



Zonetilladelse til udstykning af skovarealer

FOB nr. 85.129

Udtalt over for miljøankenævnet, at der - på baggrund af bl.a. almindelige forvaltningsretlige proportionalitetssynspunkter - ikke var tilstrækkelig motivering for at meddele afslag på en ansøgning om tilladelse i henhold til by- og landzoneloven til udstykning af to skovarealer fra en større landbrugsejendom.

På denne baggrund henstillet til miljøankenævnet at overveje sagen på ny.

(J. nr. 1985-573-142).

A klagede over miljøankenævnets afgørelse af 9. maj 1985, hvorved ankenævnet tiltrådte Vestsjællands amtskommunes afslag af 5. december 1983 på hans ansøgning om tilladelse i henhold til by- og landzoneloven til udstykning af 2 skovarealer fra hans landbrugsejendom, x.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A i oktober 1982 rejste sag om udstykning af de 2 skovområder, y- Skov på ca. 18,5 ha og z- Skov på ca. 21,5 ha fra den ovennævnte landbrugsejendom, der har et samlet areal på 326 ha.

Skovarealerne, der efter det oplyste er belagt med såvel landbrugspligt som fredskovspligt, ligger ca. 700 m fra hinanden og ca. 3 km fra ejendommens øvrige jorder. Ejendommen er beliggende i landzone i det åbne land.

A havde om årsagen til ønsket om frastykning og salg af skovene oplyst, at han gennem de sidste 10 år havde koncentreret driften af ejendommen om svineproduktion. I årene 1977-82 havde han investeret betydelige midler i nybyggeri og bygningsforbedringer til svinestalde og staldinventar. I samme tidsrum var svineproduktionen øget fra 5.500 til 8.500 slagtesvin og 3.000 smågrise om året. Dette havde medført, at der ikke var arbejdskapacitet til at passe skovene forstmæssigt rigtigt, hvorfor afkastet af skovarealerne kun havde udvist balance før forrentning.

Udbygningen af svineproduktionen havde ført til en stærkt stigende rentebyrde for ejendommen, og A havde derfor besluttet, at alle ikke rentable eller driftsfremmende aktiviteter skulle reduceres. Da skovene som nævnt ligger ca. 3 km fra godset og ikke er en sammenhængende naturlig del af dettes øvrige jordtilliggender, ønskede han at frasælge disse.

Den 24. september 1982 modtog A tilbud om køb af y- Skov og den 8. februar 1983 af z-Skov. Tilbuddene udgjorde i alt 900.000 kr. kontant. Tilbuddet om køb af y- Skov blev afgivet af en person med skovteknisk uddannelse, som agtede at anvende arealet til intensiv produktion af træ og pyntegrønt. Køberen redegjorde under sagen nærmere for, hvorledes en rentabel produktion

(over en længere periode) agtedes tilrettelagt. Tilbuddet om at købe z- Skov kom fra indehaveren af en naboejendom, der er landbrugsejendom.

I skrivelse af 26. oktober 1982 meddelte skovstyrelsen, at den ikke anså skovene for at udgøre en samlet fredskovstrækning, og at skovlovgivningen således ikke ville være til hinder for den ønskede udstykning.

I skrivelse af 19. august 1983 meddelte matrikeldirektoratet, at skovarealerne efter direktoratets opfattelse ikke havde en sådan størrelse, at de gav grundlag for selvstændig rationel skovdrift. Direktoratet fandt derfor ikke grundlag for at tillade, at landbrugspligten på arealerne blev ophævet og kunne således ikke tillade den ansøgte udstykning af skovene til selvstændig ejendom. Derimod ville direktoratet kunne tillade, at skovarealerne blev fraskilt, såfremt de efter landbrugslovens regler blev afhændet til sammenlægning med en landbrugsejendom inden for 6-8 km.s afstand.

A opnåede herefter under en forhandling med matrikeldirektoratet den 30. september 1983 tilsagn om, at direktoratet ville acceptere udstykningen (ophævelse af landbrugspligten) på vilkår om, at der på skovejendommene tinglystes en klausul om, at ejendommene ved videresalg skulle søges afhændet til en nærliggende landbrugs- eller skovejendom. Den aktuelle køber til z- Skov opfyldte dette krav. Køberen til y- Skov accepterede klausulen.

Vestsjællands amtskommune meddelte i skrivelse af 5. december 1983, at man ikke fandt grundlag for at tillade udstykningen i henhold til by- og landzoneloven. Amtskommunen henviste til, at skove af den omhandlede størrelse »ses langt fra at kunne udgøre økonomisk bæredygtige driftsenheder som selvstændige skovbrug. ... Tilladelse til udstykning deraf ses derfor ikke at tjene driftsmæssige, men private rekreative formål som jagt eller lignende, hvilket ikke vil være i overensstemmelse med zonelovens formål.«

A påklagede amtskommunens afgørelse til miljøankenævnet.

