

MRF 2023.13

Højesterets kendelse af 13. januar 2023, sag BS-18450/2022-HJR
(Oliver Talevski, Kurt Rasmussen og Jens Kruse Mikkelsen)

A (adv. Karsten Thomas Henriksen) mod Nyborg Kommune (adv. Sarah Jano)

Sag om gyldigheden af Nyborg Kommunes udpegning af områder til Grønt Danmarkskort i kommuneplantillæg til Kommuneplan 2017 skulle ikke behandles af landsretten som første instans.

Sagen angik planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14, og stk. 2 og 3, om kommunernes udpegning af økologiske forbindelser til Grønt Danmarkskort. Baggrunden for sagen var, at Nyborg Kommune i april 2021 vedtog kommuneplantillæg 11.1 til Kommuneplan 2017 om Grønt Danmarkskort. A anlagde herefter sag med påstand om, at kommuneplantillægget var ugyldigt, og gjorde til støtte herfor bl.a. gældende, at kommuneplantillæggets udpegning af økologiske forbindelser på A's ejendom var i modstrid med grundlæggende forvaltningsretlige regler som forbuddet mod skøn under regel, proportionalitetsprincippet og officialprincippet samt havde ekspropriativ karakter. A anmodede samtidig om, at sagen blev henvist til landsretten som første instans, med henvisning til sagens principielle karakter. Retten i Svendborg fandt, at sagen havde en så principiel karakter, at den skulle starte i landsretten, og anførte bl.a., at reglerne om Grønt Danmarkskort ikke tidligere

havde været prøvet ved domstolene. Efter retsplejelovens § 226, stk. 5, skal landsretten af egen drift påse, at betingelserne for at henvise sagen til behandling ved landsretten i 1. instans er opfyldt. Ved kendelse af 29. april 2022 afviste landsretten, at sagen havde en sådan karakter, at den skulle starte ved landsretten, idet landsretten henviste til, at der allerede verserede en sag ved Retten i Svendborg mod Planklagenævnet om Planklagenævnets afgørelse fra oktober 2020 vedrørende Nyborg Kommunes udpegning af arealer til Grønt Danmarkskort i Kommuneplan 2017. A kærede landsrettens kendelse til Højesteret, der supplerende lagde til grund, at Retten i Svendborg den 17. juni 2022 havde ophævet Planklagenævnets afgørelse fra oktober 2020, og at dommen var anket til landsretten. Med henvisning til de af landsretten anførte grunde stadfæstede Højesteret herefter landsrettens kendelse.

Kommentar: Kendelsen og det forudgående kronologiske forløb illustrerer en mere grundlæggende problemstilling i relation til prøvelse af kommuneplanbestemmelser, som senere ændres. I dette tilfælde havde Nyborg Kommune i Kommuneplan 2017 fastsat bestemmelser om Grønt Danmarkskort, hvilket A havde påklaget til Planklagenævnet, som i afgørelse af 6. oktober 2022 ikke fandt grundlag for at underkende kommuneplanbestemmelserne (j.nr. 18/05951). A anlagde herefter sag mod Planklagenævnet. Den 27. april 2021 vedtog Nyborg Kommune kommuneplantillæg 11.1 om Grønt Danmarkskort, hvorefter A anlagde sag ved byretten mod Nyborg Kommune om kommuneplantillæggets gyldighed. Byretten henviste denne sag til landsretten i november 2021, og i december 2021 vedtog Nyborg Kommune Kommuneplan 2021. I april 2022 afviste landsretten, at sagen mod kommunen skulle starte i landsretten som 1. instans, og henviste til den verserende retssag mod Planklagenævnet ved byretten. Mens kæresagen i sagen mod kommunen verserede for Højesteret, afsagde byretten dom i sagen mod Planklagenævnet om, at Planklagenævnets afgørelse ikke var gyldig, hvilket Planklagenævnet så har indbragt for landsretten, hvor sagen fortsat verserer. Uanset genstanden for de to sager er forskellige, da sagen mod Planklagenævnet vedrører nævnets prøvelse af kommunens afgørelse, mens sagen mod kommunen vedrører et senere kommuneplantillæg og en ny kommuneplan, forekommer det velbegrundet, at Højesteret afviste, at den nye sag mod kommunen skulle indledes i landsretten, da det må forventes, at landsretten i den verserende sag mod Planklagenævnet tager stilling til de principielle spørgsmål, som reglerne om Grønt Danmarkskort måtte rejse.



RETTEEN I SVENDBORG RETSBOG

Den 22. november 2021 holdt Retten i Svendborg møde i retsbygningen.

