

MRF 2024.199

Østre Landsrets dom af 15. maj 2024, 17. afd., sag BS-24905/2022-OLR
(Arne Brandt, Mette Lyster Knudsen og Rikke Kirstine Malkov-Hansen (kst.))

Planklagenævnet (adv. Kim Christian Højmark) mod E (adv. Karsten Thomas Henriksen)

E havde ikke retlig interesse i søgsmål om gyldigheden af Planklagenævnets afgørelse, der angik en kommuneplans udpegning af økologiske forbindelser, fordi kommuneplanens udpegning var erstattet ved et senere kommuneplantillæg, hvorved udpegningen i kommuneplanen reelt var uden betydning for E's retsstilling, og fordi E's søgsmål ikke udsprang af en konkret eller aktuel retstvist.

Nyborg Kommune vedtog den 19. december 2017 Kommuneplan 2017, der bl.a. indeholdt udpegning af økologiske forbindelser. Udpegningen af de økologiske forbindelser havde til formål at forbinde de eksisterende naturområder i kommunen indbyrdes, og der blev i kommuneplanen fastsat retningslinjer om, at der inden for de udpegede økologiske forbindelser kun kunne bygges eller etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang, og at ved væsentlige eksisterende spæringer i spredningskorridorer burde passage søges sikret. På visse af de arealer, der blev omfattet af udpegningen som økologiske forbindelser i Kommuneplan 2017, fandtes der bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje eller havneanlæg. Planvedtagelsen blev påklaget til Planklagenævnet af E, hvis ejendomme var delvist omfattet af udpegningen. Nævnet opretholdt ved afgørelse af 6. oktober 2020 (j.nr. 18/05951) kommunens planvedtagelse, idet nævnet fandt, at der var hjemmel i planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14, og stk. 2, til at udpege økologiske forbindelser i kommuneplanen og fastsætte retningslinjer for disse, at økologiske forbindelser kunne omfatte bygninger, gårdspladser mv., og at der tilkom kommunen et meget vidtgående skøn i forhold til omfanget og karakteren af de oplysninger og vurderinger, som tilvejebringes i forbindelse med vedtagelsen af kommuneplanen. E anlagde herefter sag mod nævnet med påstand om, at nævnets afgørelse var ugyldig. Nævnet nedlagde heroverfor principal påstand om afvisning med henvisning til, at E ikke havde retlig interesse i søgsmålet, da udpegningen i Kommuneplan 2017 var blevet erstattet

ved et senere kommuneplantillæg og Kommuneplan 2021. Byretten fandt, at E havde retlig interesse i sagen, og lagde bl.a. vægt på, at det grundlag, der med Kommuneplan 2017 blev skabt for en fremtidig offentlig regulering af E's ejendom, kunne antages at have medført en ringere brugs-, handels- eller belåningsværdi af ejendommen. Det ændrede ikke herpå, at Kommuneplan 2017 var erstattet af et senere kommuneplantillæg. Byretten fandt herefter, at nævnet med urette havde fundet, dels at udpegningen af de pågældende områder som økologiske forbindelser havde hjemmel i planloven, dels at kommunen havde opfyldt sin pligt til at oplyse sagen. Byretten gav derfor E medhold i sin ugyldighedspåstand. Nævnet ankede dommen til landsretten, der efter en samlet vurdering fandt, at E ikke havde en retlig interesse i at få prøvet gyldigheden af nævnets afgørelse. Landsretten lagde bl.a. vægt på, at udpegningen i Kommuneplan 2017 var blevet erstattet ved det senere kommuneplantillæg, at Kommuneplan 2021 var den nugældende kommuneplan, at E's påstand om afgørelsens ugyldighed ikke udsprang af en konkret eller aktuel retstvist, og at udpegningen af økologiske forbindelser i Kommuneplan 2017 på nuværende tidspunkt reelt var uden betydning for E's retsstilling. Landsretten bemærkede desuden, at spørgsmålet om lovligheden af kommunens udpegning af økologiske forbindelser var genstand for prøvelse under en af E anlagt retssag mod Nyborg Kommune, der angik lovligheden af det senere kommuneplantillæg og Kommuneplan 2021. Landsretten tog herefter nævnets afvisningspåstand til følge.