Amtskommunen udtalte i den anledning i skrivelse af 13. februar 1984 til miljøankenævnet, at det fremgik af de nu foreliggende oplysninger, at det ene skovareal (z- skov) agtedes udstykket til sammenlægning med en eksisterende landbrugsejendom, hvilket ikke krævede zonelovstilladelse. Amtskommunen fastholdt i øvrigt afgørelsen af 5. december 1983.

Miljøankenævnet indhentede til brug for sin behandling af sagen en udtalelse af 9. oktober 1984 fra skovstyrelsen. Styrelsen anførte i tilslutning til amtskommunens vurdering, at skove af den omhandlede størrelse »i almindelighed« ikke kan udgøre økonomisk bæredygtige enheder som selvstændige skovbrug. En tilsvarende betragtning lå bag bestemmelsen i udstykningslovens § 3 om, at samlede fredskovstrækninger ikke må deles i lodder på mindre end 50 ha. Skovstyrelsen var normalt meget tilbageholdende med at tillade udstykning af samlede fredskovstrækninger i mindre lodder, medmindre styrelsen skønnede, at de skovområder, der deltes, kunne drives tilfredsstillende hver for sig. Skovstyrelsen gjorde dog opmærksom på, at de to her omhandlede skovområder - som tidligere meddelt - ikke kunne anses for at udgøre en samlet fredskovstrækning, og at skovlovgivningen derfor ikke var til hinder for udstykningen.

Miljøankenævnets afgørelse forelå i skrivelse af 9. maj 1985. Ankenævnet anførte som begrundelse for afgørelsen følgende:

» ...

Det er et af zonelovens formål sammen med øvrige planlove at tilgodese, at det danske landskab i videst muligt omfang bevarer sit særpræg. I dette landskab udgør småskovene et væsentligt element. Et andet af zonelovens formål er at sikre, at hensynet til befolkningens rekreative udfoldelse og naturmæssige oplevelse ikke indskrænkes. Også i denne forbindelse er skovene med deres skovbryn og bidrag til et varieret landskab værdifulde.

Miljøankenævnet har hidtil i sager om udstykning af rekreative arealer, herunder skovarealer, fulgt en meget restriktiv praksis, således som det er forudsat i miljøministeriets cirkulærer i tilknytning til zoneloven, jfr. nu afsnit 6.2.2. i cirkulæret af 29. juni 1984. Det bemærkes, at miljøankenævnet efter zoneloven skal varetage andre hensyn end de hensyn, skovstyrelsen skal varetage efter udstykningslovens § 3, såsom landskabelige og rekreative interesser. Nævnet har derfor ikke fundet det afgørende, at den nævnte lov ikke stiller sig hindrende i vejen for den ansøgte udstykning.

Zonelovens § 1 har ikke specielt udskilt skovarealer fra zonelovens formål, idet skovbrugsejendommen i zoneloven omtales på linje med landbrugsejendomme og lignende.

Det er således ud fra en række sammenfattende vurderinger i overensstemmelse med zonelovens formål at fastholde disse skove som en del af en større bæredygtig driftsenhed.

Da disse hensyn i den hidtidige administration af zoneloven altid har været lagt til grund for afgørelse, er miljøankenævnet enig i den afgørelse, der er truffet af amtskommunen.

...«

Vestsjællands amtskommune bemærkede i udtalelsen af 2. august 1985 i anledning af A's klage til mig, at amtskommunen mente, at den trufne afgørelse var helt i overensstemmelse med de retningslinjer for zonelovens administration, som er fastsat i miljøministeriets cirkulære af 29. juni 1984. Amtskommunen havde derfor ikke yderligere bemærkninger til sagen.

Miljøankenævnet henholdt sig i en udtalelse af 17. september 1985 til afgørelsen af 9. maj 1985.

Jeg udtalte herefter i en skrivelse til A følgende:

»Efter § 6 i by- og landzoneloven, nu lovbekendtgørelse nr. 446 af 3. oktober 1985, må der ikke uden tilladelse foretages udstykning i landzone, medmindre det udstykkede areal sammenlægges med en bestående landbrugsejendom.

Tilladelse gives efter lovens § 9 af amtsrådet (Hovedstadsrådet, eventuelt vedkommende kommunalbestyrelse) med rekurs til miljøankenævnet. Afgørelserne træffes ud fra zonelovens almindelige formålsbestemmelse i § 1. Lovens formål er herefter bl.a. »at medvirke til at sikre hensynet til befolkningens rekreative interesser og bevarelsen af landskabelige værdier«.

