhold alene fremtræder som en beskrivelse af de opgaver, som kommunerne allerede har efter de nugældende regler i bl.a. naturbeskyttelsesloven og vandløbsloven.

3.2.3 Ad 2) Obligatorisk miljøvurdering efter habitatreglerne

Miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, fastlægger, at der skal gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, hvor disse udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affalds-

håndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2 (obligatorisk miljøvurdering ved planer og programmer for projekter på bilag 1 og 2).

Efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2, skal myndigheden ligeledes gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, hvor disse medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger (obligatorisk miljøvurdering efter habitatreglerne).

Kravet om obligatorisk miljøvurdering efter habitatreglerne knytter sig til bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.²⁶ Efter denne bestemmelse giver de nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, der kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, når de har sikret sig, at planen eller projektet ikke skader lokalitetens integritet.

EU-Domstolen fortolker bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, således, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke opnåelse af gunstig bevaringsstatus for det udpegede område væsentligt, herunder om bevaringsstatus for de arter og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte vil blive påvirket væsentligt (væsentlighedsvurdering).

Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.²⁷

Der skal efter miljøvurderingslovens bestemmelser desuden gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, hvis myndigheden vurderer, at disse planer eller programmer kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 2 (miljøscreening).

Afgørelse om hvorvidt planer og programmer efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, er omfattet af kravet om miljøvurdering, træffes af myndigheden efter § 10 (screeningsafgørelse). Ved afgørelsen skal myndigheden inddrage de relevante kriterier i bilag 3 og resultaterne af høringerne efter § 32.

²⁶ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

²⁷ Se sag C-127/02 (Hjerte-muslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4.

Screeningskriterierne i miljøvurderingslovens bilag 3 omfatter bl.a. også planens eller programmets relevans for gennemførelsen af anden miljølovgivning, der stammer fra en EU-retsakt, samt kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, hvor der navnlig tages hensyn til bl.a. indvirkningen på områder eller landskaber, som har en anerkendt beskyttelsesstatus på nationalt plan, fællesskabsplan eller internationalt plan.

Miljøvurderingslovens § 12 fastlægger kravene til miljørapportens indhold i de tilfælde, hvor myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering efter § 8, stk. 1. Det følger af § 12, stk. 2, at miljørapporten skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder, og til hvor detaljeret planen eller programmet er, hvad planen eller programmet indeholder, på hvilket trin i et beslutningsforløb planen eller programmet befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin i det pågældende forløb.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at spørgsmålet om, i hvilket omfang et bestemt forhold vurderes bedre på et andet trin, ligeledes vil kunne indgå ved vurderingen af, om en plan eller et program overhovedet skal miljøvurderes, jf. § 8, stk. 2. Det gælder også i de tilfælde, hvor en sådan vurdering skal foretages senere med henblik på udstedelsen af konkrete tilladelser og dispensationer efter anden lovgivning i relation til bestemte geografiske delområder.

Kravene til screeningens omfang og detaljeringsgrad afhænger desuden af planens indhold. Niveauet for indholdet af en screening må tilpasses indholdet af det enkelte planforslag, hvilket altid er en konkret vurdering i henhold til bl.a. lovens formål, områdets sårbarhed og udstrækning, den eksisterende planlægning samt de muligheder, planlægningens realisering medfører.

Med hensyn til omfanget af de oplysninger, som skal tilvejebringes, bemærkes, at en miljøscreening er en oversigtlig vurdering eller et umiddelbart skøn over, om et konkret planforslag, der ikke er omfattet af kravet om obligatorisk miljøvurdering, vil skulle miljøvurderes. Der stilles således ikke i forbindelse med en miljøscreening de samme krav til detaljeringsgraden af vurderingen som ved en miljøvurdering.

Ovenstående indebærer efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at myndigheden i forbindelse med en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 ligeledes skal tage stilling til, om planen eller programmet vil kunne påvirke et Natura 2000-område væsentligt med heraf følgende krav om konsekvensvurdering og obligatorisk miljøvurdering efter § 8, stk. 1, nr. 2. Ved denne vurdering vil myndigheden kunne inddrage de relevante screeningskriterier mv. som anført ovenfor.

Klager 2 har anført, at screeningsafgørelsen er mangelfuld, idet der ikke samtidig er gennemført en habitatvurdering efter habitdirektivets artikel 6, stk. 3, selvom forvaltningsplanen lægger retningslinjer og tolkninger ned over administrationen, som indebærer krav herom. Det skal ifølge klager 2 bl.a. vurderes, hvilken betydning forvaltningsplanen har i forhold til andre naturplaner, herunder for så vidt angår vægtningen af hensynet mellem bæver og det øvrige udpegningsgrundlag i relevante Natura 2000-områder. Det gælder eksempelvis Natura 2000-område nr. 65 Nisum Fjord men også andre Natura 2000-områder i Jylland ved vandløb.

Miljøministeriet har efter den offentlige høring over udkastet til forvaltningsplan vurderet, at forvaltningsplanen ikke skal habitatkonsekvensvurderes, da planen ikke fastsætter sådanne rammer eller kriterier, at den i sig selv vil kunne indebære en væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område. Vurderingen af bæverens forventede påvirkning af udpegningsgrundlaget blev efter det af ministeriet anførte således foretaget i forbindelse med udsætningsplanen i Ringkøbing Amt i forhold til det nærliggende habitatområde Nisum Fjord.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Miljøministeriets vurdering. Nævnet har lagt vægt på, at forvaltningsplanen efter sit indhold alene fastlægger retningslinjer for etablering af afværgeforanstaltninger i form af indgreb over for dæmninger mv. på et overordnet niveau, og hverken er begrænset til eller skelner imellem specifikke geografiske delområder. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at vurderingen af, om indgreb over for dæmninger mv. i konkrete tilfælde vil kunne påvirke et Natura 2000-område væsentligt, vil kunne foretages på et senere trin i forbindelse med en eventuel afgørelse om regulering efter vandløbsloven eller dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Endelig har nævnet lagt vægt på, at screeningsafgørelsen må ses i lyset af gældende praksis som stadfæstet af Vestre Landsret, hvor Skov- og Naturstyrelsen i forbindelse med den oprindelige tilladelse af 17. august 1999 til udsætning af bæver efter naturbeskyttelseslovens § 31 netop undlod at foretage konsekvensvurderinger af udsætningens påvirkning i forhold til enkelte Natura 2000-områder henset til afgørelsens generelle karakter.²⁸

3.2.4 Ad 3) Manglende vurdering af påvirkninger fra bæver

Screeningskriterierne i miljøvurderingslovens bilag 3 omfatter bl.a. planernes og programmets karakteristika, herunder i hvilket omfang planen eller programmet kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler. I EU-Kommissionens vejledning om gennemførelse af SMV-direktivet står der herom følgende:

²⁸ Jf. Vestre Landsrets dom af 13. november 2003, U.2004.622V.

”Jo præcisere grundlag en plan eller et program fastlægger, jo større er sandsynligheden for, at der er behov for en vurdering i henhold til direktivet. Således vil planer eller programmer, der f.eks. ikke alene beskriver det område, hvor der skal opføres huse eller iværksættes kommercielle aktiviteter, men også husenes eller aktiviteternes art, størrelse og (eventuelt) driftsbetingelser, sandsynligvis fastlægge et mere detaljeret grundlag for projekter end planer eller programmer, der afstikker målene uden at give en detaljeret beskrivelse af de rammer, inden for hvilke de skal realiseres. Planer eller programmer, der er retligt bindende, fastsætter antageligvis strammere grundlag end ikke-bindende planer eller programmer. Planer eller programmer, hvis eneste mål eller hovedformål er at fastlægge grundlaget for projekter, fastlægger formentlig også strammere grundlag end planer eller programmer, som har flere forskellige formål og problemstillinger.”²⁹

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Miljøministeriet ved afgørelsen har lagt til grund, at forvaltningsplanen danner ramme for anlægstilladelser til konkrete projekter i form af indgreb på bæverdæmninger, og at forvaltningsplanen i konfliktsituationer giver mulighed for at regulere vandløb. Med henvisning til at regulering af vandløb er en projekttype omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10, litra f, men idet vandreguleringsprojekter vanskeligt kan indpasses inden for de sektorer, der er nævnt i lovens § 8, stk. 1, har ministeriet anset forvaltningsplanen for at være omfattet af screeningsbestemmelsen i § 8, stk. 2, nr. 2.

Miljøministeriet anfører i screeningsens ikke-tekniske resumé, at bæveren er blevet en del af den danske natur, hvor den gennem bygning af dæmninger skaber en naturlig dynamik og nye levesteder for andre arter. Dæmningerne og de oversvømmelser, de medfører, kan imidlertid også give problemer for jordbrugserhverv, infrastruktur, kulturarv og andre beskyttede arter og naturtyper. Forvaltningsplanen giver mulighed for helt eller delvist at fjerne bæverdæmninger i vandløb, hvor det skaber væsentlige problemer. Forvaltningsplanen sigter således på at begrænse de naturmæssige, miljømæssige og samfundsmæssige problemer, som bæverens aktiviteter skaber. Ministeriet konkluderer herefter, at forvaltningsplanen ikke kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Ministeriet har andetsteds i afgørelsen om forvaltningsplanens indflydelse på vandplanlægningen bl.a. henvist til, at det af selve forvaltningsplanen fremgår, at vandplanlægningens miljømål om god økologisk tilstand ikke indebærer en pligt til at bekæmpe naturlige forhold som f.eks. bæveropstemninger, selv i tilfælde hvor sådanne naturlige forhold fører til en ændring af et vandløbs aktuelle økologiske tilstand.

Selve forvaltningsplanen angiver som sit formål at beskrive den fremadrettede forvaltning med udgangspunkt i, at bæveren i dag anses som en

²⁹ EU-Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet, pkt. 3.51.

integreret del af den danske natur (i det vestlige Jylland), men endnu ikke har opnået gunstig bevaringsstatus. Forvaltningsplanen skal bl.a. håndtere de udfordringer, som bæveren afstedkommer, netop fordi den – som en økologisk nøgleart – er et væsentligt dynamisk element i naturen.

Af forvaltningsplanens beskrivelse af den hidtidige forvaltning af bævere i Danmark fremgår, at man i den tidligere forvaltningsplan fra 1998 indledningsvis undersøgte mulighederne og rammerne for udsætningen af bæver i Danmark. Den daværende Skov- og Naturstyrelsen meddelte herefter tilladelse til at genindføre og udsætte bævere i Klosterheden, efter naturbeskyttelseslovens § 31 i 1999, og i 2009 til at udsætte bævere i Arresø og oplandet til søen efter § 12 i bekendtgørelse om udsætning af vildt m.v. Tilladelser efter naturbeskyttelseslovens § 65 til ændringer af de beskyttede § 3-naturtyper i de forventede udbredelsesområder blev givet af Ringkøbing Amt i Vestjylland i 1999 og 2004, og i 2009 fra Halsnæs, Hillerød og Gribskov kommuner i Nordsjælland.

Den nye forvaltningsplan angiver udtrykkeligt at erstatte forvaltningsplanen fra 1998. Det fremgår af den nye forvaltningsplan i afsnit 4.4, at der ikke er planer om supplerende udsætninger, men at indfangning og flytninger af bævere, som forårsager specifikke problemer, efter nærmere vurdering kan ske, hvis det samlet set er den mest hensigtsmæssige løsning. Af indledningen til forvaltningsplanens afsnit 4.5 fremgår det, at bæveren er omfattet habitatdirektivets strenge beskyttelse som bilag IV-art, hvorfor bæverens aktiviteter som udgangspunkt ikke håndteres. Der kan dog være situationer, hvor andre hensyn, herunder lodsejeres afvandingsinteresser og hensyn til andre beskyttede arter og naturtyper, efter en konkret vurdering kan nødvendiggøre en håndtering, som dog skal følge retningslinjerne beskrevet i de følgende afsnit. De følgende afsnit beskriver en række forskellige afværgeforanstaltninger ("afværgeaktiviteter"). Det gælder navnlig håndtering af konflikter omkring dæmninger, som er beskrevet i afsnit 4.5.4. Retningslinjerne i forvaltningsplanens afsnit 4.5.4 ses ikke at forholde sig nærmere til, i hvilket omfang indgreb over for dæmninger i konkrete tilfælde må anses for nødvendige af hensyn til lodsejer mv. Det fremgår alene, at indgreb over for dæmninger har en umiddelbar positiv effekt på skades- og konfliktniveauet, da vandet igen kan flyde frit, og den opstemmede dam kan tømmes, samt at indgreb over for dæmninger er en fortløbende proces, hvor det vil være nødvendigt med periodiske tilsyn og vedligeholdelse, og at erfaringer fra Naturstyrelsen Vestjylland viser, at denne indsats er omkostningskrævende og skal gentages med jævne mellemrum alt efter forholdene. Derimod forholder retningslinjerne sig forholdsvist detaljeret til de mulige negative konsekvenser ved indgreb over for dæmninger i forhold til bæver som bilag IV-art samt fisk og andre vanddyr med henblik på at undgå eller begrænse disse, herunder ved at angive kriterier for, hvornår dæmninger i overensstemmelse med habitatreglerne kan fjernes.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger på den baggrund til grund, at Miljøministeriet ved sin vurdering af, om forvaltningsplanen kan have væsentlig indvirkning på miljøet, alene har inddraget den miljømæssige påvirkning fra selve de beskrevne afværgeforanstaltninger i form af indgreb over for dæmninger mv., men ikke bæverens oprindelige påvirkning af omgivelserne, som foranstaltningerne skal imødegå.

