

NOTAT



Miljøministeriet
Naturstyrelsen

Biodiversitet og arter
J.nr. NST-4101-00761
Ref. bpc
Den 11. december 2014

Retsvirkning af et Grønt Danmarkskort som foreslået i L 94

Med udkast til lovforslag om bl.a. Grønt Danmarkskort foreslås en ændring af planloven, så kommunerne fremover i kommuneplanerne skal udpege arealer, der vil indgå i et Grønt Danmarkskort. Et Grønt Danmarkskort vil vise, hvor naturen findes i dag, og hvordan den kan udvikles, bl.a. baseret på de udpegninger som kommunerne allerede i dag medtager i deres kommuneplaner.

Det fremgår af Naturplan Danmark, at "Grønt Danmarkskort medfører ikke, at lodsejere får pligt til at etablere natur eller iværksætte naturpleje inden for kortet. En udpegning på kortet medfører således ikke ny regulering, der stiller erhvervsinteresser i arealanvendelsen ringere og vil derfor heller ikke gøre det vanskeligere at udvide husdyrproduktionen."

Udpegningen til Grønt Danmarkskort lægger sig juridisk tæt op af den eksisterende forpligtelse i kommuneplanen til at fastsætte retningslinjer for "varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne" inden for kommunens grænser. Kommunerne planlægger allerede i dag for naturinteresser i det åbne land og foretager en udpegning af de relevante områder. Eksempler herpå er, hvor der ønskes ny skov på sigt (skovrejsningsområder), hvor der ligger naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, og hvor der kan laves grønne korridorer (økologiske forbindelser). Med et Grønt Danmarkskort tilføjes to nye forpligtelser, som skal sikre at kommunerne fremover udpeger mere ensartet og strategisk for naturen:

- 1) Styrket fokus på at skabe sammenhæng mellem de eksisterende naturarealer – også på tværs af kommunegrænser.
- 2) Sikring af ensartethed i de kommunale udpegninger (ved brug af nationale kriterier og et nyt forbedret fagligt grundlag – de Digitale Naturkort).

Grønt Danmarkskort vil dermed udgøre den samlede strategiske ramme, som den fremtidige naturindsats ønskes fokuseret indenfor, og vil derfor skulle samtænkes med de udpegninger, som kommunerne allerede i dag er forpligtiget til at håndtere. Udpegningen til Grønt Danmarkskort bidrager hermed til et bedre overblik over, hvor erhvervsinteresser fremover kan udvikle sig. Planlægningen og den langsigtede indsats åbner derfor mulighed for større investeringssikkerhed såvel for landbrugserhvervet som for naturindsatsen.

Udpegning til Et Grønt Danmarkskort og retsvirkning for borgere og erhverv

Udpegningerne til et Grønt Danmarkskort bliver som nævnt foretaget i kommuneplanens retningslinjer. Kommuneplanens retningslinjer har ingen direkte retsvirkninger for borgerne, men udgør bl.a. grundlaget for behandling af en række sager, herunder den konkrete administration i det åbne land. Det betyder helt konkret, at en udpegning af områder til Grønt Danmarkskort ikke i sig selv

har retsvirkning for fx den landmand, som eventuelt har sin jord inden for udpegningen. Sådan forholder det sig også i dag, hvor kommunerne udpeger fx skovrejsningsområder og grønne korridorer, som indtegnes på kort i kommuneplanen, men ikke har retsvirkning for borgere og virksomheder.

Selvom kommuneplanen som udgangspunkt ikke har retsvirkning over for borgere og virksomheder, er kommunerne efter planloven forpligtet til at virke for kommuneplanens gennemførelse i sin administration af konkrete afgørelser om fx landzonetilladelse til at foretage udstykning.

I nogle sager kan planlovens virke for bestemmelser ikke tillægges betydning. Det drejer sig om de sager, hvor Folketinget i forbindelse med vedtagelse af den relevante lovgivning har fastlagt hvilke elementer, der skal indgå i afvejning af de enkelte sager. Det drejer sig fx om husdyrgodkendelseslovgivningen. Baggrunden herfor er, at Folketingets behandling af en lov (fx planlov) ikke kan ændre ved det, som Folketinget har vedtaget i forbindelse med vedtagelse af en anden lov (fx husdyrlov) med mindre det udtrykkeligt fremgår, at den pågældende lovgivning har betydning for andre love. Dette er ikke tilfældet i lovforslaget om et Grønt Danmarkskort. Kommuneplanens udpegninger og retningslinjer kan således ikke tilsidesætte sektorlovgivningen. Kommunen skal derfor træffe sine afgørelser inden for de rammer, som den gældende sektorlovgivning fastlægger.