Kommentar: Den af landsretten omtalte sag mod Nyborg Kommune søgte E at få anlagt ved landsretten som første instans, hvilket Højesteret afviste i kendelse i januar 2023 (MRF 2023.13 H). Landsrettens afvisning af retlig interesse indebærer, at den realitetsprøvelse af kommuneplanens regler om økologiske korridor, som E forsøgte i ovennævnte sag, i stedet må afgøres under den verserende sag mod kommunen.



RETTEEN I SVENDBORG DOM

afsagt den 17. juni 2022

Sag BS-12940/2021-SVE

A

(advokat Karsten Thomas Henriksen)

mod

Planklagenævnet
(advokat Josephine Fie Legarth Aggesen)

Denne afgørelse er truffet af dommer Gert Holst Matthiesen.

Sagens baggrund og parternes påstande

Retten har modtaget sagen den 30. marts 2021.

Sagen drejer sig om Nyborg Kommunes udpegning af økologiske forbindelser i kommuneplan 2017.

A

har fremsat følgende påstand:

Påstand nr. 1: Planklagenævnet skal anerkende, at Planklagenævnets afgørelse af den 6. oktober 2020 i sag 18/05951 er ugyldig.

Påstand nr. 2, principalt: Planklagenævnet skal anerkende, at Nyborg Kommunes udpegninger til økologiske forbindelser i Kommuneplan 2017 ikke kan omfatte i) bygninger, ii) udenomsarealer, iii) gårdspladser, iv) haver, v) veje og vi) havneanlæg.

Påstand nr. 2, subsidiært: Planklagenævnet skal anerkende, at Nyborg Kommunes udpegninger til økologiske forbindelser i Kommuneplan 2017, 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.

Påstand nr. 3: Planklagenævnet skal anerkende, at Nyborg Kommunes Kommuneplan 2017 er ugyldig for så vidt angår udpegninger til økologiske forbindelser.

Overfor Planklagenævnets påstand om afvisning nedlægges påstand om frifindelse.

Planklagenævnet har fremsat følgende påstand:

Principal: Afvisning.

Subsidiært: Frifindelse.

Dommen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218 a.

Oplysningerne i sagen

Af "Uddrag af Nyborg Kommunes Kommuneplan 2017 vedrørende økologiske forbindelser" fremgår:

"Økologiske forbindelser

De økologiske forbindelser forbinder eksisterende naturområder indbyrdes. Derfor udgør de vigtigste eksisterende naturområder også en del af de økologiske forbindelser i kommunen. De økologiske forbindelser vil indgå i et fremtidigt Grønt Danmarkskort. Her vil de være defineret lidt anderledes, ligesom redegørelsen og retningslinjer vil tilpasses de krav og kriterier, som er hæftet til Grønt Danmarkskort. Som led i udarbejdelsen af Grønt Danmarkskort udpeges lokale naturråd, der skal bistå kommunalbestyrelserne med udpegning af områder, som skal indgå i Grønt Danmarkskort. Nyborg vil i denne sammenhæng høre under det fynske naturråd, der er en sammenslutning af de fynske kommuner med undtagelse af Middelfart. De lokale naturråds arbejde skal være afsluttet senest 15. juli 2018. På baggrund af det lokale naturråds arbejde, vil kommunalbestyrelsen vedtage Grønt Danmarkskort med et tematisk kommuneplantillæg. Tillægget vil blive udarbejdet i efteråret 2018.

...

Retningslinjer

1. Inden for de udpegede økologiske forbindelser kan der kun bebygges eller etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang. Tilladelse kan kun meddeles, hvis beskyttelsen og spredningsmulighederne for det vilde plante- og dyreliv ikke forringes, herunder at muligheden for i fremtiden at gennemføre naturudviklingsprojekter ikke forringes.
2. Hvor trafikforbindelser ud fra samlede samfundsmæssige afvejsninger anlægges, så de krydser de økologiske forbindelser, skal der indbygges afværgeforanstaltninger, fx faunapassager. Ved væsentlige eksisterende spærringer i spredningskorridorer bør passage søges sikret.
3. Kvaliteten af de økologiske forbindelser søges forbedret gennem privat og offentlig naturpleje og naturgenopretning. Kommunen vil fremme projekter og tage initiativ til at skabe nye naturarealer, der kan forbedre dyr og planter mulighed for spredning mellem de eksisterende naturområder.
4. Uden for de udpegede økologiske forbindelser kan bebyggelse og etablering af anlæg finde sted, hvis naturkvalitetsmålene og hensynet til søer, vandhuller og kilder med særlige biologiske interesser ikke tilsidesættes.