Dommer Anni Brix Olesen behandlede sagen.

Sag BS-20922/2021-SVE

A
(advokat Karsten Thomas Henriksen)

mod

Nyborg kommune
(advokat Sarah Jano)

Ingen var mødt eller indkaldt.

Der fremlagdes:

- Processkrift af 28. september 2021 fra sagsøgte.
- Processkrift af 15. oktober 2021 fra sagsøger.

Sagsøger har anmodet om, at sagen henvises til behandling ved landsretten som første instans, jf. retsplejelovens § 266, og har i sit processkrift nærmere redegjort herfor.

Sagsøgte har protesteret mod anmodningen og har gjort gældende, at betingelserne herfor ikke er opfyldt, og har i sit processkrift nærmere redegjort herfor.

Der afsagdes

KENDELSE

Sagen vedrører reglerne om Grønt Danmarkskort, herunder om stillingtagen til begrebet erstatningsfri regulering, og hvorledes dette skal udmøntes i praksis. Reglerne om Grønt Danmarkskort ses ikke tidligere prøvet ved domstolene.

Det er rettens opfattelse, at sagen på denne baggrund er af principiel karakter, og at stillingtagen til spørgsmålet har generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen.

Betingelserne for at henvise sagen til behandling ved landsret som første instans er derfor opfyldt, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1.

THI BESTEMMES:

Retten henviser sagen til behandling ved Østre Landsret.



ØSTRE LANDSRET

KENDELSE

afsagt den 29. april 2022

Sag BS-45020/2021-OLR
(14. afdeling)

A
(advokat Karsten Thomas Henriksen)

mod

Nyborg Kommune
(advokat Sarah Jano)

Landsdommerne Inge Neergaard Jessen, Rikke Skovby og Stine Fink Hansen (kst.) har deltaget i sagens behandling.

Indledning

Denne kendelse vedrører spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne i retsplejelovens § 226, stk. 1, for at henvise en sag til behandling ved landsret er opfyldt.

Sagen angår, om en kommunes udpegning af områder til Grønt Danmarkskort i et kommuneplantillæg er gyldig, herunder hvorvidt udpegningen af områder er et ekspropriativt indgreb, eller om der er tale om omgåelse af reglerne om erstatning for naturfredning.

Sagsfremstilling

Planlovens regler om Grønt Danmarkskort indebærer en pligt for kommunerne til at bidrage til kortet med retningslinjer og udpegninger af naturområder på kommuneplanniveau, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14, og stk. 2. Udpegningen skal tage udgangspunkt i den hidtidige planlægning for naturinteresserne og skal – udover eksisterende Natura 2000-områder på land, som skal indgå i kommunernes udpegninger – ske ved, at kommunerne anvender de såkaldte "nationale kriterier" i prioriteret rækkefølge, jf. planlovens § 11 a, stk. 3:

1. Områder med særlige naturbeskyttelsesinteresser uden for Natura 2000-områderne.
2. Potentielle naturområder, som kan udvide eller skabe sammenhæng mellem eksisterende værdifulde naturområder, herunder i tilknytning til og mellem Natura 2000-områder.
3. Naturområder, som samtidig bidrager til andre formål, herunder klimatilpasning og klimaforebyggelse, et bedre vandmiljø eller rekreation.

Af side 13 i Vejledning for udpegning til Grønt Danmarkskort, fremgår om udpegningen bl.a. følgende:

”Der er indlagt et skøn for kommunerne til på baggrund af anvendelsen af Digitale Naturkort og de nationale kriterier at vurdere, hvilke områder, som konkret skal udpeges til at indgå i Grønt Danmarkskort.”

Om retsvirkningen af kommunernes udpegning af områder til Grønt Danmarkskort fremgår bl.a. følgende af forarbejderne, jf. de almindelige bemærkninger pkt. 1.1.1. til lovforslag om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse (Folketingstidende 2014-2015, 1. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 94, s. 4):

”Den eksisterende naturindsats er i vidt omfang baseret på frivillighed hos lodsejere... Intentionen med lovforslaget er at bygge videre på denne frivillighed, hvor ny natur vil blive skabt i dialog med lodsejere, som måtte ønske at bidrage til realiseringen af Grønt Danmarkskort... Det betyder helt konkret, at en udpegning af områder til Grønt Danmarkskort ikke i sig selv har retsvirkning for f.eks. den landmand, som eventuelt har sin jord inden for udpegningen... Lovforslaget forventes således ikke at betyde ændringer i vilkårene for eksisterende erhvervsjendomme og erhvervsaktiviteter, da forslaget hverken indebærer ret eller pligt for lodsejere til at realisere de planlagte områder.”