Navnlig klager 2 har heroverfor bl.a. anført, at forvaltningsplanen udgør en plan for en arealanvendelse i de danske vandløb, og at bæverens tilstedeværelse vil medføre ændringer i vandløbenes dynamik, hvorfor forvaltningsplanen skal undergives en miljøvurdering. Miljøvurderingen skal efter klagerens opfattelse afveje og give et bud på, hvordan myndighederne skal håndtere de situationer, hvor der skal foretages en sontring mellem at sikre gunstig bevaringsstatus for bæver samt hensynet til vandrammedirektivet og øvrige arter, der er beskyttet af habitatdirektivet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Miljøministeriet ved afgrænsningen af screeningsafgørelsen har været berettiget til som sket alene at inddrage den miljømæssige påvirkning fra de beskrevne afværgeforanstaltninger i form af indgreb over for dæmninger mv. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det efter screeningskriterierne i miljøvurderingslovens bilag 3 skal inddrages, i hvilket omfang planen eller programmet kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler. Nævnet bemærker i den forbindelse, at forvaltningsplanens retningslinjer ved indgreb over for dæmninger mv. efter deres indhold navnlig retter sig imod at undgå eller begrænse eventuelle skadesvirkninger fra selve indgrebet i forhold til bæver som bilag IV-art samt fisk og andre vanddyr.

Det kan ikke føre til et andet resultat, at forvaltningsplanen til dels også angiver kriterier for, hvornår afværgeforanstaltninger i form af indgreb over for dæmninger mv. må anses for berettiget af hensyn til beskyttelsen af andre bilag IV-arter og bæverens omgivelser i øvrigt. Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at forvaltningsplanen efter sit indhold ikke kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter, som medfører en øget miljømæssig påvirkning fra bæver i sig selv. Det bemærkes i den forbindelse, at forvaltningsplanen i modsætning til den tidligere forvaltningsplan fra 1998 udtrykkeligt ikke forudsætter supplerende udsætninger af bæver, men i givet fald alene indfangning og genudsættelse som eventuel afværgeforanstaltning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at der i forbindelse med screeningsafgørelser efter miljøvurderingslovens § 10 ikke stilles krav om inddragelse af alternativer, ligesom det ikke indgår, hvorvidt indholdet af planen eller programmet må anses for hensigtsmæssigt eller rimeligt. Det forhold at forvaltningsplanen efter sit indhold ikke fastlægger specifikke retningslinjer for, hvornår afværgeforanstaltninger i

form af indgreb over for dæmninger mv. ud fra en samlet afvejning må anses for påkrævet af hensyn til bæverens omgivelser, kan derfor ikke medføre miljøvurderingspligt i sig selv. Det gælder ligeledes det forhold, at det ved screeningsafgørelsen er lagt til grund, at hensynet til bæver som udgangspunkt vil vige i forhold af hensynet til beskyttelsen af den stærkt truede bilag IV-art snæbel, men ikke nødvendigvis af hensyn til havørred eller laks.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker desuden, at det af klager anført om, at forvaltningsplanen ikke er udarbejdet i henhold til de i Naturklagenævnets afgørelse af 22. september 2005 fastsatte vilkår, omhandler selve forvaltningsplanen indhold og ikke screeningsafgørelsen af 17. december 2020, hvorfor nævnet ikke kan tage stilling hertil.

3.2.5 Ad 4) Vurderingen vedrørende selve afværgeforanstaltningerne

Spørgsmålet er herefter alene, om der er grundlag for at tilsidesætte Miljøministeriets vurdering af, om forvaltningsplanen kan få væsentlig indvirkning på miljøet i kraft af selve afværgeforanstaltningerne.

Klager 1 har i den forbindelse navnlig anført, at de af Miljøministeriet forslåede afværgetiltag med elektriske hegn mv. kan påvirke andre habitatbeskyttede arter negativt, eksempelvis odder, hvilket ikke er konsekvensvurderet, og at tiltag med rørgennemføring i dæmninger ikke opfylder gældende krav til effektiv faunapassage og spærringssanering i medfør af kriteriebekendtgørelsen.

Miljøministeriet har i høringsnotatet af 16. oktober 2020 vedrørende udkastet til screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 anført, at hvad angår påvirkningen ved opsætning af eltråd som afværgeforanstaltning, beskriver forvaltningsplanen de væsentligste problemstillinger ved forskellige afværgetiltag, og at der er ikke er grund til at foretage en udtømmende opregning af alle forhold i den forbindelse.

Endvidere har Miljøministeriet i selve screeningsafgørelsen anført, at forvaltningsplanen indeholder retningslinjer for, hvilke typer af dæmninger, der kan gribes ind overfor, herunder fjernes, som led i vandløbsvedligeholdelsen, og hvilke typer af (afskrækkende) foranstaltninger, der kan etableres i eller ved et vandløb for at tilskynde bævere til at undlade at etablere sig i området, uden at tiltagene vil være i strid med den strenge beskyttelse af bæveren, og hvornår der skal søges om dispensation fra den strenge beskyttelse. På ingen af de nævnte punkter vurderes forvaltningsplanen imidlertid at kunne have en væsentlig indvirkning på miljøet. Det anføres i den forbindelse, at muligheden for helt eller delvist at fjerne dæmninger kun benyttes, når det ikke har væsentlig betydning for bæverens beskyttelsesstatus, og når det begrænser eventuelle negative virkninger for andre beskyttede arter og naturtyper eller kan forårsage skade på erhverv, ejendomme, infrastruktur, bygninger eller kulturarv.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Miljøministeriets vurdering af, at forvaltningsplanen heller ikke kan få væsentlig indvirkning på miljøet, for så vidt angår selve afværgeforanstaltningerne. Nævnet har lagt vægt på, at ministeriet i høringsnotatet forud for afgørelsen og i selve screeningen har inddraget den miljømæssige påvirkning ved opsætning af eltråd og delvis fjernelse af dæmninger, hvor rørgennemføring indgår som et element. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at en miljøscreening er en oversigtlig vurdering eller et umiddelbart skøn over, om et konkret planforslag, der ikke er omfattet af kravet om obligatorisk miljøvurdering, vil skulle miljøvurderes, hvorfor det som anført af ministeriet heller ikke kan kræves, at screeningen indeholder en fuldstændig opregning af planens enkelte delelementer. Endelig bemærker nævnet, at spørgsmålet om hvorvidt tiltag med rørgennemføring opfylder gældende krav til effektiv faunapassage og spærringssanering i medfør af kriteriebekendtgørelsen, vedrører planens indhold og således ikke kan prøves af nævnet i forbindelse med en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr ikke, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Miljøministeriets afgørelse af 17. december 2020 om, at forvaltningsplan for bæver ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Denne afgørelse sendes til førsteinstansen (J.nr. 2017-5425) samt til klagerne og disses eventuelle repræsentanter via Digital Post. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.


Birgitte Egelund Olsen
Formand



Offentliggøres på Miljøstyrelsens hjemmeside (mst@mst.dk)

J.nr. 2017-5425

Den 17. december 2020

Genoptagelse af afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at ny forvaltningsplan for bæver ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering

Indledning

Den 2. november 2020 traf Miljø- og Fødevareministeriet (nu Miljøministeriet) afgørelse om, at ny forvaltningsplan for bæver ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering. Afgørelsen indeholdt oplysning om, at den ville blive offentliggjort på Miljøstyrelsens hjemmeside (mst@mst.dk) og på www.høringsportalen.dk. Offentliggørelsen af afgørelsen skete imidlertid alene på www.mst@mst.dk. Se dette direkte link: <https://mst.dk/natur-vand/natur/artsleksikon/pattedyr/baever/forvaltningsplan-for-baever/>

Kravet om offentliggørelse i miljøvurderingslovens § 33 er således opfyldt. Det kan dog anses for misvisende, at der ikke også skete den nævnte supplerende offentliggørelse på høringsportalen. På den baggrund har Miljøministeriet truffet beslutning om at genoptage sagen og i den forbindelse ladet det fremgå af nærværende nye afgørelse, at offentliggørelse (alene) sker på www.mst@mst.dk.

Der er ikke ændringer i afgørelsens indhold i øvrigt, bortset fra ændring af klagefrist og ændring af "Miljø- og Fødevareministeriet" til Miljøministeriet. Afgørelsen offentliggøres på Miljøstyrelsens hjemmeside samme sted som sidst.

Baggrund

Miljøministeriet har udarbejdet et udkast til ny forvaltningsplan for bæver, der erstatter den hidtidige forvaltningsplan og henvender sig især til myndigheder, lodsejere og organisationer samt andre interesserede. Formålet er at beskrive den fremadrettede forvaltning for bævere i Danmark med udgangspunkt i, at bæveren i dag anses som en integreret del af den danske natur (i det vestlige Jylland), men endnu ikke har opnået gunstig bevaringsstatus.

Miljøvurderingsloven

Der skal tages stilling til, om udkast til forvaltningsplan for bæver skal miljøvurderes. Myndigheden træffer således efter miljøvurderingslovens § 10 afgørelse om, hvorvidt planen eller programmet efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, er omfattet af kravet om en miljøvurdering. Ved afgørelsen inddrager myndigheden de relevante kriterier fra lovens bilag 3. Hvis det vurderes, at

BILAG 1

ændringen kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal der gennemføres en miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3.

Miljøstyrelsen har på udarbejdet et udkast til en screening af udkast til forvaltningsplan (bilag 1). Baggrunden for den gennemførte screening er, at det konkrete udkast til forvaltningsplan for bæver indeholder en beskrivelse af tiltag, som i konfliktsituationer giver mulighed for at regulere vandløb.

Regulering af vandløb er en projekttype, som er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10f. Forvaltningsplanen beskriver også, hvordan den enkelte lodsejer og myndigheden vil håndtere henvendelser mv. i ovennævnte konfliktsituationer. Det betyder, at forvaltningsplanen, der ligeledes udarbejdes af en myndighed, fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser til et projekt omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, og derved opfylder forvaltningsplanen på punktet om vandløbsregulering definitionen på en plan eller et program efter miljøvurderingslovens § 2, stk. 1. I forhold til § 8, stk. 1, er det vanskeligt at indpasse vandreguleringsprojekter inden for de sektorer, der er nævnt i lovens § 8, stk. 1. Det må derfor antages, at forvaltningsplanens bestemmelser om mulighed for vandregulering er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2, dvs. screeningsbestemmelsen.

Afgørelse

Miljøministeriet vurderer, at udkast til forvaltningsplan for bæver ikke vurderes at være nogen væsentlig indvirkning på miljøet. Dvs. at udkast til forvaltningsplanen ikke skal miljøvurderes. Screeningen af, om de foreslåede ændringer er omfattet af kravet om miljøvurdering tager afsæt i de relevante kriterier i miljøvurderingslovens bilag 3. Resultaterne af screeningen af disse elementer gennemgås nærmere i vedhæftede bilag 1.

Høring af berørte myndigheder

I henhold til miljøvurderingslovens § 32 skal den myndighed, der er ansvarlig for tilvejebringelse af en plan eller et program, høre berørte myndigheder, før der træffes screeningsafgørelse om, hvorvidt der skal foretages en miljøvurdering. De berørte myndigheder udgøres i denne sammenhæng af Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen og Landbrugsstyrelsen og berørte kommuner.