Særligt om husdyrgodkendelseslovgivningen skal der henvises til, at den i vid udstrækning normerer kommunalbestyrelsernes skønsbeføjelser for varetagelsen af naturinteresserne i medfør af kommuneplanen i forhold til godkendelsespligtige husdyrbrug. Det er derfor efter disse regler og ikke planloven og et Grønt Danmarkskort, at kommunerne skal afgøre sager om fx udvidelse af husdyrbrug.

I andre sager end ovennævnte, hvor kommunalbestyrelserne ved Folketingets vedtagelse af den relevante lov er tillagt videregående skønsbeføjelser, og hvor sektorlovgivningen ikke nærmere angiver, hvilke kriterier, der skal lægges vægt på, eller hvor forholdet alene reguleres af planloven, kan der efter omstændighederne lægges vægt på udpegningen af et Grønt Danmarkskort. I afvejningen af hensynet til flere interesser indgår det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, det vil sige, at den vægt, som det Grønne Danmarkskort tillægges, skal være proportionalt i forhold til andre interesser i arealanvendelsen. Det må normalt antages, at der skal foreligge aktuelle planer om gennemførelse af naturgenopretningsprojekter e.lign. af en vis tyngde i kombination med det Grønne Danmarkskort, før der kan lægges væsentlig vægt på dette.

Der kan f.eks. være tale om, at hensynet til at gennemføre aktuelle projekter af væsentlig betydning for naturen i kombination med det Grønne Danmarkskort efter en konkret vurdering findes at veje tungere end hensynet til et etablere anlæg til fritidsformål e.lign.

En række af kommunens afgørelser efter bl.a. naturbeskyttelses- og planloven vil kunne påklages til Natur- og Miljøklagenævnet, som i sine afgørelser om fx kommunens landzonetilladelser og efter husdyrgodkendelsesreglerne vil efterprøve både retlige spørgsmål (om fx procedurer er overholdt) og om kommunens afvejning i den konkrete sag er korrekt. Nævnet vil således fx kunne ændre en tilladelse til et afslag og omvendt.

Realisering af Et Grønt Danmarkskort og retsvirkning for borgere og erhverv

Realiseringen af et Grønt Danmarkskort sker gennem kommunernes administration af kommuneplanens retningslinjer, idet et Grønt Danmarkskort

bidrager til overblik over naturens reelle og potentielle udviklingsmuligheder og til overblik over udviklingen af de berørte erhvervs udviklingsmuligheder.

Ud over kommunernes administration af retningslinjerne for et Grønt Danmarkskort vil også statens, Naturfondens og privates indsats for naturpleje, naturgenopretningsprojekter, vådområdeprojekter og skovrejsning m.v. indgå i realiseringen af et Grønt Danmarkskort. For private betyder det, at lodsejere kan betjene sig af eksisterende tilskudsmuligheder, som findes nationalt og under EU's Landdistriktsprogram, til f.eks. at finansiere en omlægning af landbrugs- eller skovbrugsdriften til mere naturvenlig drift, udtagning af lavbundsarealer og skovrejsning.

Det må forventes, at noget af den potentielle natur, som udpeges for at skabe sammenhæng mellem eksisterende værdifulde naturområder, over årene selv vil udvikle sig til værdifuld natur, idet lodsejeren lader denne udvikling finde sted. Det kan ikke afvises, at der i sådanne områder kan være ønske fra lodsejere (skovejere eller landmænd) om ændret arealanvendelse (fx udvidelse af husdyrbrug eller bebyggelse i skov). I givet fald vil kommunen, som beskrevet ovenfor, ud fra den relevante sektorlovgivning skulle træffe afgørelse og heri inddrage kommuneplanens retningslinjer. Det er forventningen, at jo mere værdifuld natur, som findes på arealerne, jo tungere vil den eksisterende lovgivning (§ 3- og Natura 2000-reglerne) veje i afgørelsen i f.t. kommuneplanens retningslinjer for et Grønt Danmarkskort.