I december 2017 vedtog Nyborg Kommune endeligt kommuneplan 2017. Kommuneplanen indeholdt blandt andet udpegning af ”økologiske forbindelser” bestående af naturområder, som ifølge planen ville komme til at indgå i et fremtidigt Grønt Danmarkskort. Sagen blev behandlet på et byrådsmøde den 19. december 2017. Forud for vedtagelsen havde kommuneplanforslaget været i offentlig høring, hvor der blandt andet var indkommet to høringssvar fra sagsøgeren, A.

Af et høringsnotat dateret den 5. december 2017 fremgår, at A gjorde indsigelse mod udpegninger til danmarkskortet på sine ejendomme. I sine bemærkninger hertil henviste kommunen blandt andet til, at udpegningerne i kommuneplan 2017 var videreført uændret fra kommuneplan 2013.

A påklagede den 13. februar 2018 kommunens afgørelse om vedtagelse af kommuneplanen til Planklagenævnet. Han gjorde i klagen overordnet gældende, at der manglede hjemmel til udpegningen til Grønt Danmarkskort, som således ikke kunne omfatte "bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje og havneanlæg", og at udpegningen tilsidesatte almindelige forvaltningsretlige principper og desuden skulle udløse fuld erstatning i medfør af grundlovens § 73.

Planklagenævnet traf den 6. oktober 2020 afgørelse om ikke at give A medhold i klagen. Nævnet henviste til, at kommunen i kommuneplanstrategi 2016 havde besluttet, at der alene skulle ske en delvis revision af kommuneplan 2013. De resterende dele skulle genvedtages, herunder den del, der vedrørte allerede udpegede "økologiske forbindelser", som således blot blev videreført uændret fra kommuneplan 2013.

Nævnet fandt desuden, at kommunen ved genvedtagelsen af udpegningen havde overholdt planlovens regler om Grønt Danmarkskort, som således kunne omfatte de af sagsøgeren nævnte arealer mv., samt at de almindelige forvaltningsretlige principper i øvrigt også var overholdt. Der var med udpegningen ifølge nævnet ikke tale om ekspropriation, idet en kommuneplan altid er udtryk for erstatningsfri regulering allerede fordi en kommuneplan ikke har bindende virkning for borgerne. A indbragte i marts 2021 Planklagenævnets afgørelse for Retten i Svendborg, og denne sag verserer fortsat ved byretten.

Nyborg Kommune vedtog den 27. april 2021 kommuneplantillæg nr. 11.1 om udpegninger til Grønt Danmarkskort. Tillægget, der reviderede afsnittet om Grønt Danmarkskort i kommuneplan 2017, indeholder blandt andet udpegninger af eksisterende og potentielle områder med særlige naturbeskyttelsesinteresser samt eksisterende og potentielle økologiske forbindelser i kommunen.

Under den offentlige høring i foråret 2020 indkom der blandt andet en række høringssvar fra A, som angik bl.a. lovligheden og retsvirkningerne af udpegningerne samt undtagelse af konkrete arealer på sagsøgerens ejendomme fra udpegningerne.

I kommunens høringsnotat af 21. december 2020 fremgår bl.a. følgende om lovligheden af udpegningerne:

"Den konkrete udpegning til grønt Danmarkskort er baseret på en konkret afvejning af forskellige hensyn baseret på de i lovgivningen fastsatte kriterier. Da udpegningen af Grønt Danmarkskort er baseret på en skønsmæssig afgørelse, har kommunen et vidt rum for på baggrund af data fra De Digitale Naturkort, kriterier fastsat i planlovens § 11 a og vejledning fra naturrådene at foretage den konkrete udpegning af

Grønt Danmarkskort. Begrundelsen fremgår endvidere af kommuneplantillæggets redegørelsesdel. Da udpegningen således er sket i overensstemmelse med regler og vejledning for udpegning af Grønt Danmarkskort, er kommuneplantillægget i overensstemmelse med generelle forvaltningsretlige krav om saglighed, proportionalitet og begrundelsespligt.”

Det fremgår desuden af høringsnotatet, at kommunen vurderede, at der ikke var grundlag for at undtage de konkrete arealer på As ejendomme fra udpegningerne til Grønt Danmarkskort.

A påklagede ikke Nyborg Kommunes afgørelse af 27. april 2021 om vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 11.1 til kommuneplan 2017 til Planklagenævnet, men indbragte i stedet afgørelsen for domstolene.