Miljø- og Fødevarerministeriet sendte den 24. august 2020 en screening af et udkast til ny forvaltningsplan for bæver i høring hos berørte myndigheder, jf. miljøvurderingslovens § 32. Ved fristens udløb den 7. september 2020 var der indkommet høringssvar fra Herning og Vesthimmerlands kommuner samt Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen. Der henvises til vedhæftede høringsnotat (se bilag 2).

Klagevejledning

Der kan klages over Miljøministeriets afgørelse om, at der ikke skal foretages en miljøvurdering (screeningsafgørelsen), for så vidt angår retlige spørgsmål inden 4 uger efter screeningsafgørelsens annoncering på Miljøstyrelsens hjemmeside, jf. miljøvurderingslovens § 51, stk. 1.

BILAG 1

Efter miljøvurderingslovens § 50 er følgende klageberettiget: Enhver med retlig interesse i sagens udfald og landsdækkende foreninger og organisationer, der som formål har beskyttelsen af natur og miljø eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen og har vedtægter eller love, som dokumenterer deres formål, og som repræsenterer mindst 100 medlemmer.

Evt. klage sendes til mim@mim.dk. Miljøministeriet videregiver i givet fald klagen sammen med ministeriets kommentarer til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som træffer afgørelse i sagen, jf. miljøvurderingslovens § 48, stk. 3.

Med venlig hilsen

Jacob Christian Bertram
Specialkonsulent
+45 23 60 62 01
jacbe@mfvm.dk



Forvaltningsplan for bæver



Indhold

1.	Indledning	4
2.	Biologi	5
2.2	Føde	6
2.2	Oprindelse og udbredelse efter genudsættelse	7
2.3	Populationsdynamik	9
3.	Hidtidig forvaltning af bæver i Danmark	10
4.	Forvaltningsplan for bæver	11
4.1.	Mål	11
4.1.1	Delmål	11
4.2	Gunstig bevaringsstatus.....	11
4.3	Overvågning	12
4.4	Supplerende bæverudsættninger.....	12
4.5.	Afværgeaktiviteter og afvejning af hensyn	13
4.5.2	Afværge af hensyn til andre beskyttede arter og naturtyper, herunder bilag IV arter, migrerende fisk og prioriterede naturtyper.....	15
4.5.4	Håndtering af konflikter omkring dæmninger.....	17
4.5.5	Hegn og afskrækning	20
4.5.6	Fangst og flytninger.....	21
4.5.7	Regulering af bæver og jagt	23
4.6	Landbrugsstøtte	23
4.7	Rekreative muligheder	24
4.8	Rådgivning- og information	25
4.9	Aktører i forvaltningen/målgruppe.....	26
5.	Referencer	28
6.	Lovgrundlag for forvaltningen af bæver	29

BILAG 2

6.1 Internationale forpligtelser	29
6.2 Dansk lovgivning	31
6.3 Gunstig bevaringsstatus i EU's habitatdirektiv	32
6.4 Habitatdirektivet og vandløbsloven	32
6.4.1 Beskyttelsen af bæveren og vandløbsvedligeholdelse	33
6.5 § 3 beskyttede naturtyper	34
6.6 Habitatdirektivet i forhold til vandrammedirektivet	34

BILAG 2

1. Indledning

I 1999 blev der udsat bævere i Danmark. Arten havde da været udryddet i den danske natur i ca. 2500 år, dvs. siden den sene bronzealder, og formålet med udsætningen var at få en hjemmehørende økologisk nøgleart tilbage i naturen. Genudsætningen skete i det statsejede skovområde Klosterheden i Vestjylland og siden, i perioden 2009-2011, ved Arresø i Nordsjælland.

Rammerne for udsætningsplanerne var i 1998 nærmere beskrevet i en forvaltningsplan fra Skov- og Naturstyrelsen, idet der var fokus på selve udsætningen og den første periode herefter. Formålet med denne nye forvaltningsplan er, at beskrive den fremadrettede forvaltning med udgangspunkt i, at bæveren i dag anses som en integreret del af den danske natur (i det vestlige Jylland), men endnu ikke har opnået gunstig bevaringsstatus. Forvaltningsplanen skal bl.a. håndtere de udfordringer, som bæveren afstedkommer, netop fordi den - som en økologisk nøgleart - er et væsentligt dynamisk element i naturen.

I 2016 blev bæveren optaget på den såkaldte referenceliste over EU-natur (i det vestlige Jylland). Det betyder, at bæveren betragtes som en naturlig del af den danske natur og er dermed også omfattet af habitatdirektivets beskyttelsesregler for Natura 2000-områder. Bæver er en såkaldt bilag IV-art og som sådan strengt beskyttet efter EU's habitatdirektiv.

Den nye forvaltningsplan erstatter den hidtidige forvaltningsplan fra 1998 og henvender sig især til myndigheder, lodsejere og organisationer samt andre interesserede.



2. Biologi

Bæveren er Europas største gnaver med en totallængde på 95-135 cm og vægt på 15-35 kg. Arten udviser såkaldt omvendt kønsdimorfi, idet hunnen er større end hannen. En bæver kan blive op til 25 år gammel, men lever normalt kun 7-8 år. Den er tilpasset et liv i vand, kan svømme op til 10 km/t og kan være neddykket i op til 15 minutter. Bæveren har et dårligt syn, kan ikke se farver og kan primært kun se bevægelser på kort afstand. Til gengæld har den en meget veludviklet lugte- og høresans, som bruges til orientering og til at opfatte farer. Bæveren er overvejende nataktiv, men kan også observeres i dagslys, især om sommeren.

Bæveren lever i alle slags ferskvandssystemer, men foretrækker generelt små til mellemstore vandløb med bevoksning langs kanten og roligt overfladevand. Den er ikke særligt afhængig af vandkvaliteten, men det er nødvendigt, at der er permanent adgang til vand, og at vandet er tilstrækkeligt dybt, helst 50-80 cm. Vanddybden sikrer, at indgangen til boet konstant er under vand, så angreb fra rovdyr (f.eks. ræv, ulv og hund) besværliggøres. Bæveren sikrer permanent adgang til vand ved at grave kanaler og etablere vandsystemer. Vandsystemerne bruges til at sikre adgangen til vigtige fødeområder eller for at skabe forbindelse mellem f.eks. to søer.

Hvis vanddybden ikke er tilstrækkelig, eller der er behov for et udvidet vandsystem, forsøger bæveren at regulere vandstanden ved at bygge dæmninger. I denne forvaltningsplan skelnes mellem primære dæmninger, der sikrer indgangen til boet, og sekundære dæmninger, som har til formål at øge fødesøgningsmulighederne. Alle dæmninger kan variere meget i både størrelse og omfang. Generelt vil de primære dæmninger dog være af mere stabil karakter, som opretholdes over længere tid for netop at sikre boet.

Det mest almindelige bæverbo er en jordhule, som graves i brinken langs et vandløb eller en sø. Boet er stabilt og kan opretholdes over længere tid. Desuden kan bæveren have flere bo, men oftest er kun et bo aktivt ad gangen. Undersøgelser peger på, at vandløbene er dybere og bredere ved aktive bæverbo end ved de forladte.

En bæver vil forsøge at opretholde sit territorium, så længe der er gunstige levevilkår i området, hvilket reelt kan betyde mange år (>20 år). Desuden kan territoriet efterfølgende overtages af andre bævere, f.eks. yngre medlemmer af familien. Et territoriums størrelse måles ofte i km vandløbsbred eller km søbred, da bæveren altid er tæt ved bredden, gerne indenfor 10-30 meters afstand fra åbent vand. Størrelsen er typisk på omkring 3 km afhængig af levestedet, antal af tilstødende bæverterritorier og årstiden. Bæveren spreder sig primært via vandveje, hvor den kan tilbagelægge store afstande, især nedstrøms. Det er således almindelig

BILAG 2

kendt, at bæveren kan vandre 10-30 km, når den forlader forældreterritoriet. De længste spredningsafstande er registreret til 60-105 km fra udsætningsområderne på Klosterheden, men afstande op til 120 km kendes fra Tyskland.

Spredning fra et vandsystem til et andet vurderes til gengæld som ret begrænset, og vil formentlig være bestemt af afstanden mellem vandløbssystemerne samt landskabsbarrierer. Bævere, der begiver sig væk fra et vandløbssystem for at finde et nyt, vil typisk være ungdyr fra et allerede ”bæver-mættet” vandløbssystem.

Bæveren er en såkaldt økologisk nøgleart, hvilket i sin tid var én af de vigtigste grunde til genudsætningen. Bæverens aktiviteter – specielt træfældning og dæmningsbyggeri – ændrer ofte naturtilstanden markant og tilvejebringer oversvømmede arealer, dødt ved og lysåbne arealer. Herved skabes en række niches, som andre dyr og planter kan udnytte.



2.2 Føde

Bæveren, der er planteæder, spiser i sommerhalvåret et bredt udsnit af urter, rødder, blade, skud og kviste. Om vinteren spiser den primært bark og kviste fra træer og buske og foretrækker træer af pilefamilien. Selv om bæveren kan fælde store træer, foretrakkes små træer med en diameter på under 10 cm. Når træerne er fældet, æder bæveren barken, de unge skud og bladene, hvilke ofte foregår på ”æde-pladser” tæt på vandet. Fældningsaktiviteten er særligt stor om efteråret, hvor bæveren samler forråd til vinteren.



2.2 Oprindelse og udbredelse efter genudsættelse

Da bæverbestandene i Europa i begyndelsen af det 20. århundrede var blevet reduceret til fem små isolerede bestande, var den samlede bestand på i alt ca. 700 dyr. Som følge af jagtforbud, oprettelse af reservater og udsætninger på velegnede levesteder, er de oprindelige bestande af bævere i Europa øget betydeligt frem til i dag, hvor den europæiske bestand er på over 1 mio. bævere.

De bævere, der blev udsat i Danmark, blev indfanget fra bestande i Elben i delstaten Sachsen-Anhalt, primært mellem Wittenberg og Magdeburg, i Tyskland. Bæveren blev udsat i to biogeografiske regioner; den atlantiske i Vestjylland i Flynderå-systemet og i den kontinentale i Nordsjælland omkring Arresø. I Vestjylland blev der i 1999 udsat 18 bævere, heraf 10 voksne dyr, 6 ungdyr og 2 unger. I Nordsjælland blev der udsat 23 bævere i løbet af tre på hinanden følgende efterår, hhv. 2009 (1 voksen, 1 ungdyr og 3 unger), 2010 (5 voksne, 2 ungdyr og 3 unger) og 2011 (5 voksne og 3 unger).

Bæveren var i 2016 udbredt i hele Flynder Å -systemet samt andre vandløb i afstrømningsområdet til Nissum Fjord (Ramme Å, Fåremølle Å, Nees Sund, Grønkær Bæk og Damhus Å, Nørresø og Husby Sø). Ud fra dette kerneområde har bæveren spredt sig i et diffust spredningsmønster, som det er typisk for arten. Bæveraktivitet i Storåen, og dens sidevandløb, har været spredt og med begrænset yngleaktivitet, men i de seneste år har bæverne også spredt sig til det meste af Storåsystemet. Der har været

BILAG 2

stedfaste bævere ved Hellegård Å siden 2008, ved Stampestrømmen i Karup Å-systemet siden 2015, samt i vandløb omkring Halkær Bredning i Himmerland siden 2012. Der er observeret unger i territorierne ved Stampestrømmen, Sønderup Å og Vidkær i Himmerland samt i Sønderup Å og Vidkær i Himmerland.

Siden 2014 har der været bæveraktivitet opstrøms i Skjern Å-systemet ved Kulsø og i Varde Å-systemet ved Hovborg syd for Grindsted. Desuden er der fundet enkelte spor efter bæver i Omme Å ved Borris Skydeterræn og Langelund i 2016. Der er ikke konstateret yngleaktivitet i Skjern Å- og Varde Å-systemerne. Der er de seneste år registret spredte forekomster af bæver ved Sønder Mølleå-Vedsø ved Viborg og i områder i Salling, Thy og Hanherred. De spredte fund i Skjern Å- og Varde Å-systemerne må formodes også at stamme fra de udsatte dyr i Klosterheden, idet det vurderes, at indvandring fra bestandene syd for Danmark er mindre sandsynlig. I Slesvig-Holsten er der således kun stedfaste bævere i den øverste del af Elben, på grænsen til Mecklenburg-Vorpommern, samt i et mindre tilløb nedstrøms Hamburg, og kun enkelte sporadiske fund længere mod nord.