Administrationen af zoneloven sker i øvrigt på grundlag af de generelle retningslinjer, miljøministeren har fastsat i det såkaldte zonelovscirkulæ-

re, miljøministeriets cirkulære nr. 87 af 29. juni 1984 om lov om by- og landzoner. Cirkulæret indeholder i pkt. 6.2.2. følgende retningslinjer for meddelelse af tilladelse til udstykning til rekreativ anvendelse:

»Tilladelse til *udstyknig med henblik på f.eks. jagt, ophold eller lignende til private rekreative formål* bør normalt ikke meddeles, selv om der ikke ønskes bebyggelse. Sådanne udstykninger ønskes ofte foretaget i områder, hvor de landskabelige og rekreative interesser er store, og de kan medføre en belastning af landskabet i henseende til hegning, opstilling af skilte med adgangsforbud, beplantning og terrænændringer m.v. Moseområder, heder, strandenge, mindre skovområder, særligt kuperede partier m.v., som ikke er i intensiv drift, har bestandigt været en værdifuld bestanddel af landskabet, og en udskillelse af sådanne arealer i selvstændigt matrikulerede ejendomme vil være i strid med lovens formål.

...«

(Ændringer i zoneloven og zonelovscirkulæret i tiden efter amtsrådets afgørelse af 5. december 1983 er uden betydning for den foreliggende sag.)

Miljøankenævnet har ved afgørelsen af 9. maj 1985 om ikke at give tilladelse til den ansøgte udstykning af skovarealerne henvist dels til de i zonelovens formålsbestemmelse angivne hensyn til befolkningens rekreative interesser og bevarelsen af landskabelige værdier, og dels til den hidtil fulgte meget restriktive praksis vedrørende udstykning af rekreative arealer. Jeg forstår det således, at ankenævnet i den konkrete sag har lagt vægt på

- 1) at bevare skovene uændret som en del af landskabet.
- 2) at undgå, at der lægges hindringer i vejen for befolkningens adgang til skovene.
- 3) at en tilladelse ikke ville være i overensstemmelse med hidtidig fulgt praksis vedrørende udstykning til private rekreative formål og de generelle synspunkter, denne praksis hviler på, jfr. zonelovscirkulærets punkt 6.2.2.

Med hensyn til det sidste punkt har jeg bemærket mig, at miljøankenævnet ikke som amtsrådet har henvist til, at den ønskede udstykning vil tjene private rekreative formål, men blot - uden en nærmere vurdering af det aktuelle formål - henvist til, at sådanne skove i overensstemmelse med zonelovens almene formål bør bevares som en del af en større bæredygtig driftsenhed.

Ved overvejelserne af, hvorvidt de angivne formål kræver, at skovarealerne bevares som en del af en større driftsenhed, således at udstykningstilladelse må nægtes, bør der efter min mening tages hensyn til, i hvilken udstrækning samme formål tilgodeses gennem anden lovgivning på området. Der gælder bl.a. følgende:

Arealerne, der er på hver ca. 20 ha, er i deres helhed undergivet fredskovspligt. Den til enhver tid værende ejer er for så vidt i henhold til skovloven (lovbekendtgørelse nr. 231 af 4. maj 1979) forpligtet til at holde

arealerne beplantet som skov («sluttet skov af højstammede træer»), jfr. lovens § 6, der endvidere hindrer opførelse af bygninger uden forbindelse med skovdriften. Zoneloven indeholder selv, uanset en eventuel udstykningstilladelse, et tilsvarende bebyggelsesforbud.

Efter de foreliggende oplysninger må det lægges til grund, at skovarealerne er omfattet af naturfredningslovens regler om adgang for almenheden til færdsel og ophold i skovene (naturfredningslovens § 55, stk. 2-8, jfr. miljøministeriets bekendtgørelse nr. 373 af 15. august 1979 om almenhedens færdsel og ophold i private skove).

Hertil kommer efter det i sagen oplyste, at arealerne, uanset fredskovspligten, er undergivet landbrugspligt. Ophævelse af landbrugspligten eller overdragelse af landbrugspligtige arealer kræver landbrugsministeriets tilladelse i henhold til reglerne i landbrugsloven (lovbekendtgørelse nr. 603 af 30. november 1978). Landbrugsministeriets praksis ved udøvelse af de nævnte beføjelser er meget restriktiv i den forstand, at der - i overensstemmelse med lovens formålsbestemmelse - lægges stor vægt på, at landbrugspligtige arealer indgår i rationelle driftsenheder.

Om landbrugsministeriets stillingtagen i den konkrete sag henviser jeg til sagsfremstillingen ovenfor. Om praksis efter landbrugsloven henviser jeg til den kommenterede landbrugslov ved Mogens Ginnerup-Nielsen m.fl., G.E.C. Gads forlag, København, 1984, bl.a. s. 112 ff.