Sagen, som vedrører kommunens vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 11.1, er af Retten i Svendborg henvist til Østre Landsret, jf. retsplejelovens § 226, ved kendelse af 22. november 2021. Af kendelsen fremgår:

”Sagen vedrører reglerne om Grønt Danmarkskort, herunder om stillingtagen til begrebet erstatningsfri regulering, og hvorledes dette skal udmøntes i praksis. Reglerne om Grønt Danmarkskort ses ikke tidligere prøvet ved domstolene.

Det er rettens opfattelse, at sagen på denne baggrund er af principiel karakter, og at stillingtagen til spørgsmålet har generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen.

Betingelserne for at henvise sagen til behandling ved landsret som første instans er derfor opfyldt, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1.”

Parternes påstande og anbringender i hovedsagen

A har nedlagt følgende påstande:

”B.1 Overordnede påstande:

Påstand nr. 1: Nyborg Kommune skal anerkende, at ”Kommuneplan 2017 Tillæg nr. 11.1” om udpegninger til Grønt Danmarkskort skal ophæves.

Påstand nr. 2, *principalt*: Nyborg Kommune skal anerkende, at Nyborg Kommunes udpegninger til Grønt Danmarkskort ikke kan omfatte i) bygninger, ii) udenomsarealer, iii) gårdspladser, iv) haver, v) veje og vi) havneanlæg.

Påstand nr. 2, *subsidiært*: Nyborg Kommune skal anerkende, at Nyborg Kommunes udpegninger til Grønt Danmarkskort, efter rettens nærmere bestemmelse, ikke kan omfatte en eller flere af følgende: i) bygninger, ii)

udenomsarealer, iii) gårdspladser, iv) haver, v) veje og/eller vi) havneanlæg.

B.2 Påstande konkret vedrørende Strandskovgaard:

Påstand nr. 4: Strandskovgaard, beliggende på matr.nr. 1f, 1a og 1c Strandskovgaard Bovense, skal udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser.

Påstand nr. 5: Strandskovgaard, beliggende på matr.nr. 1f, 1a og 1c Strandskovgaard Bovense, skal udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som økologisk forbindelse.

B.3 Påstande konkret vedrørende Telegrafskoven, Auernakke og Hjulby Sø m.fl.:

Påstand nr. 6: Arealerne, der tilsammen udgør Fiskerhusene, Lindenberg, Telegrafskoven, Fiskermarken, Auernakke, Telegrafan, Paradishuse, Hjulby Sø, Pilsmosen samt fritliggende landbrugsjord, beliggende på matrikel 1m, 2b, 2o 3a, 3h, 4g, 7, 18 Juelsberg Hgd., Nyborg og matrikel 12h, 31, 55 Vindinge By, Vindinge, skal udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser.

13. Påstand nr. 7: Arealerne, der tilsammen udgør Fiskerhusene, Lindenberg, Telegrafskoven, Fiskermarken, Auernakke, Telegrafan, Paradishuse, Hjulby Sø, Pils-mosen samt fritliggende landbrugsjord, beliggende på matrikel 1m, 2b, 2o 3a, 3h, 4g, 7, 18 Juelsberg Hgd., Nyborg og matrikel 12h, 31, 55 Vindinge By, Vindinge, skal udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som økologisk forbindelse.

B.4 Påstande konkret vedrørende Knudshoved, Slipshavn Skov, Slipshavn Enge, Østerø Sø m.fl.:

Påstand nr. 8: Knudshoved, Slipshavn Skov, Slipshavn enge, Østerø Sø (andel), Slipshavnsvej 30, samt randarealer uden matrikelnumre, beliggende på en andel af matr.nr. 1p, 1bn, 1vi, 1vu, 1bo, 1vv, 1vx, 1bp og 8a Juelsberg Hgd., Nyborg, skal delvist udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser.

Påstand nr. 9: Knudshoved, Slipshavn Skov, Slipshavn enge, Østerø Sø (andel), Slipshavnsvej 30, samt randarealer uden matrikelnumre, beliggende på en andel af matr. nr. 1p, 1bn, 1vi, 1vu, 1bo, 1vv, 1vx, 1bp og 8a Juelsberg Hgd., Nyborg, skal delvist udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som økologisk forbindelse.

B.5 Påstande konkret vedrørende Slipshavn:

Påstand nr. 10: Den del af Slipshavn, beliggende på matr.nr. 1p og 15 Juelsberg Hgd., Nyborg, der omfattes af Forsvarets lejekontrakt for området, skal udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser.

Påstand nr. 11: Den del af Slipshavn, beliggende på matr.nr. 1p og 15 Juelsberg Hgd., Nyborg, der omfattes af Forsvarets lejekontrakt for området, skal udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som økologisk forbindelse.