Bæverne i Nordsjælland har indtil nu ikke spredt sig uden for Arresø eller dens opland og afvandingsområder. Det vurderes at der i 2020 er 50-60 individer fordelt på 14 - 16 aktive territorier.

Aarhus Universitet, DCE, har foretaget en vurdering af den aktuelle bestandsstørrelse i Jylland samt en prognose for bestandsudviklingen frem til 2030 (Sunde & Elmeros 2020). Fremskrivningen er baseret på opgørelserne af bestandsstørrelsen i 2015, 2016 og 2017, samt en forudsætning om en årlig bestandstilvækst på 7-10%. En familiegruppe i et yngleterritorium består typisk af mellem 3 til 4,5 bævere, dvs. yngleparret og evt. unger fra tidligere år (Campbell et al. 2015). Hertil skal lægges i gennemsnit 1 årsunge pr. familiegruppe. I fremskrivningen regnes med 3,5 bævere og 1 årsunge i yngleterritorier og 2 bævere pr. territorium uden yngleaktivitet. Fremskrivningen viser, at bæverbstanden i Jylland i 2019 anslås til at have været 240-270 bævere fordelt på 30-35 yngleterritorier. I 2030 vil der med disse forudsætninger være 520-770 bævere fordelt på 70-100 yngleterritorier. På Sjælland er udviklingen noget langsommere, og der foreligger ikke tilstrækkeligt med opdaterede bestandstal. Det skønnes dog, at den nordsjællandske bestand først vil nå 200 individer/50 familier omkring år 2045.



2.3 Populationsdynamik

Bæveren er monogam, dvs. at en han og en hun typisk lever sammen i flere år. De danner oftest små familiegupper på 2-10 dyr bestående af et voksent par, deres unger fra samme år, evt. også fra forrige år samt af og til et eller flere ikke-kønsmodne dyr. Sammensætning og størrelse af familier afhænger bl.a. af kvaliteten af territoriet (herunder fødegrundlaget), men vurderes i gennemsnit at være på ca. 3,5 bævere pr. territorium.

Bæveren bliver kønsmoden, når den er to år, men yngler normalt først, når den er blevet tre år. Ungerne fødes om foråret i kuld på 1-3 unger, og de bliver i ynglehulen 1-2 måneder efter fødslen. Ungernes overlevelsesrate er lav på grund af infektioner. Den primære begrænsende faktor for de voksne bævere menes derimod at være trafikdrab samt mængden af tilgængeligt vinterføde, især på steder hvor bæveren hverken jages af mennesker eller af dens primære prædator, som er ulven.

Der findes en række sygdomme, som er konstateret hos den europæiske bæver, bl.a. tularemi (harepest), rabies (hundegalskab) og salmonellose, men der er ingen indikationer på, at de danske bævere skulle bære på nogle af disse sygdomme. For det første sikrede man sig, at dyrene var sunde og raske allerede i donorlandet, hvor dyrene ifølge IUCN's retningslinjer gennemgik en veterinær undersøgelse, før de blev sendt af sted. For det andet er der ingen af de bævere, der er fundet døde i Danmark, som er testet positive eller har vist andre tegn på smitsomme sygdomme.

3. Hittidig forvaltning af bæver i Danmark

Som nævnt indledningsvis undersøgte man i forvaltningsplanen fra 1998, mulighederne og rammerne for udsætningen af bæver i Danmark. Den daværende Skov- og Naturstyrelsen meddelte herefter tilladelse til at genindføre og udsætte bævere i Klosterheden, efter naturbeskyttelseslovens § 31 i 1999, og i 2009 til at udsætte bævere i Arresø og oplandet til søen efter § 12 i bekendtgørelse om udsætning af vildt m.v. Tilladelser efter naturbeskyttelseslovens § 65 til ændringer af de beskyttede § 3-naturtyper i de forventede udbredelsesområder, blev givet af Ringkøbing Amt i Vestjylland i 1999 og 2004, og i 2009 fra Halsnæs, Hillerød og Gribskov kommuner i Nordsjælland.

Det fremgik af forvaltningsplanen, at staten i forbindelse med introduktionen af bæver ikke ville ”indføre en erstatningspraksis med økonomisk kompensation for skader forårsaget af bævere” ud fra en betragtning om, at ”vildtet er sit eget”. Til gengæld blev det stillet lodsejerne i udsigt, at ”Skov- og Naturstyrelsen vil afværge eller fjerne problemer, der skyldes bævere i områder, hvor deres aktivitet ikke kan accepteres”... f.eks. i form af ”fjernelse af dæmninger, flytning eller bortskydning af bævere foretages af det lokale statskovsdistrikt efter anmodning fra den/de berørte lodsejere”. Det fremgik også, at ”Hvis bæverne udvikler en stor, selvreproducerende bestand i Danmark, kan det naturligvis overvejes at indføre jagt på arten på et bæredygtigt grundlag”. Efterfølgende er det blevet klart, at EU’s habitatdirektiv ikke giver mulighed for, at der drives jagt på denne strengt beskyttede art. Denne ramme har dannet udgangspunkt for forvaltningen indtil nu, og det er Naturstyrelsen, som i dag står for indsatsen og afholder udgifterne hertil.

Siden 1999, hvor den første udsætning skete, er bæverbestanden steget, jf. afsnit 2.2, hvilket har betydet flere konflikter med lodsejere, som har været utilfredse med de skader og gener, som tilstedeværelsen af bæver på deres ejendom har givet (f.eks. i form af dæmninger i vandløb og fældede træer). Hverken i Vestjylland eller i Nordsjælland, hvor genudsætningen skete i 2009-2011, har regulering (aflivning) af bævere fundet sted, fordi betingelserne herfor ikke har været opfyldt, bl.a. under henvisning til bestandsstatus.

I 2016 blev bæveren optaget på den såkaldte referenceliste over EU-natur (i det vestlige Jylland). Det betyder, at bæveren betragtes som en naturlig del af den danske natur og dermed også omfattet af habitatdirektivets beskyttelsesregler for Natura 2000-områder. Bæver er en såkaldt bilag IV-art og som sådan strengt beskyttet efter EU’s habitatdirektiv, ligesom den fremgår af direktivets bilag II, hvorefter dens bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområder.

BILAG 2

Bæveren er omfattet af den nylige artikel 17-rapportering til EU-Kommissionen, hvoraf det fremgik, at ”bæver har moderat ugunstig bevaringsstatus i den atlantiske region. Udbredelsen og bestandsstørrelsen er fortsat lav efter re-introduktionen for 20 år siden, men begge parametre for arten er stigende.” Endvidere kan nævnes, at bæveren forventes snarligt at komme på udpegningsgrundlaget for enkelte Natura 2000-områder i Jylland (Nissum Fjord og Klosterheden).

Som grundlag for vurderingen af status for bæverens etablering har Naturstyrelsen indtil 2017 i samarbejde med Miljøstyrelsen og Aarhus Universitet (DCE) foretaget årlige bævertællinger med hjælp fra frivillige. Efterfølgende er der alene foretaget årlige vurderinger/optællinger af yngleterritorier i Nordsjælland.

4. Forvaltningsplan for bæver

4.1. Mål

Målet for forvaltningsplanen er at sikre, at der i Danmark opnås og opretholdes bæverbestande med gunstig bevaringsstatus, der bidrager til at øge biodiversiteten og dynamikken i naturen under hensyntagen til økonomiske, biologiske og rekreative interesser.

4.1.1 Delmål

Det strategiske mål bygger på følgende delmål om at:

1. Opnå og opretholde bæverbestande med minimum gunstig bevaringsstatus i to biogeografiske regioner i Danmark.
2. Minimere konflikt- og skadesomfang for samfundet, herunder skov- og landbrugserhvervene, på ejendomme, ved infrastruktur samt på øvrige naturværdier og bevaringsværdige landskabelige og kulturhistoriske værdier.
3. Optimere bæverens muligheder for at øge biodiversiteten og den naturlige dynamik, hvor dette ikke i væsentligt omfang strider mod andre hensyn.
4. Fokuserer på de rekreative muligheder og i den forbindelse at søge, at minimere konflikt- og skadesomfang gennem en formidlings- og informationsindsats.

4.2 Gunstig bevaringsstatus

DCE (Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet) har i 2016 (Sunde P, Andersen LW, Berthelsen JP, Madsen J & Søgaard B 2016.)

BILAG 2

vurderet, at en gunstig bevaringsstatus for bæver i Danmark vil forudsætte, at der i en biogeografisk region er en bestand på mindst 200 individer fordelt på ca. 50 reproducerende familier. Hertil kommer en vurdering af bestandenes udbredelse, levesteder og fremtidsudsigter, før man kan vurdere, om bestanden samlet set er i gunstig bevaringsstatus.

Ved den seneste artikel 17-vurdering i 2019, blev bæver i den danske del af den atlantiske region (det vestlige Jylland) vurderet til at være i moderat ugunstig bevaringsstatus. Den næste artikel 17-rapportering vil først ske i 2025, og som udgangspunkt vil bæver i Jylland ikke have opnået gunstig bevaringsstatus, før denne rapportering er afgivet. Det gælder således, med mindre der tidligere gennem bl.a. den løbende overvågning, jf. afsnit 4.3, foreligger videnskabeligt indsamlede data om andet, ligesom det i givet fald skal forelægges EU-Kommissionen, hvis 2019-vurderingen skal ændres.

Se i øvrigt afsnit 6.3. om gunstig bevaringsstatus i EU's habitatdirektivs artikel 1.

4.3 Overvågning

Fra 2019 indgår overvågningen af bæverbestandene i NOVANA-programmet, hvor der er fastlagt en standardiseret metode. Der foretages optælling af bæverbo i vinter 2020 og vinter 2021. Der vil således i løbet af 2021 foreligge et nyt overvågningsestimat for bæverbestandene, og dette estimat vil blive lagt til grund ved den næste artikel 17-rapportering. NOVANA-overvågningen følger habitatdirektivets krav om dataindsamling hvert 6. år. I forbindelse med overvågningen vil Miljøstyrelsen vurdere, om, og på hvilken måde, de årlige bævertællinger, hvor frivillige har bistået, skal fortsættes, og hvordan de evt. skal supplere NOVANA. Det kan f.eks. være floristisk monitoring af naturforholdene og registrering af potentielt egnede levesteder i tilknytning til kendte territorier.

DCE finder i det seneste estimat over bestandenes størrelse (Sunde P. & Elmeros M. 2020), at det først vil være muligt at sige, om estimatet er retvisende, når der kommer nye data fra overvågningen.

4.4 Supplerende bæverudsætninger

Supplerende udsætning, herunder flytning af bævere, som volder problemer, vil kunne bidrage til en øgning af bæverens bestandstørrelse og udbredelse. Hvis der udsættes bævere fra andre områder end Elbenbestanden, vil det kunne bidrage til en øgning af den genetiske variation, hvilket vil medvirke til en sundere og mere robust bestand. Evt. supplerende udsætning skal foregå efter de beskrevne regler og

retningslinjer, herunder IUCN's retningslinjer for genindførsel af arter. Det forudsætter bl.a., at der findes egnede levesteder med ledige territorier og tilstrækkeligt med føde. Imidlertid er der ikke planer om supplerende udsætninger, men indfangning og flytninger af bævere, som forårsager specifikke problemer, kan efter nærmere vurdering ske, hvis det samlet set er den mest hensigtsmæssige løsning, se nærmere afsnit 6.2 om betingelserne herfor.

4.5. Afværgeaktiviteter og afvejning af hensyn

Bæveren er omfattet af habitatdirektivets strenge beskyttelse (habitatdirektivet bilag IV), hvorfor bæverens aktiviteter som udgangspunkt ikke håndteres. Der kan dog være situationer, hvor andre hensyn, herunder lodsejeres afvandingsinteresser og hensyn til andre beskyttede arter og naturtyper, efter en konkret vurdering kan nødvendiggøre en håndtering, som dog skal følge retningslinjerne beskrevet i de følgende afsnit.

Bæveren er desuden på habitatdirektivet bilag II, og det forventes, at den vil blive optaget på udpegningsgrundlaget i foreløbig to Natura-2000-områder. Det er de samme hensyn og overvejelser, der skal foretages uanset om man er inden for et Natura-2000 område eller udenfor, men hensynet til bæveren vægtes højere i Natura-2000 områderne – særligt så længe bæveren ikke har opnået gunstig bevaringsstatus.