Det er en almindelig forvaltningsretlig grundsætning, at forvaltningsmyndigheder ikke bør udnytte lovhjemlede beføjelser til skade for bestemte borgere, hvis de formål, der forfølges, kan opnås på anden, mindre indgribende måde. Der må i den forbindelse efter min opfattelse, som anført ovenfor, ikke blot tages hensyn til lovgivning, som administreres af den pågældende myndighed selv, men også til tilgrænsende lovgivning om samme forhold som administreres af andre myndigheder, og i en vis udstrækning til den administrative praksis, som har dannet sig på området. På baggrund af (bl.a.) de ovenfor omtalte regler i skovloven, naturfredningsloven og landbrugsloven må jeg på det foreliggende grundlag finde det meget usikkert, om det foreliggende afslag på udstykningstilladelse efter zoneloven yder noget selvstændigt, yderligere bidrag til opfyldelsen af de angivne hensyn vedrørende sikring af befolkningens rekreative interesser og bevarelsen af landskabelige værdier.

Der foreligger for så vidt - bortset fra henvisning til den hidtil fulgte meget restriktive praksis - efter min mening ikke en tilstrækkelig motivering for afslaget på at give zonelovstilladelse. Jeg bemærker herved, at de generelle synspunkter, der er anført i zonelovscirkulærets pkt. 6.2.2. til støtte for den restriktive praksis vedrørende udstykning til private rekreative formål, efter min opfattelse ikke uden videre finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, hvor der bl.a. er tale om forholdsvis store arealer, og der (også ud over parternes udsagn) findes konkrete holdepunkter for at antage, at udstykningen sker med henblik på forstmæssig drift.

Jeg har noteret mig, at der efter oplysningerne om, at (z)- Skov agtes udstykket og frasolgt til sammenlægning med en bestående landbrugsejendom, ikke kræves tilladelse efter zonelovens § 6 til udstykningen.

Under henvisning til de ovenfor anførte synspunkter har jeg samtidig hermed henstillet til miljøankenævnet at overveje sagen på ny.

...«

Supplerende oplysninger om sagen

Ved skrivelse af 9. juli 1987 meddelte Miljøankenævnet mig, at nævnet havde genoptaget sagen og ved en afgørelse af samme dato fastholdt sin afgørelse af 9. maj 1985.

I afgørelsen har nævnet anført følgende bemærkninger:

»Nævnet skal indledningsvis henvise til bemærkningerne i sin tidligere afgørelse af 9. maj 1985. Nævnet skal desuden udtale følgende:

Zoneloven skal blandt andet varetage landskabelige interesser, og skovene har altid udgjort en værdifuld del af det danske landskab. Ved behandling af sager, hvor dele af skove ønskes frastykket, har man søgt at tilgodese dette mål ved i videst muligt omfang at sikre, at skove forbliver samlede enheder, eller ved at fastholde et tilhørsforhold til en landbrugsejendom. Man har her ved både taget hensyn til et samfundsøkonomisk synspunkt og til den landskabelige sammenhæng og befolkningens rekreative interesser. Det afgørende for nævnet i nærværende sag er således spørgsmålet, om en tilladelse i højere grad tilgodeser private ikke driftsøkonomiske samt rekreative interesser fremfor de almennyttige interesser, der knytter sig til skovene og disses sammenhæng med omgivende landskaber og andre landbrugs- eller skovbrugsejendomme.

Af bemærkningerne til § 6 i forslag til lov om by- og landzoner fremgår, at det ikke har været hensigten med bestemmelsen at lægge hindringer i vejen for oprettelse af blandt andet nye skovbrug. Efter nævnets opfattelse må det imidlertid forudsættes, at et sådant skovbrug er tilstrækkeligt omfattende til, at driften giver en rimelig indtjening i forhold til investeringen af kapital og ressourcer.

På baggrund af de indhentede udtalelser, herunder navnlig Skov- og Naturstyrelsens skrivelse af 18. marts 1987, må nævnet konkludere, at . . . skov ikke har en sådan størrelse, at den selv med den foreslåede erhvervsmæssige anvendelse kan skabe grundlag for en sådan indtjening, og at den derfor må betragtes som en parcel af rekreativ karakter.

Det er ikke i overensstemmelse med zonelovens formål, at der udstykkes parceller til private rekreative formål, og nævnet har derfor fulgt en restriktiv praksis i sådanne sager. På denne baggrund må nævnet opretholde sin afgørelse af 9. maj 1985.«

Jeg meddelte Miljøankenævnet, at jeg ikke foretog videre i sagen på det foreliggende grundlag.