B.6 Påstande konkret vedrørende Sct. Knuds golfbane:

Påstand nr. 12: De dele af Sct. Knuds golfbane, der består af tekniske anlæg bestående af tee-off, fairway, semi-rough, greens, bunkers og drivning range, der såvel findes på den del, der er beliggende på matr.nr. 1me, Juelsberg Hgd., Nyborg, som på den del der er beliggende på 1 lq, Nyborg Markjorder, skal udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser.

Påstand nr. 13: De dele af Sct. Knuds golfbane, der består af tekniske anlæg bestående af tee-off, fairway, semi-rough, greens, bunkers og drivning range, der såvel findes på den del, der er beliggende på matr.nr. 1me, Juelsberg Hgd., Nyborg, som på den del der er beliggende på 1 lq, Nyborg Markjorder, skal udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som økologisk forbindelse.

B.7 Påstande konkret vedrørende Regstrup Strand:

Påstand nr. 14: Regstrup Strand, beliggende på matr.nr. 22 Regstrup By, Aunslev, skal udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser.

Påstand nr. 15: Regstrup Strand, beliggende på matr.nr. 22 Regstrup By, Aunslev, skal udgå af Nyborg Kommunes udpegning til Grønt Danmarkskort som økologisk forbindelse.

B.8 Subsidiære påstande vedrørende de konkrete områder:

Påstand nr. 16: Såfremt retten ikke kan give fuldt medhold i en eller flere af påstand nr. 4 – 15 ovenfor, vedrørende de konkrete områder, nedlægges der for hver enkelt påstand 4 – 15 *subsidiært* påstand om, at en mindre del end anført, efter rettens skøn, udgår af udpegninger til

Grønt Danmarkskort, som naturområde med særlige naturbeskyttelsesinteresser, og/eller som økologisk forbindelse.”

Til støtte for de nedlagte påstande har A overordnet gjort gældende, at forslaget til kommuneplantillæg om Grønt Danmarkskort strider mod grundlæggende forvaltningsretlige principper: 1) forbuddet mod skøn under regel, 2) officialprincippet, 3) egnethedsprincippet, 4) saglighed, 5) legalitetsprincippet og 6) proportionalitet. Samlet set er forslaget udarbejdet i strid med god forvaltningsskik og er også derfor ulovligt.

For hvert af de udpegede områder, jf. påstandene 4 – 16, var der ikke det fornødne grundlag for udpegning til Grønt Danmarkskort, jf. vejledningen om Grønt Danmarkskort, Biodiversitetskortet og Nyborg Kommunes egne data.

Nyborg Kommune har desuden tilsidesat kravet i forslaget til kommuneplantillæg 11.1 om at fremkomme med begrundelser for udpegningerne. Nyborg Kommune har i forslaget begrundet udpegning af 6.500 hektar på blot én side, hvilket er åbenbart i strid med begrundelseskravet.

Nyborg Kommunes forslag til kommuneplantillæg nr. 11.1 er ulovligt, da det lider af retlige mangler, idet forslaget går langt videre, end loven om Grønt Danmarkskort hjemler, og idet Fynsk Naturråds forslag til udpegning ikke foreligger.

As opfordringer til kommunen om at indgå i naturpartnerskab vil give mest miljø for pengene, og ud fra en proportionalitetsbetragtning skal en frivillig løsning prioriteres forud for en tvangsmæssig. En naturpartnerskabsaf-tale vil fuldt ud imødekomme de hensyn, der søges sikret ved lov om Grønt Danmarkskort.

Dertil kommer, at Grønt Danmarkskort er en omgåelse af reglerne om erstatning for naturfredning. Udpegning til Grønt Danmarkskort skaber tvivl om ejers råderet over udpegede ejendomme og dermed værdien af ejendommene.

Samlet set gøres det gældende, at lov om Grønt Danmarkskort er i strid med grundlovens § 73. Udpegning til Grønt Danmarkskort underlagt de retningslinjer, der fremgår af kommuneplantillæg 11.1, er at sidestille med fredninger, og der skal derfor betales erstatning.