4.5.1 Afværgeaktiviteter på baggrund af henvendelser fra private lodsejere

Naturstyrelsen håndterer dæmninger, regulering eller flytning af bævere hos private lodsejere, efter samme principper som i den hidtidige forvaltningsplan fra 1998. Naturstyrelsen baserer sin rådgivning på de indhentede erfaringer siden da, og vil løbende evaluere virkningen af de iværksatte indsatser med henblik på at kunne yde den mest hensigtsmæssige bistand til lodsejerne, så konflikter begrænses. Det vil afhænge af Naturstyrelsens konkrete vurdering af forholdene, hvilke indsatser der i det enkelte tilfælde iværksættes, og som vurderes at give mening, også i forhold til ressourceanvendelsen. Det vil f.eks. kunne ske i særlige situationer, hvor der er væsentlige individuelle problemer, som af Naturstyrelsen vurderes at kunne afhjælpes med en begrænset ressourcemæssig indsats. Det vil således ikke nødvendigvis blive håndteret, hvis en lodsejer f.eks. ønsker afhjælpning af ikke-erhvervsøkonomiske problemer. Regulering af sekundære dæmninger (jf. nedenstående) vil i øvrigt kunne udføres af den, som har vedligeholdelsespligten i vandløbet, hvis reguleringen ikke udføres af Naturstyrelsen.

BILAG 2

Lodsejere, der oplever problemer med en eller flere bævere, kan henvende sig telefonisk eller pr. mail til Naturstyrelsens lokale enhed, som snarest herefter, og oftest efter en forudgående fælles besigtigelse, aftaler med lodsejer hvilke afværgeforanstaltninger, der forsøges sat i værk. Kontaktoplysninger fremgår af Naturstyrelsens og Miljøstyrelsens hjemmesider. Oftest vil der være tale om gentagne reguleringer af nyetablerede dæmninger eller tiltag til beskyttelse af beplantninger vha. hegn.

Naturstyrelsen vil alene kunne gennemføre afværgeforanstaltninger efter aftale med den berørte lodsejer eller efter bemyndigelse/anmodning fra vandløbsmyndigheden (kommunen) i tilfælde, hvor der er fare for erhvervsøkonomiske interesser, ejendomme eller kulturarv.



4.5.2 Afværge af hensyn til andre beskyttede arter og naturtyper, herunder bilag IV arter, migrerende fisk og prioriterede naturtyper

Tilstedeværelsen af bæverdæmninger kan påvirke vilkårene for andre særligt beskyttede arter og naturtyper.

Beskyttede naturtyper som eksempelvis kildevæld, fattigkær og rigkær, vil kunne påvirkes negativt ved opstemninger med væsentligt forhøjet vandstand. En forøgelse af vandstanden bag bæverdæmninger vil også kunne påvirke andre nærliggende terrestriske naturtyper og de dertil knyttede arter.

Bæverdæmninger kan desuden påvirke passagemulighederne for både op- og nedtrækkende migrerende fisk som f.eks. snæbel, laks, ørred, stalling m.fl.

I opstuvningszonen bag bæverdæmningen, vil vandet være mere stillestående, hvilket vil kunne øge sedimentation, temperatur og pH. Ændringerne vil i visse tilfælde kunne forøge prædationen på fiskeyngel og smolt, eller medføre tilsanding af gydepladser og forringelse af levevilkårene for særligt iltkrævende arter.

Der findes relativt få danske undersøgelser af bævernes negative påvirkning af arter og naturtyper, men flere internationale undersøgelser tyder ikke på, at bæverdæmninger entydigt udgør et problem for fiskebestande. Det er dog usikkert hvorvidt konklusionerne fra disse undersøgelser kan overføres til danske forhold, hvor fiskebestandene har en anderledes biologi og ofte i forvejen er reducerede, fordi vandløbene og deres nærmeste omgivelser er væsentligt mere påvirkede af menneskelige aktiviteter. Desuden har danske vandløb generelt et ringere fald og en mere begrænset variation i vandføringen over året.

Omvendt kan forekomst af bævere være med til at give forøget variation i vandløb, der i Danmark ofte er unaturligt ensartede i dimensioner og strømforhold på grund af tidligere udførte reguleringer og gentagen intensiv vandløbsvedligeholdelse. Herudover kan opstemningerne fungere som sandfang.

Dertil kommer, at bævere ofte vil tilføre vandløbene mere dødt ved, når de fælder mindre træer og buske i nærheden. Dette vil være en fordel for mange af de smådyr, der lever i vandløbene, og hvis forekomst og antal indgår positivt i vandområdeplanernes tilstandsvurdering og målopfyldelse for smådyr.

I de tilfælde hvor det vurderes, at hensynet til beskyttelsen af bæveren er i konflikt med hensynet til beskyttelse af andre Bilag IV arter, prioriterede naturtyper eller hindrer opfyldelse af miljømål, fastsat i

BILAG 2

vandplanlægningen, i form af påvirkning af væsentlige gydepladser for bl.a. snæbel og laks, kan Miljøstyrelsen rådgive og eventuelt træffe beslutning om, hvordan de modstridende naturhensyn bør afvejes det pågældende sted.

Bl.a. forekomsten af fiskearter, herunder beskyttede fiskearter, og omfanget af vandløb med gode fysiske forhold, herunder gydepladser, i området i øvrigt, vil have betydning for afvejningen af hensynet til beskyttelse af bæveren og hensyn til andre beskyttede arter og naturområder.

Miljøstyrelsen råder over omfattende data vedr. mange vandløbs biologiske og fysiske forhold, som f.eks.:

- Hvilke fiskearter, herunder beskyttede fiskearter, der er registreret i vandløbet/vandløbssystemet.
- Om der er registreret vigtige gydepladser for disse.
- Hvilken fysisk tilstand vandløbet vurderes at være i.
- Om der er gennemført, eller planlagt gennemført, indsatser til forbedring af de fysiske forhold, eller fjernelse af spærringer i målsatte vandløb, hvor tilstanden skal forbedres. Det skal her bl.a. vurderes, om effekten af den gennemførte eller planlagte indsats, der er fastlagt i indsatsprogrammet for vandområdet¹, vil blive betydeligt reduceret af tilstedeværelsen af bæver i det konkrete vandløb.
- Hvor lang en strækning af målsat vandløb, der findes opstrøms en given bæverdæmning.

På grundlag af denne rådgivning kan det beslutte, om forekomsten af bæver i det konkrete vandløb vurderes at have væsentlig betydning for vandløbets tilstand, som vurderet og målsat i vandplanlægningen eller for bevaringsstatus for andre beskyttede arter og naturtyper efter habitatdirektivet. Beslutningen vil således vedrøre, om bævere eller vandrefisk eller andre beskyttede arter eller naturtyper bør gives fortrinsret i det givne vandløb. På baggrund af denne beslutning kan den relevante myndighed eller lodsejer iværksætte afværgeforanstaltninger og afholde udgifter hertil.

4.5.3 Eksempler på afværgeaktiviteter

Der vil være en række situationer, hvor afværgeforanstaltninger vil kunne gennemføres for at mindske eller hindre skader forårsaget af bæver - uden

¹ Bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter

BILAG 2

at det vil være i konflikt med den strenge beskyttelse af bæveren. Det gælder f.eks. beskyttelse af enkelte træer og mindre skove og beplantninger mod bæverens fouragering, enten ved frahegning eller ved påsmøring af midler, der afskrækker bæverne fra at gnave i træerne.



4.5.4 Håndtering af konflikter omkring dæmninger

Bæverens dæmningsbyggeri er den primære årsag til konflikter med omverdenen. Der kan gribes mere eller mindre omfattende ind over for dæmninger; fra delvis fjernelse og rørgennemføring, til helt at fjerne dæmninger.

Indgreb over for dæmninger har en umiddelbar positiv effekt på skades- og konfliktniveauet, da vandet igen kan flyde frit, og den opstemmede dam kan tømmes. Bæverens territoriale adfærd medfører dog, at den kan være svær at fordrive fra egnet territorium. Dette gælder især i områder med få ledige egnede levesteder, dvs. hvor bærekapaciteten er ved at være nået. Det betyder, at både helt og delvis fjernede dæmninger med stor sandsynlighed vil blive genopbygget af bæveren. Indgreb over for dæmninger er således en fortløbende proces, hvor det vil være nødvendigt med periodiske tilsyn og vedligeholdelse. Erfaringer fra Naturstyrelsen Vestjylland viser, at denne indsats er omkostningskrævende og skal gentages med jævne mellemrum alt efter forholdene. Bæveren vil sandsynligvis også fælde flere træer for at kunne genopbygge dæmningen. Man kan nedbryde dæmningen til det ønskede niveau og derefter opsætte en eltråd hen over dæmningen, ude i vandløbet, som gør det vanskeligere for bæveren at genopbygge dæmningen. Der kan også på en kortere strækning sættes en eltråd på langs ude i vandløbet på strækninger, hvor man ikke ønsker at bæveren begynder at bygge. Det vil erfaringsmæssigt

BILAG 2

dog kun afhjælpe problemet midlertidigt. Ved opsætning af eltråd skal vandløbsmyndigheden og eventuelt berørte bredejere inddrages, således at afværgeforanstaltningen f.eks. kan fjernes i forbindelse med grødeskæring.



I forbindelse med regulering af dæmninger er det væsentligt at skelne mellem primære og sekundære dæmninger.

Primære dæmninger, er dæmninger, der sikrer yngle- eller rastefunktioner for bæveren, dvs. dæmninger der har til formål at hæve vandstanden ved bæverboet for at sikre en stabil vandstand, som holder indgangen til boet under vand og sikrer at fødelageret er tilgængeligt om vinteren.

Sekundære dæmninger er etableret for at øge bæverens sprednings- og fødesøgningsveje eller som back up nedstrøms for de primære dæmninger. Sekundære dæmninger er ikke omfattet af beskyttelsen og vil kunne fjernes året rundt uden dispensation fra Miljøstyrelsen. Det skal dog vurderes om gentagne fjernelser af sekundære dæmninger fra den samme bæverfamilie, kan udgøre en forsætlig forstyrrelse, som vurderes at kunne påvirke den lokale bestand, hvilket vil forudsætte en dispensation fra Miljøstyrelsen.

Kommunerne er vandløbsmyndigheder og de skal i forbindelse med deres administration af vandløbsloven, vurdere om fjernelse af primære dæmninger vil være en forstyrrelse eller ødelæggelse af bæverens yngle- og/eller rasteområde – og om dette betyder, at den økologiske funktionalitet ikke kan opretholdes, jf. habitatbekendtgørelsens bestemmelser om varetagelse af beskyttelsen af visse arter ved godkendelse af planer og projekter. Den konkrete vurdering kan eventuelt dække en længere periode. Kommunen skal foretage en lignende vurdering, når den

BILAG 2

tilrettelægger og gennemfører vedligeholdelsen af de offentlige vandløb. Kommunen kan i den forbindelse søge vejledning hos Naturstyrelsen og om nødvendigt, søge dispensation fra jagtlovens forbud mod at forstyrre eller ødelægge yngle- eller rasteområder, hos Miljøstyrelsen i forbindelse med, at kommunen iværksætter afværgeforanstaltninger over for bæverens aktiviteter.

Hvis den økologiske funktionalitet ikke kan opretholdes, skal der ansøges om dispensation til at fjerne dæmningen. Dispensation forudsætter, at direktivets fravigelsesbetingelser er opfyldte (f.eks. væsentlige økonomiske hensyn eller væsentlige samfundsinteresser (se afsnit 6.1)). Der vil være situationer, hvor det vil være i strid med beskyttelsen af bæveren at fjerne dæmninger, og hvor det ikke er muligt at opnå dispensation til dette.

Ved vurderingen af, om den økologiske funktion kan opretholdes, dvs. at den lokale bæverbestand kan opretholdes, inddrages følgende overvejelser:

- Afgrænsning af den lokale bestand. Dette vil bl.a. afhænge af hvor mange bævere og bæverbiotoper der er i området. Hvis der er mange biotoper i området, kan vurderingen foretages i forhold til et større område, end hvis der er få.
- Vil reguleringen af dæmningen påvirke den lokale bestand?
- Kan der iværksættes afværgeforanstaltninger, eller findes der egnede ledige levesteder i nærområdet hvor bæverne kan flytte deres territorier hen således, at den lokale bestand kan opretholdes?

Fuld nedrivning af en dæmning kan medføre, at opsamlet sediment igen føres nedstrøms vandløbet, hvilket kan skabe problemer for fisk og andre vanddyr. Gentagne nedrivninger, af især primære dæmninger, i et område vil også kunne have en negativ effekt på bæverbestanden. Fuld nedrivning vurderes derfor at kunne have en negativ effekt på biodiversiteten og den naturlige dynamik. Omvendt vil der blive skabt passage for organismer, der ikke umiddelbart kan passere bæverdæmninger.