Redegørelse

Mange af de eksisterende naturområder i kommunen er små og fragmenterede. Små og isolerede bestande af planter og dyr er i større risiko for at uddø, end store og stabile bestande med god mulighed for udbredelse og spredning til andre naturområder. Derfor er større og mere sammenhængende naturområder en forudsætning for at bevare kommunens naturværdier og sikre stabile bestande af vilde dyr og planter.

De udpegede økologiske forbindelser danner rammerne for, at kommunen gennem planlægning kan udvide og skabe sammenhæng mellem de vigtigste eksisterende naturområder og de større skovområder.

De økologiske forbindelser består i det eksisterende naturnetværk af:

- Internationale naturbeskyttelsesområder (Natura 2000-områder)
- Kommunens vigtigste naturområder i øvrigt, - dvs. områder, hvor der i dag er stor tæthed af vigtige naturområder tilbage, samt de store skove.
- Økologiske forbindelser i landskabet, - dvs. områder der kan eller bør tjene som gode spredningsveje mellem de vigtigste naturområder.
- Potentielle naturområder, - dvs. områder hvor der er god mulighed for at udvikle betydende eller sammenhængende naturområder.

En stor del af de udpegede økologiske forbindelser findes i tilknytning til kommunens vandløb, da det er her, de fleste naturværdier er bevarede og der findes et stort potentiale for at udvikle ny natur. De vandløbsnære områder udgør derfor ryggraden i de sammenhængende naturområder.

Byrådet vil arbejde for, at der opretholdes og udlægges nye naturområder og skabes biologiske korridorer indenfor de økologiske forbindelser. Dette søges fremmet ved en restriktiv efterlevelse af retningslinjerne samt ved at fremme na-

turandelen i forbindelserne. Sidstnævnte kan ske ved at målrette kommunale og statslige midler til naturpleje og genopretning i disse områder.

Grønt Danmarkskort

De økologiske forbindelser forbinder eksisterende naturområder indbyrdes. Derfor udgør de vigtigste eksisterende naturområder også en del af de økologiske forbindelser i kommunen.

De økologiske forbindelser vil indgå i et fremtidigt Grønt Danmarkskort. Her vil de være defineret lidt anderledes, ligesom redegørelsen og retningslinjer vil tilpasses de krav og kriterier, som er hæftet til Grønt Danmarkskort. Som led i udarbejdelsen af Grønt Danmarkskort udpeges lokale naturråd, der skal bistå kommunalbestyrelserne med udpegning af områder, som skal indgå i Grønt Danmarkskort. Nyborg vil i denne sammenhæng høre under det fynske naturråd, der er en sammenslutning af de fynske kommuner med undtagelse af Middelfart.

De lokale naturråds arbejde skal være afsluttet senest 15. juli 2018. På baggrund af det lokale naturråds arbejde, vil kommunalbestyrelsen vedtage Grønt Danmarkskort med et tematisk kommuneplantillæg. Tillægget vil blive udarbejdet i efteråret 2018.”

Af Planklagenævnets afgørelse af 6. oktober 2020 fremgår blandt andet:

”AFGØRELSE

i klagesag om Nyborg Kommunes endelige vedtagelse af Kommuneplan 2017 for Nyborg Kommune

Nyborg Kommune har den 19. december 2017 endeligt vedtaget kommuneplan 2017 for Nyborg Kommune.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at kommuneplanen fortsat gælder.

1. Klagen til Planklagenævnet

En borger i kommunen klagede den 13. februar 2018 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af kommuneplan.

Planklagenævnet modtog klagen den 23. februar 2018 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført,

- at udpegningen af økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser er meningsløs og uhjemlet,
- at kommunens udpegning af økologiske forbindelser hviler på et ufuldstændigt grundlag, og
- at udpegningen udgør et indgreb i ejendomsretten, der skal medføre

fuld erstatning i overensstemmelse med grundlovens § 73.