Nyborg Kommune har nedlagt påstand om afvisning, subsidiært frifindelse og har til støtte herfor overordnet gjort gældende, at A ikke har den fornødne retlige interesse i sagens prøvelse. Nyborg Kommune er, ligesom landets øvrige kommuner, forpligtet til at foretage udpegninger af natur- områder til Grønt Danmarkskort på kommuneplanniveau, jf. planlovens § 11 a,

stk. 1, nr. 14, stk. 2, og det er uden betydning i denne sammenhæng, om hele eller dele af sagsøgerens ejendomme ligger inden for kommunens udpegninger som angivet i kommuneplantillægget. Indholdet heraf er alene bindende for kommunen selv, jf. virke-for-princippet i planlovens § 12, stk. 1, og har således ikke nogen direkte retsvirkning for borgerne generelt. Ligesom anden planlægning medfører en kommuneplan/et kommuneplantillæg ikke nogen handlepligt eller indskrænkning i forhold til eksisterende lovlig anvendelse, som således vil kunne fortsætte uanset udpegningen og kommuneplantillægget om Grønt Danmarkskort skal primært tjene som et grundlag for de offentlige myndigheders prioritering af naturindsatsen. Sagsøgeren er på den baggrund ikke berørt af udpegningen på en væsentlig og individuel måde og har dermed ikke den i forhold til søgsmålskompetence fornødne retlige interesse i at få prøvet sagen.

Nyborg Kommune har yderligere til støtte for frifindelsespåstanden gjort gældende bl.a., at Nyborg Kommunes afgørelse af 27. april 2021 om vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 11.1 om Grønt Danmarkskort er lovlig og gyldig, og at det ikke er godtgjort af sagsøgeren, som har bevisbyrden, at der er mangler ved afgørelsen, som kan føre til, at afgørelsen skal tilsidesættes, hverken helt eller delvist. Kommunen har med sin afgørelse om at vedtage kommuneplantillægget overholdt de almindelige forvaltningsretlige regler og principper forbundet hermed, herunder afholdelse af "foroffentlighed" og gennemførelse af høring over kommuneplantillægget. Kommunen har generelt udarbejdet og vedtaget kommuneplantillægget i overensstemmelse med de gældende regler i planloven og vejledning om Grønt Danmarkskort, og har i forbindelse med sin skønsmæssige afgørelse om udpegningen af områder overholdt de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet. Planlovens regler om Grønt Danmarkskort har, allerede fordi reglerne medfører fastsatte retningslinjer og udpegninger på kommuneplanniveau, som er generelle og fremadrettede, ikke ekspropriativ karakter, og er ikke en omgåelse af naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, men derimod udtryk for erstatningsfri regulering, som ikke kan medføre fuld erstatning, jf. grundlovens § 73, stk. 1.

Parternes bemærkninger til spørgsmålet om henvisning

A har anmodet om, at sagen henvises til behandling i landsretten i 1. instans og har til støtte herfor gjort gældende navnlig, at sagen omhandler spørgsmål af principiel karakter, der har generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen, og i øvrigt har væsentlig samfundsmæssig rækkevidde. Reglerne om Grønt Danmarkskort, som er en omgåelse af fretningsreglerne i naturbeskyttelsesloven, er nye, og har ikke tidligere været prøvet af nævn eller domstolene. Sagen handler om grundlovsmæssigheden af reglerne om Grønt Danmarkskort og kravene til kommuners forvaltning af disse regler og om lovligheden af de rådighedsbegrænsninger, de nye regler medfører for grundejere. Det bestrides, at reglerne om Grønt Danmarkskort lovligt kan anses for et være erstatningsfri regulering. Forskellen mellem naturfred-

ning og udpegning til Grønt Danmarkskort er, at førstnævnte udløser erstatning, mens sidstnævnte ikke gør. Indførelse af reglerne om Grønt Danmarkskort er en del af en salamimetodestrategi, hvis formål er – lidt efter lidt – at oprette en fredet naturzone uden at betale erstatning til de berørte grundejere.

Planklagenævnet har alene fundet, at det ikke er udelukket, at bygninger, gårdspladser, private haver m.v. vil kunne udpeges som økologiske forbindelser, men nævnet har ikke forholdt sig til de forhold, der er af principiel karakter i nærværende sag. Godt nok har Planklagenævnet udtalt, at udpegning til økologisk forbindelse ikke har ekspropriativ karakter, men Planklagenævnet har alene vurderet, at udpegninger til økologisk forbindelse i en kommuneplan ikke kan have ekspropriativ virkning, allerede fordi kommuneplaner ikke har bindende virkning for borgerne. Udpegning som økologisk forbindelse i en kommuneplan har af de samme grund ikke en retsvirkning, der kan sammenlignes med en naturfredning

Planklagenævnet har ikke forholdt sig til, og er heller ikke blevet bedt om at forholde sig til, om Grønt Danmarkskort som erstatningsfri regulering er gået for langt i forhold til Grundloven, om hvorvidt Grønt Danmarkskort indfører naturfredning gratis via kommuneplan, om en kommune kan udpege yderligere arealer til Grønt Danmarkskort udover hvad vejledningen om udpegning til Grønt Danmarkskort tilsiger, og om det er lovligt, at en kommune undlader at opfylde forpligtelsen til at anvende de digitale naturkort, og anvende dem korrekt i forhold til vejledningen om udpegninger til Grønt Danmarkskort.