En mindre indgribende metode til at regulere vandstanden er, at føre et rør gennem dæmningen. Metoden er mest effektiv, hvis vandstanden opstrøms dæmningen fortsat er så høj, at bæveren kan bebo området. Alternativt vil bæveren sandsynligvis bygge endnu en dæmning eller forsøge at stoppe røret. Regulering af dæmning via rørgennemføring forventes, ligesom med delvis fjernelse af en dæmning, at have en mindre positiv effekt på skader og konfliktniveauet, end hvis dæmningen fjernes helt, da effekten er meget lokal. Etablering af rør i en bæverdæmning sikrer i sig selv ikke passage for fisk og anden fauna ved dæmningen. For at undgå tilstopning kan et gitter monteres omkring rørets ende, evt. både opstrøms og nedstrøms dæmningen, så tilstopningen besværliggøres. Der vil være et betydeligt

BILAG 2

arbejde med tilsyn og vedligeholdelse samt udgifter forbundet med indkøb og etableringen af rør og gitter.

Effekt på biodiversiteten og den naturlige dynamik vil være lille ved rørgennemføring og delvis nedbrydning af dæmninger. Bæveren får i store træk lov til at fortsætte sit virke, så længe vandstanden er tilstrækkelig til at dække indgangen til boet. Delvis fjernelse af en dæmning kan sikre, at fisk kan passere i en kortere eller længere periode. Nedbrydningen bør i så tilfælde koordineres med tidspunktet for fiskenes migration.

Endvidere kan det ved indgreb over for bæverdæmninger tillige blive nødvendigt at søge om tilladelse til regulering efter vandløbsloven, og muligt tillige dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, hvis vandløbet er udpeget som beskyttet efter denne bestemmelse. Det vil gælde, hvor det ikke har været muligt for den eller de, der er ansvarlige for vedligeholdelsen at gribe ind over for bæveren og dens dæmninger (som følge af den strenge beskyttelse) i gennem længere tid (4-5 år eller længere) og en ny tilstand er etableret i vandløbet. I sådanne tilfælde kan der også være behov for at tilpasse et eventuelt regulativ for vandløbet (eller søen).

4.5.5 Hegn og afskrækning

Som nævnt i afsnit 4.5.4 kan der opsættes afværgemidler som f.eks. en eltråd på tværs eller langs i en mindre delstrækning af et vandløb. Dette er et relativt effektivt virkemiddel, hvis man ønsker at forhindre en bæverdæmning. Andre metoder, der har været brugt med større eller mindre succes i udlandet, er bortskrækning med blinklys (som dem, der anvendes ved vejarbejde), ultralyd, plasttønder fyldt med grus hængende fra kæder og CD/DVD'er hængt på snore/ledninger over den potentielle dæmning. Indsatserne bidrager til at hindre bæveres adgang til et område og herved påføre samme effekt som nedrivning af dæmninger, navnlig en reduktion af den økologiske funktionalitet.

Ved en effektiv indhegning af et mindre område, f.eks. et mindre skovområde eller have, spilder bæveren ikke tid og kræfter på at forsøge at etablere sig i et habitat, hvor etablering siden skal håndteres. Samme effekt kan opnås, hvis det lykkes at bortskræmme bæveren.

Det vurderes således, at hegning for at forebygge dæmningsbyggeri vil have en mindre negativ effekt på bæverbestanden end fuld nedrivning af dæmninger. Hegning skal ske på en måde, som er til mindst mulig gene for den øvrige fauna – og skal ske med respekt af vandløbslovens § 69 om forbud mod hegning i 2 meter bræmme langs åbne vandløb i landzone. Opsætningen af hegn for at forhindre en dæmning i at blive bygget, vil have en mindre negativ effekt på biodiversiteten og den naturlige dynamik end nedrivning af dæmning. Vedligeholdelsesomkostningerne vil være forholdsvis små, hvis der anvendes holdbare materialer, og hegnet placeres

BILAG 2

korrekt. Til gengæld er hegnsmaterialer relativt dyre, og selve opsætningen kan være tidskrævende.

For at beskytte udvalgte træer kan man benytte hegn eller påsmøring af afskrækkende midler eller duftstoffer, der påføres direkte på træet. En blanding af maling og sand kan være virkningsfuld. Hvis man bruger hegn for at forhindre fourageringsaktiviteter, vil det ofte være nødvendigt at prøve sig frem, afhængig af hvor beslutsom bæveren er.

Omkring større klynger af træer eller markområder vil hegn oftest være den bedste afværgeforanstaltning. Her kan anvendelsen af elektrisk hegn især anbefales, hvilket dog har den ulempe, at hegnet kun fungerer over jorden, og derfor har bæveren mulighed for at grave sig under. Desuden skal hegnene løbende friholdes for græs og anden opvækst for at sikre en tilstrækkelig strømstyrke i hegnet. En anden mulighed er et trådhegn, der etableres ned til jorden, og som ligeledes placeres langs jorden ud fra det oprejste hegn (40 cm ud fra hegnet). Alternativt kan trådhegnet graves ned i jorden (mindst 40 cm).

Det forventes, at effekten af opsætning af hegn omkring træer og markområder til dels vil være den samme som ved opsætning af hegn for at forhindre dæmningsbyggeri og for at forhindre jordhuler. Forskellen vil dog være, at bæveren ikke forhindres i at etablere sig, da kun dele af det potentielle fourageringsområde afskæres. Hvis der er rigeligt med alternative fourageringsområder, vil indsatsen ved at afskære bæveren fra nogle områder ikke have nogen negativ effekt på bestanden, biodiversiteten eller de rekreative muligheder. Hvis der er mangel på fourageringsområder, vil det at forhindre bæveren adgang til disse områder have tilsvarende effekt som at fjerne en dæmning eller forhindre bæveren i at bygge jordhuler/bolig.

4.5.6 Fangst og flytninger

Indfangning og flytning kan i nogle tilfælde anvendes som en problemafhjælpende foranstaltning i forbindelse med håndtering af problemer, der er forårsaget af bævere. Erfaringerne fra de seneste 20 års arbejde med bævere i Vestjylland har dog vist, at det ikke er helt let at indfange bæverne, og at metoden derfor kan være forbundet med et relativt stort tidsforbrug til opsætning og tilsyn med fælder. På nuværende tidspunkt har der alene været forsøgt indfangning af bæver ved brug af en bæverfælde, som er udviklet i Norge og Tyskland, og hvor bæverne fanges levende på land. Indfangning af bæver kan med fordel anvendes som afværgeforanstaltning i tilfælde af, at enkelte bævere er kommet på afveje, f.eks. hvis bæveren er blevet fanget bag et hegn i en have eller en skov, eller hvis en bæver er kommet ind i et udhus eller andre former for bygninger/anlæg. I disse tilfælde vil bæveren umiddelbart kunne

BILAG 2

genudsættes i det nærmeste vandløb, hvorfra bæveren formodes at være kommet.

I tilfælde, hvor alle øvrige afværge foranstaltninger har vist sig utilstrækkelige, kan indfangning også blive aktuelt. I givet fald vil der ofte være tale om indfangning af flere bævere (en hel familie), men kun hvis det på både kortere og længere sigt vurderes hensigtsmæssigt. Det vil formodentlig ikke kunne lade sig gøre ved hjælp af bæverfælden alene. Den mest effektive metode vil være at udlægge et net i vandløbsbunden uden for bæverboet og fange bæverne heri, efterhånden som de forlader boet. Alternativt kan opsættes net til indfangning af bæverne på tværs af vandløbet op og nedstrøms indgangen til boet, hvorefter bæverne aktivt jages ud af boet og ind i nettet (boet udgraves). Indfangning af en hel familie kan strække sig over flere dage, og der vil derfor være behov for, at de indfangede bævere kan opbevares, indtil hele familien er indfanget og kan genudsættes. Håndtering af net mv. vil kræve deltagelse af flere personer.

Indfangede bæverfamilier kan genudsættes i nærliggende områder, hvor der i forvejen findes bævere, og der stadig findes egnede ledige territorier. Udsætning kan ske på statsejede arealer og på privatejede arealer med lodsejers accept, og forudsætter tilladelse fra Miljøstyrelsen efter bekendtgørelse om udsætning af vildt, jagtmåder og jagtredskaber. Der skal i den forbindelse foretages en vurdering af mulige konflikter, der kan opstå i det nye område (samt naboområder), hvortil dyrene flyttes. Ved flytning af individer skal der ud fra dyreetiske hensyn inddrages viden om individets sociale status, f.eks. om der er tale om voksne dyr med afkom, hvor afkommet stadig er afhængig af de voksne dyr. I Bayern i Tyskland er erfaringen desuden, at det ikke har nogen effekt at flytte en enkelt bæver ud af en flok. Dvs. hele bæverfamilien skal flyttes, for at det har en positiv effekt på skade og konfliktniveauet. Hvis der er mange bævere i området, hvorfra bæverne flyttes, må det forventes, at det ledige territorium inden for en relativ kort tidsperiode igen vil blive søgt koloniseret, og effekten af indsatsen kan derfor være beskedent.

Flyttede individer kan bruges til at fremskynde bestandsetablering i andre områder og dermed øge vækstraten i den samlede bestand. Denne løsning vil naturligvis kun kunne bruges, så længe der endnu måtte være ledige habitater tilbage, hvor det er muligt og ønskeligt at udsætte bævere. Afhængigt af, om bestanden er mættet eller umættet, kan effekten af at flytte individer således både være positiv og negativ på den samlede bestand, herunder på biodiversiteten og den naturlige dynamik såvel som rekreative aktiviteter.

Metoden er relativt omkostningstung. Opstilling og tilsyn med fælder samt arbejde med transport og håndtering af indfangede bævere er

BILAG 2

tidskrævende. Dertil er der omkostninger til indkøb af fælder. Endelig skal indsatsen formodentlig gentages med kortere eller længere tidsrum afhængig af, hvor tæt den lokale bæverbestand er.

4.5.7 Regulering af bæver og jagt

Da bæver er en bilag IV-art, er den strengt beskyttet, og der er derfor ikke fastsat jagttid på bæver. Hvis der ikke kan findes en anden tilfredsstillende løsning på væsentlige problemer forårsaget af bæver, kan den sidste mulighed være at regulere (aflive) bæveren under forudsætning af, at det ikke hindrer opretholdelse af bestandens bevaringsstatus i det pågældende naturlige udbredelsesområde.

Hvis den kommende overvågning, jf. afsnit 4.3, bekræfter den estimerede bestandsudvikling, vil det således være muligt inden næste artikel 17-rapportering at anvende mere vidtgående forvaltningstiltag i Jylland end hidtil, f.eks. i form af flytning eller regulering.

Reguleringen kan foregå efter forudgående indfangning eller ved at nedlægge bæveren i naturen. Indfangning og regulering af individer kræver dispensation fra Miljøstyrelsen. Dvs. det er ikke tilladt at indfange, flytte, besidde eller skyde en bæver uden dispensation. Om en sådan dispensation gives, vil være afhængig af, om betingelserne i habitatdirektivets artikel 16 er opfyldte, hvilket fremgår af artsfredningsbekendtgørelsens § 12. En evt. dispensation kan gives på vilkår (f.eks. i et bestemt område og periode mv.).

Regulering (aflivning) af bævere vil formentlig i de fleste tilfælde være mere effektivt end regulering af dæmninger. Dvs. det vil holde skades- og konfliktniveauet nede. Hvis betingelserne for en generel bestandsregulering er til stede, vil en sådan kunne reducere andelen af territoriesøgende individer og dermed måske også presset på de habitater, hvor bævere skaber problemer. De bestandsmæssige effekter af dette vil bero på bestandens størrelse samt den sociale status af de individer, der fjernes. I forhold til biodiversiteten og den naturlige dynamik forventes bæverens manglende aktiviteter at have en negativ effekt på disse områder,.

4.6 Landbrugsstøtte

I områder med bævere kan lodsejere opleve, at der opstår problemer med at leve op til betingelserne for landbrugsstøtte. Lodsejerne kan derfor risikere både at skulle tilbagebetale tilskud og blive sanktioneret, hvis bæveraktiviteterne forhindrer dem i at efterleve de krævede støttebetingelser.