Planklagenævnet skulle ikke og har ikke forholdt sig til Grønt Danmarkskort, og nævnet har ikke forholdt sig til de principielle spørgsmål, som den foreliggende sag omhandler. Selv hvis Planklagenævnet skulle have forholdt sig til noget, der er relevant for denne sag, ændrer det ikke ved, at reglerne om Grønt Danmarkskort er uprøvede ved domstolene. Hvorvidt et retligt emne er prøvet af nævn, er helt uden betydning for, om et spørgsmål er principielt eller ej i forhold til henvisning til landsretten.

Nyborg Kommune har protesteret mod, at sagen henvises til behandling i landsretten i 1. instans, og har i den forbindelse anført navnlig, at kriterierne for henvisning, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1, ikke er opfyldt.

Der verserer en sag ved Retten i Svendborg (BS-12940/ 2021-SVE), hvor sagsøgeren har stævnet Planklagenævnet vedrørende gyldigheden af nævnets afgørelse af 6. oktober 2020, hvorved Planklagenævnet har opretholdt Nyborg Kommunes afgørelse om vedtagelse af Kommuneplan 2017 for Nyborg Kommune.

Ligesom det er tilfældet i den foreliggende sag, vedrører sagen ved Retten i

Svendborg også udpegninger i Nyborg Kommune til Grønt Danmarkskort, og retssagen mod Planklagenævnet er berammet til hovedforhandling ved Retten i Svendborg den 22. april 2022.

Sagsøgeren har som begrundelse for anmodningen om henvisning anført bl.a., at de nærmere krav til kommuners forvaltning af reglerne om Grønt Danmarkskort fremstår uprøvede af nævn og domstolene. Dette er ikke korrekt, da reglerne netop er prøvet af Planklagenævnet, og den verserende retssag mod nævnet angår en prøvelse af Planklagenævnets afgørelse.

Som også anført i svarskriftet, har Planklagenævnet i afgørelsen bl.a. taget stilling til sagsøgerens synspunkt om, at udpegningerne har karakter af ekspropriation, samt at der skulle være tale om en omgåelse af naturbeskyttelseslovens regler om fredning.

Planklagenævnet anførte herom i afgørelsen, at en kommune kan ekspropriere fast ejendom, når ekspropriation vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt og for varetagelsen af almene samfundsinteresser, jf. planlovens § 47, stk. 1, men at der ikke kan eksproprieres med hjemmel i en kommuneplan. I den konkrete sag har kommunen ikke truffet afgørelse om ekspropriation efter planloven, men har alene vedtaget kommuneplan 2017.

Nævnet anførte videre, at planlægning efter planloven som udgangspunkt er udtryk for en erstatningsfri regulering af ejendomsretten, men at en lokalplan i visse tilfælde kan have ekspropriativ karakter, fordi den indeholder en regulering, der går ud over, hvad en ejer skal tåle uden erstatning, f.eks. fordi der er tale om en særligt intens og konkret indskrænkning i rådigheden, jf. grundlovens § 73.

Herefter anførte nævnet:

”En kommuneplan er imidlertid altid et udtryk for erstatningsfri regulering, allerede af den grund, at en kommuneplan ikke har bindende virkning for borgerne.

Nævnet bemærker endvidere, at en udpegning af økologiske forbindelser i kommuneplanen ikke har nogen retsvirkning, der er at sammenligne med en fredning efter naturbeskyttelseslovens regler. En sådan udpegning medfører navnlig, at hensynet til gode spredningsveje mellem naturområder skal inddrages ved sager om landzonetilladelser, hvilket dog ikke er relevant ved nyt byggeri eller ændret anvendelse, der er fritaget for krav om landzonetilladelse, f.eks. byggeri, der er er-

hvervsmæssigt nødvendigt for landbruget, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 3." (sagsøgtes fremhævninger)

I sagen mod Planklagenævnet har A frafaldet sine anbringender om, at udpegningerne har ekspropriativ karakter, samt at der med reglerne herom skulle være tale om en omgåelse af naturbeskyttelseslovens regler om fredning.