BILAG 2

Landmænd med arealer, hvorpå der sker en landbrugsaktivitet, kan modtage grundbetaling, hvis de opfylder de almindelige støttebetingelser til grundbetaling. Hvis et sådant landbrugsareal bliver vandlidende som følge af bæveraktiviteter, så det ikke længere kan være i landbrugsmæssig drift, er det ikke støtteberettiget til grundbetaling efter de almindelige regler.

På grundbetalingsordningen findes dog en undtagelsesbestemmelse, som gør det muligt, at grundbetaling kan opretholdes under særlige vilkår på trods af, at de almindelige støttebetingelser ikke er opfyldt på arealet ^[1]. Der er forskellige betingelser, før undtagelsesbestemmelsen i den nuværende landbrugsreform kan træde i kraft, f.eks. at der er søgt og udbetalt enkeltbetaling til det berørte areal i referenceåret 2008.

Desuden er det en forudsætning, at årsagen til, at arealerne ikke længere kan efterleve de almindelige støttebetingelser, skyldes gennemførelsen af enten vandramme- eller Natura 2000-direktiverne. F.eks. kan bæveraktivitet, der medfører, at de almindelige støttebetingelser ikke kan overholdes, efter en konkret vurdering, betragtes som direktivimplementering.

Landbrugsstyrelsen har i den forbindelse udarbejdet et faktaark om landbrugsstøtte på arealer med bæveraktivitet, og i vejledning om grundbetaling er der yderligere information om, hvordan en lodsejer skal forholde sig for at undgå tilbagebetaling og nedsættelser på arealer omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

På støtteordningerne ”økologisk arealtilskud” og ”tilskud til pleje af græs- og naturarealer” er oversvømmede arealer ikke støtteberettigede, hvis de er permanent vandlidende. Det er i nogle tilfælde muligt at søge dispensation fra støttebetingelserne for et enkelt år, så der ikke sker bortfald af tilsagnet med krav om tilbagebetaling af tidligere års tilskud til pleje af græs- og naturarealer. Oversvømmelser, der skyldes bæverdæmninger, kan ikke anerkendes som force majeure eller usædvanlige omstændigheder.

4.7 Rekreative muligheder

Bæveren giver på mange måder muligheder for rekreative oplevelser. Bæverens aktiviteter er meget synlige i landskabet. De fleste kender de timeglasformede fældesnit, som kan ses på både væltede træer og de træer, hvor bæveren er gået i gang, men hvor træet ikke er væltet endnu. Tandmærkerne er synlige på stammerne, og de store spåner vidner om både store kræfter og skarpe tænder. Langs vandløbene vil man kunne

^[1] jf. Rådets forordning nr. 1307/2013 artikel 32, stk. 2, litra b).

BILAG 2

finde ædepladser fyldt med afbarkede pinde. De tipformede bæverbo rejser sig midt i territoriet - enten langs vandløbets bred eller midt ude i vandet. Bæverdæmningerne kan være over 1 m høje, og de opstemmede søer kan ligge med få hundrede meters afstand. Endelig vil bæverterritorierne ofte indeholde mange udgåede træer på grund af vandstuvning og manglende luft til rødderne.

Da bæveren er nataktiv, og da bæveren om dagen opholder sig inde i boet, er bæveren ikke følsom over for forstyrrelser. "Bæversafarier" kan almindeligvis gennemføres uden nævneværdig forstyrrelse af dyrene, og mange benytter sig af muligheden for enten på egen hånd eller i selskab med en gruppe at opleve bæveren i skumringen eller morgengryet.

Endelig er bæveren velegnet og meget brugt inden for naturformidlingen. Bæverens biologi er speciel og bæverens funktion som økologisk nøgleart giver også grundlag for både teoretiske og praktiske øvelser. Som nævnt medfører bæverens tilstedeværelse almindeligvis både mere lys, mere dødt ved og større vådområder til gavn for en række forskellige dyre- og plantearter.

Forvaltningstiltag, der reducerer bæverens udbredelse, vil påvirke muligheden for at opleve bæveren negativt. Tiltagene vil dog næsten udelukkende ske på privat grund, hvor adgangen i forvejen er begrænset. Effekten på den rekreative værdi vil derfor være meget lille.

4.8 Rådgivning- og information

Naturstyrelsen står til rådighed for rådgivning med henblik på oplysning om bæveren og for at afhjælpe og reducere evt. problemer med bævere. Henvendelse sker til Naturstyrelsens lokale enhed. Her vil lodsejeren eller kommuner kunne få informationer om bæveren generelt (levevis, beskyttelse, effekt på biodiversiteten m.m.), men man vil også kunne få en vurdering af, hvordan evt. problemer erfaringsmæssigt vil udvikle sig. Desuden vil man kunne få rådgivning om, hvilke afværgeforanstaltninger man selv kan iværksætte, aftale en evt. besigtigelse og med Naturstyrelsen aftale tiltag med henblik på at reducere/afhjælpe de bæverskabte problemer.

Tiltagene omfatter typisk regulering af dæmninger, fjernelse af (sekundære) dæmninger, hegning af enkelttræer/bevoksninger/haver/vejunderløb/m.m. og evt. hegning i vandløbet for at afskrække bæveren fra at benytte den pågældende strækning samt en vurdering af, om tiltagene vil have en varig effekt, eller om tiltagene med stor sandsynlighed skal gentages jævnligt, da bæveren forventes at retablere dæmningsbyggerierne. Man kan også få en vurdering af, om Naturstyrelsen finder, at et evt. tiltag ødelægger den økologiske

BILAG 2

funktionalitet, og at det derfor vil være nødvendigt at søge dispensation. Der vil være situationer, hvor det vil være i strid med habitatdirektivet at fjerne dæmninger, og hvor det ikke er muligt at opnå dispensation til dette, f.eks. ved primære dæmninger.

Udover konkret rådgivning og assistance i forbindelse med afværgeforanstaltninger, kan Naturstyrelsen være behjælpelig med afklaringer vedrørende bæveraktivitet i forbindelse med muligheden for evt. at opretholde landbrugsstøtte til berørte arealer via undtagelsesbestemmelsen for grundbetaling, som beskrevet i afsnittet om landbrugsstøtte ovenfor. Landbrugsstøtteordninger hører under Landbrugsstyrelsen, som man kan henvende sig for yderligere vejledning.

Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen samarbejder om, at informere offentligheden om bæverens rolle i naturen samt tilbyde rekreative muligheder for at opleve bæveren, f.eks. ved afholdelse af ekskursioner og udarbejdelse af informationsmateriale. På både Miljøstyrelsens og Naturstyrelsens hjemmesider kan findes en række oplysninger om:

- Bæverens biologi, påvirkning af økosystemer m.m.
- Formelle beskyttelse
- Hvad man må foretage sig, når bæveren volder problemer og hvor man henvende sig for rådgivning mv.
- Opsamling af eller ”katalog” over praktiske forvaltningstiltag, som løbende redigeres med henblik på sikring af aktualiteten af de tiltag, der anbefales.

4.9 Aktører i forvaltningen/målgruppe

Miljøstyrelsen er myndighed i forhold til artsfredningsbekendtgørelsen og træffer afgørelser om tilladelse til afværgeforanstaltninger, som kræver dispensation. Tilsvarende er gældende for bestemmelser om beskyttelse af levesteder i jagt- og vildtforvaltningsloven samt regler om udsætning af vildt i Naturbeskyttelsesloven og bekendtgørelse om udsætning af vildt, jagtmåder og jagtrejskaber.

Naturstyrelsen kan rådgive om hvilke afværgeforanstaltninger der vil være relevant i en konkret situation, samt om de vil kræve en dispensation. Naturstyrelsen udfører afværgeforanstaltninger i tilfælde, hvor der er tale om erhvervsøkonomisk skade på afgrøder, og hvor der er fare for skader på ejendomme, infrastruktur og kulturarv mv. Naturstyrelsen afholder udgifter hertil. Naturstyrelsen søger dispensation ved Miljøstyrelsen til afværgeforanstaltninger, som kræver dispensation og som udføres af Naturstyrelsen.

BILAG 2

Naturstyrelsen er tilsynsmyndighed og påser om reglerne om beskyttelse af bæver og andet vildt bliver overholdt.

Landbrugsstyrelsen er myndighed i forhold til landbrugsstøtteordninger.

Kommunerne er ansvarlig for administrationen af en væsentlig del af naturbeskyttelseslovgivningen, herunder vandløbsloven og en række bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, så som bestemmelserne om beskyttelse af tilstanden i de såkaldte § 3 område og beskyttelsen af Natura 2000 områder efter lovens kapitel 2a. I deres administration af lovgivningen skal de varetage beskyttelsen af Internationale naturbeskyttelsesområder og visse beskyttede arter, herunder bæveren, efter habitatbekendtgørelsens bestemmelser ved godkendelse af planer og projekter. Kommunen skal foretage lignende vurderinger af behovet for at beskytte visse arter, når den som driftsherre tilrettelægger og gennemfører aktiviteter, herunder når den som vandløbsmyndighed vedligeholder offentlige vandløb. Kommunen kan søge vejledning ved Naturstyrelsen om relevante afværgeforanstaltninger, samt hvorvidt de vil kræve dispensation. Kommunen skal søge Miljøstyrelsen om tilladelse, hvis en afværgeforanstaltning kræver dispensation. Kommunen afholder udgifter til de afværgeforanstaltninger, som udføres af kommunen.

Private lodsejere skal foretage vandløbsvedligehold i private vandløb og kan i den forbindelse foretage regulering af sekundære bæverdæmninger. Lodsejer afholder udgifter hertil. Private lodsejere kan søge rådgivning hos Naturstyrelsen om hvilke afværgeforanstaltninger der vil være relevante, samt om de kræver dispensation fra Miljøstyrelsen. Hvis der er tale om fare for erhvervsøkonomisk skade, eller skader på ejendomme, infrastruktur eller kulturarv m.v. kan lodsejer anmode Naturstyrelsen om at foretage afværgeforanstaltninger.

Frivillige kan som tidligere efter behov medvirke til årlige bævertællinger.

4.10 Evaluering og adaptiv forvaltning

Miljø- og Fødevarerministeriet ønsker med det nye korte format af forvaltningsplaner at gøre forvaltningen mere adaptiv. Faktuelle baggrundsoplysninger vil løbende blive vedligeholdt og opdateret på Miljøstyrelsens hjemmeside, og forvaltningsplanens virkemidler vil løbende blive evalueret og revideret i takt med forskningen og udviklingen i bæverbestandene, dels i Jylland, dels på Sjælland.

Miljøstyrelsen vil én gang årligt i samarbejde med Vildtforvaltningsrådet gennemgå status for forvaltningen af bæver i Danmark og drøfte eventuelle behov for justeringer i forvaltningen.

5. Referencer

Sunde P. & Elmeros M. 2020. Vurdering af den aktuelle størrelse af bæverbestandene i Jylland og Nordsjælland samt en prognose for bestandsudviklingen i begge områder frem til 2030. Notat fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet.

Berthelsen JP & Nitschke M 2015. Overvågning af bæver *castor fiber* i Vestjylland 2011-2014. - Notat fra Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE), Aarhus Universitet.

Elmeros M, Berthelsen JP & Madsen AB 2004. Overvågning af bæver *castor fiber* i Flynder Å, 1999-2003. - Danmarks Miljøundersøgelser. Faglig rapport fra DMU nr. 489.

Elmeros M 2017. Bestandsudvikling og udbredelse af bæver i Jylland i foråret 2017. Notat fra Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE), og Inst. for Bioscience, Aarhus Universitet.

Halley, D. J. Rosell, F. & Saveljev, 2012. Population and distribution of Euroasian beaver Review Baltic Forestry 2012 18(1), pp. 168-175

IUCN, 1998. Guidelines for Re-introductions. Prepared by the IUCN/SSC Re-introduction Specialist Group. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, pp. 10

Rosell F & Pedersen KV 1999. Bever. – Landbruksforlaget, Oslo

Skov- og Naturstyrelsen 1998. Forvaltningsplan for bæver *castor fiber* i Danmark. – Miljø- og Energiministeriet og Skov- og Naturstyrelsen, 24 s.

Skov- og Naturstyrelsen, 2007. Udsætningsplan for Bæver i Arresøoplandet, Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen

Sunde P, Andersen LW, Berthelsen JP, Madsen J & Søgaard B 2016. Bæverens *Ccastor fiber* spredning og etablering i Danmark samt forventet effekt af potentielle forvaltningstiltag. - Notat fra Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE), og Institut for Bioscience, Aarhus Universitet.