Det betyder, at disse forhold – i sagen mod Planklagenævnet – er endelig afgjort med Planklagenævnets afgørelse af 6. oktober 2020. Det har betydning for nærværende sag, da sagsøgeren gør de samme indsigelser gældende overfor Nyborg Kommune.

Nyborg Kommune kan således ikke tilslutte sig sagsøgerens udlægning af forskellene mellem nærværende sag og sagen mod Planklagenævnet, idet økologiske forbindelser indgår i udpegningerne til Grønt Danmarkskort, jf. planlovens § 11 a, stk. 2. Det er således heller ikke korrekt, at retsgrundlaget "er overlappende". Retsgrundlaget er det samme, og det forhold, at der ikke eksisterer en vejledning alene om udpegning af økologiske forbindelser, ændrer ikke herpå.

Nyborg Kommune er heller ikke enig i, at sagen skulle indeholde stillingtagen til principielle spørgsmål, herunder spørgsmål, der ikke er afgjort i sagen mod Planklagenævnet, jf. ovenfor. Der er således ikke grundlag for at henvise sagen til behandling ved landsretten, da spørgsmålet om, hvorvidt Nyborg Kommune ved sin afgørelse om at vedtage kommuneplantillægget har overholdt almindelige forvaltningsretlige regler og principper forbundet hermed, ikke er principielt eller har generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen eller samfundsmæssig rækkevidde i øvrigt, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1.

Landsrettens begrundelse og resultat

Efter retsplejelovens § 226, stk. 5, skal landsretten af egen drift påse, at betingelserne for at henvise sagen til behandling ved landsretten i 1. instans, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1, er opfyldt.

Sagen angår, om Nyborg Kommunes vedtagelse den 27. april 2021 af kommuneplantillæg nr. 11.1 om Grønt Danmarkskort er lovlig og gyldig. Der verserer foruden denne sag også en sag ved Retten i Svendborg (BS-12940/ 2021-SVE), der er anlagt af A mod Planklagenævnet, og som vedrører en prøvelse af nævnets stillingtagen til Nyborg Kommunes vedtagelse af kommuneplan 2017, herunder om kommunens udpegninger af arealer til Grønt Danmarkskort er lovlige og gyldige.

Landsretten finder, at sagen, som den på nuværende tidspunkt fremtræder, ikke er af en sådan karakter og ikke rejser sådanne principielle spørgsmål af mere generel rækkevidde, at sagen bør kunne indbringes for Højesteret som 2. in-

stans uden særlig tilladelse. Sagen sendes derfor tilbage til byretten til fortsat behandling.

THI BESTEMMES:

Landsretten afviser at behandle sagen i 1. instans og sender sagen til byretten til fortsat behandling.



HØJESTERETS KENDELSE

afsagt fredag den 13. januar 2023

Sag BS-18450/2022-HJR

A
(advokat Karsten Thomas Henriksen)

mod

Nyborg Kommune
(advokat Sarah Jano)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Retten i Svendborg den 22. november 2021 (BS-20922/2021-SVE) og af Østre Landsrets 14. afdeling den 29. april 2022 (BS-45020/2021-OLR).

I påkendelsen har deltaget tre dommere: Oliver Talevski, Kurt Rasmussen og Jens Kruse Mikkelsen.

Påstande

Kærende, A, har nedlagt påstand om, at sagen henvises til behandling i Østre Landsret som 1. instans.

Indkærede, Nyborg Kommune, har nedlagt påstand om stadfæstelse af landsrettens kendelse, således at sagen hjemvises til fortsat behandling ved byretten.

Supplerende sagsfremstilling

Ved dom af 17. juni 2022 fandt Retten i Svendborg i sag BS-12940/2021-SVE mellem A og Planklagenævnet, at nævnets afgørelse af 6. oktober 2020, om ikke at give A medhold i sin klage over Nyborg Kommunes vedtagelse af Kommuneplan 2017, er ugyldig.

Planklagenævnet har under sagen for Højesteret oplyst, at nævnet den 30. juni 2022 har anket byrettens dom til landsretten, hvor sagen fortsat verserer.

Højesterets begrundelse og resultat

Efter retsplejelovens § 226, stk. 1, kan byretten efter anmodning fra en part hen-
vise en sag til behandling ved landsret, hvis sagen er af principiel karakter og
har generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen eller væsentlig
samfundsmæssig rækkevidde i øvrigt.

Af de grunde, der er anført af landsretten, stadfæster Højesteret kendelsen.

THI BESTEMMES:

Landsrettens kendelse stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal A betale 5.000 kr. til Nyborg Kommune.

Det tilkendte beløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretskendelse
og forrentes efter rentelovens § 8 a.