Bilag 1

6. Lovgrundlag for forvaltningen af bæver

6.1 Internationale forpligtelser

EU's habitatdirektiv² forpligter Danmark til at sikre streng beskyttelse af bæveren (artikel 12), fordi den fremgår af bilag IV, samt at opretholde en gunstig bevaringsstatus ved at udpege særlige bevaringsområder de såkaldte Natura-2000 områder (artikel 3), fordi den fremgår af bilag II.

Artikel 3

1. Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af direktiv 79/409/EØF.

2. Hver medlemsstat bidrager til oprettelsen af Natura 2000 i forhold til andelen af naturtyperne og levestederne for arterne efter stk. 1, der er repræsenteret på dens område. I overensstemmelse med artikel 4 udpeger hver stat med henblik her på lokaliteter som særlige bevaringsområder under hensyn til målene i stk. 1.

3. I de tilfælde, hvor medlemsstaterne finder det nødvendigt, bestræber de sig på at styrke den økologiske sammenhæng i Natura 2000 ved at opretholde eller i givet fald udvikle de landskabslementer, der er nævnt i artikel 10, og som er af afgørende betydning for vilde dyr og planter.

² Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter med senere ændringer.

BILAG 2

Habitatdirektivets artikel 12 stk. 1:

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

- a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen.
- b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer.
- c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen.
- d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

Den strenge beskyttelse kan i særlige tilfælde fraviges, hvis der ikke findes anden brugbar løsning ift. at afværge skaden, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelsen af bevaringsstatus i det naturlige udbredelsesområde, men forudsætter herudover også, at mindst en af en række nærmere bestemte betingelser er opfyldt. Artikel 16 nævner eksempelvis hensynet til at beskytte vilde dyr, planter og naturtyper eller at forhindre alvorlige skader på navnlig afgrøder, besætning, skove, fiskeri og andre former for ejendom.

Med anden brugbar løsning forstås først og fremmest princippet om ”mindst indgribende” løsning (proportionalitetsprincippet), dvs. mindre indgribende foranstaltninger til at afværge skaden skal være forsøgt eller vurderet utilstrækkelige af myndigheden, inden en evt. dispensation til en mere indgribende foranstaltning, f.eks. regulering, kan meddeles.

Af Bern-konventionens³ artikel 11 fremgår det, at landene skal støtte genindførelsen af naturligt hjemmehørende arter af vilde dyr og planter, når dette vil bidrage til bevaringen af en truet art, forudsat at der først gennemføres en undersøgelse i lyset af erfaringer, der er gjort af andre lande, for at fastslå, at en sådan genindførelse vil være effektiv og acceptabel. På den globale rødliste over truede dyr er den europæiske bæver anført i kategorien Least Concern (LC) = ikke truet. Bæveren er optaget på Bern-konventionens liste III. Det betyder, at enhver udnyttelse af bæverbstanden skal reguleres med henblik på at forebygge, at bestanden bliver truet.

³ Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder.

6.2 Dansk lovgivning

Efter jagt- og vildtforvaltningslovens⁴ § 3 må der kun drives jagt på vildt, der er fastsat jagttid for. Da bæveren i Danmark er omfattet af habitatdirektivets strenge beskyttelse, herunder forbud mod drab, kan der ikke fastsættes jagttid på bæveren i Danmark.

Efter naturbeskyttelseslovens⁵ § 31 gælder det, at dyr, der ikke findes naturligt vildtlevende i Danmark, ikke må udsættes i naturen uden Miljø- og Fødevarerministerens tilladelse. Derudover, i henhold til § 3, må udsætningen kun finde sted, hvis der ikke foretages ændringer af tilstanden af en række beskyttede naturtyper.

Bæveren må, jf. § 29a, ikke forsætligt forstyrres med skadelig virkning for arten eller bestanden. Eksempelvis må bæverens yngle- eller rasteområder ikke beskadiges eller ødelægges, hvor den har etableret en fast bestand.

Efter artsfredningsbekendtgørelsens⁶ § 10 er der forbud mod alle former for forsætlig indfangning og drab af bæver. Efter § 11, stk. 1, må en bæver ikke opbevares, transporteres, handles eller byttes, udbydes til salg, overdrages, konserveres eller udstilles. Miljøstyrelsen kan dog fravige disse beskyttelsesbestemmelser i henhold til § 12, hvis en af de nævnte betingelser (nr. 1-6) er opfyldt. Det betyder bl.a., at al håndtering af bæver, f.eks. en trafikdræbt, kræver, at man har indhentet en dispensation, jf. § 12 i artsfredningsbekendtgørelsen, med mindre der er tale om en af de i § 22 nævnte myndigheder eller institutioner. Efter bekendtgørelsens § 30 kan Miljøstyrelsen bemyndige personer og virksomheder til at pleje tilskadekommet vildt eller nødstedt yngel omfattet af bilag 6, hvilket bl.a. omfatter bæver. Dvs. at bæver er en af de arter, der kun må plejes af en person eller virksomhed, der er bemyndiget af Miljøstyrelsen. I henhold til § 12 i udsætningsbekendtgørelsen⁷ (bekendtgørelse om udsætning af vildt, jagtmåder og jagtredskaber) må vildt ikke udsættes i naturen uden tilladelse fra Miljøstyrelsen.

⁴ Bekendtgørelse af lov om jagt og vildtforvaltning, nr. 265 af 21. marts 2019.

⁵ Bekendtgørelse af lov om naturbeskyttelse, nr. 1122 af 3. september 2018.

⁶ Bekendtgørelse om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt, nr. 1466 af 6. juni 2018

⁷ Bekendtgørelsen om udsætning af vildt, jagtmåder og jagtredskaber nr. 1652 af 19. december 2017

6.3 Gunstig bevaringsstatus i EU's habitatdirektiv

I EU's habitatdirektiv defineres "gunstig bevaringsstatus i artikel 1.

Habitatdirektivet (artikel 1, i):

En arts »bevaringsstatus« anses for »gunstig«, når

- data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og
- artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og
- der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande

Begrebet gunstig bevaringsstatus anvendes bl.a. som grundlag for Miljøstyrelsens vurdering af, om ansøgninger om f.eks. regulering (aflivning) af bæver kan ske. I den samlede vurdering af ansøgningen indgår bl.a. en faglig vurdering af forholdene, baseret på de faktiske forhold. Se nærmere afsnit 4.2.

6.4 Habitatdirektivet og vandløbsloven

Efter vandløbsloven skal det tilstræbes at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand. Fastsættelse og gennemførelse af foranstaltninger efter loven skal ske under hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som fastsættes i henhold til anden lovgivning.

Vandløbsloven skal fortolkes EU-konformt, herunder bl.a. i overensstemmelse med habitatdirektivet. Bæveren er beskyttet efter habitatdirektivet og de danske habitatregler. Fastsættelse og gennemførelse af foranstaltninger efter vandløbsloven skal derfor ske under hensyntagen til de beskyttede bæveraktiviteter.

Kommunerne er ansvarlige for administrationen af vandløbsloven. I deres administration af lovgivningen skal de varetage beskyttelsen af Internationale naturbeskyttelsesområder og visse beskyttede arter, herunder bæveren, efter habitatbekendtgørelsens bestemmelser ved

BILAG 2

godkendelse af planer og projekter. Kommunen skal foretage lignende vurderinger af behovet for at beskytte de strengt beskyttede arter som bæver, når den som vandløbsmyndighed vedligeholder offentlige vandløb. Kommunen kan i den sammenhæng søge vejledning ved Naturstyrelsen om relevante afværgeforanstaltninger i forhold til bæveren, samt hvorvidt sådanne foranstaltninger vil kræve dispensation. Kommunen skal søge Miljøstyrelsen om tilladelse, hvis en afværgeforanstaltning kræver dispensation.

Den omstændighed, at bæveren og dens aktiviteter er omfattet af habitatbeskyttelsen, kan i konkrete tilfælde føre til, at bæveren og dens aktiviteter må accepteres, og at vandløbsregulativer og vandløbsvedligeholdelse skal tilpasses beskyttelsen af bæveren.

Beskyttelsen af bæveren og dens tilstedeværelse i de danske vandløb kan indebære, at der i og ved nogle vandløb vil være meromkostninger til at gennemføre vandløbsvedligeholdelse eller opnå tilladelse til og gennemføre foranstaltninger/projekter som f.eks. vandløbsregulering eller etablering af broer. I lighed med, hvad der gælder for eventuelle meromkostninger som følge af den strenge beskyttelse af andre arter som f.eks. odderen eller skarven, kompenseres der ikke for sådanne eventuelle meromkostninger. I visse tilfælde vil det imidlertid være muligt for private lodsejere at få hjælp til at afværge konsekvenserne af bæveren og dens aktiviteter, se afsnit 4.5.1.

Den nærmere rækkevidde af vandløbslovens regler vil altid bero på de konkrete omstændigheder knyttet til bæveraktiviteterne og de faktiske vandløbsforhold og gældende vandløbsregulativer. Det vil være op til Miljø- og Fødevarerklagenævnet og taksationsmyndighederne og i sidste ende domstolene, at afgøre konkrete tvister om bævere og vandløbslovens regler, herunder regulativ- og vedligeholdelsesforpligtelser samt erstatningsansvar og tab.

6.4.1 Beskyttelsen af bæveren og vandløbsvedligeholdelse

Kommunerne skal som vandløbsmyndighed vedligeholde de enkelte offentlige vandløb således, at vandløbets skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres som fastsat i det regulativ, der gælder for det enkelte vandløb og som indeholder bestemmelser om bl.a. vandløbets skikkelse eller vandføringsevne og vedligeholdelse. Vedligeholdelsen af private vandløb påhviler som udgangspunkt bredejerne.

Bæveraktiviteter er en del af den naturlige og oprindelige dynamik i vandløbene, og der vil ikke være en pligt til at gennemføre vedligeholdelsesarbejder eller afværgeforanstaltninger på grund af

BILAG 2

bæveraktiviteter ud over det, som følger af regulativet for det enkelte offentlige vandløb eller kravet om vedligeholdelse af de private vandløb i vandløbslovens § 27.

Observeres der bæveraktiviteter i et vandløb, skal vandløbsvedligeholdelsen ske under hensyntagen til den strenge beskyttelse af bæveren efter habitatreglerne. Opstår der behov for at gennemføre vandløbsvedligeholdelse, som er uforenelig med beskyttelsen af bæveren, vil det forudsætte en dispensation, se afsnit 6.4.1.

Kan vandløbsvedligeholdelsen ikke opretholdes til sikring af et vandløbs skikkelse eller vandføringsevne uden indgriben i bæveraktiviteter, der er beskyttet af habitatreglerne, vil det for offentlige vandløb betyde, at regulativet for vandløbet vil skulle opdateres, så regulativbestemmelserne tager højde for de beskyttede bæveraktiviteter i vandløbet. For private vandløb, hvor vedligeholdelsen som udgangspunkt påhviler bredejerne, kan det betyde, at vandløbsmyndigheden skal fastsætte bestemmelser om vandløbets skikkelse eller vandføringsevne og vandløbsvedligeholdelsens omfang og udførelse, jf. vandløbslovens § 15 og § 36. Alternativt kan vandløbet klassificere som offentligt, og der kan udstedes et regulativ.

6.5 § 3 beskyttede naturtyper

Hvis vandløbet er udpeget som beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, kan det kræve en dispensation fra denne bestemmelse f.eks. at regulere et vandløb og i den sammenhæng fjerne en bæverdæmning, afhængig af, hvor længe dæmningen har været etableret, og hvor meget vandløbet har ændret sig som følge af etableringen. Det er kommunerne, der foretager vurderingen af, om der skal søges om dispensation fra § 3-beskyttelsen.

6.6 Habitatdirektivet i forhold til vandrammedirektivet

Vandrammedirektivets forpligtelser er nationalt rammesat ved lov om vandplanlægning. Efter denne lov er miljømål for vandløb som udgangspunkt god økologisk tilstand. Det gælder også, at der ikke må ske forringelser af bl.a. vandløbenes aktuelle økologiske tilstand.

Miljømålet om god økologisk tilstand indebærer ikke en pligt til at bekæmpe naturlige forhold som f.eks. bæveropstemninger, saltvandsindtrængning, naturlige slyngninger af vandløb eller andre tilsvarende ikke-menneskeskabte ændringer eller at foretage afværgeforanstaltninger. Dette er også tilfældet, hvis sådanne naturlige forhold fører til en ændring af et vandløbs aktuelle økologiske tilstand.