...

Planen blev offentliggjort den 16. januar 2018.

...

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.1

Uændrede retningslinjer og udpegninger

Det fremgår af sagen, at kommuneplanens retningslinjer vedrørende økologiske forbindelser og arealudpegningen for økologiske forbindelser er videreført uændret fra kommuneplan 2013.

Det følger af planlovens § 23 a, stk. 1, at kommunen, inden udgangen af den første halvdel af den kommunale valgperiode, skal offentliggøre en strategi for kommuneplanlægningen.

I henhold til planlovens § 23 a, stk. 2, nr. 1-2, skal planstrategien indeholde en beslutning om, at kommuneplanen enten skal revideres i sin helhed, eller at der skal foretages en revision af kommuneplanens bestemmelser for særlige emner eller områder i kommunen og af, hvilke dele af kommuneplanen der gendtages for en ny 4-årig periode.

Kommunen skal således beslutte, om der skal foretages en hel eller en delvis revision af kommuneplanen.

Nyborg Kommune har i kommuneplanstrategi 2016 besluttet, at der skulle ske en delvis revision af kommuneplan 2013 for Nyborg Kommune.

Som ovenfor anført, følger det af planlovens § 23 a, stk. 2, nr. 1, at der skal ske en gendtagelse af de dele af kommuneplanen, der ikke revideres.

Der er således ved vedtagelsen af kommuneplan 2017 sket en gendtagelse af retningslinjerne for økologiske forbindelser og af arealudpegningerne for økologiske forbindelser.

Planklagenævnet finder, at kommunen med gendtagelsen af de omhandlede retningslinjer og arealudpegninger skal sikre, at den relevante lovgivning i den forbindelse er overholdt, og at Planklagenævnet har kompetence til at tage stilling til, om dette er tilfældet.

Retlige spørgsmål

Følgende betragtes som et retligt spørgsmål:

- Om kommunen havde hjemmel til at udpege områderne på klagerens ejendom til område for økologiske forbindelser.
- Om kommunen ved udpegningen af områderne har overholdt almindelige forvaltningsretlige principper og regler, herunder officialprincippet.

Uenighed i planers indhold eller hensigtsmæssighed er derimod ikke et retligt spørgsmål, som kan efterprøves.

3.2. Hjemmel til udpegning af økologiske forbindelser

Klageren har anført, udpegning af områder til økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser er meningsløs og uhjemlet, ...

Klageren har i den forbindelse endvidere anført, at der ikke er hjemmel til at udpege bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje eller havneanlæg som økologiske forbindelser.

Det følger af planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for varetagelse af naturbeskyttelsesinteresserne, som udgøres af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, herunder eksisterende Natura 2000-områder på land og andre beskyttede naturområder samt økologiske forbindelser og potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser.

Det følger endvidere af planlovens § 11 a, stk. 2, at kommunalbestyrelsen, ved fastsættelse af retningslinjer efter stk. 1, nr. 14, skal udpege beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser på kort, herunder eksisterende Natura 2000-områder på land og andre beskyttede naturområder samt økologiske forbindelser, potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser.

Planklagenævnet finder således, at der er hjemmel i planloven til at udpege økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser i kommuneplanen og fastsætte retningslinjer for disse.

Der er ikke i planloven fastsat bestemmelser om, at økologiske forbindelser mv. ikke kan omfatte bygninger, gårdspladser eller andre af de af klageren nævnte arealer.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet om, at der ikke er hjemmel til udpegningerne.

Planklagenævnet har i øvrigt ikke kompetence til at efterprøve kommunens vurderinger i forhold til værdien af områderne som område for økologiske forbindelser mv.

3.3. Officialprincippet

Klageren har anført, at kommunens udpegning af økologiske forbindelser hviler på et ufuldstændigt grundlag, og at kommunen har tilsidesat officialmaksimen, jf. afsnit 2.4.3.

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at kommunen selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, skal fremskaffe de nødvendige oplysninger om en sag eller sørge for, at private (typisk parten eller parterne i en sag) medvirker til oplysning af sagen. Dette princip kaldes officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Princippet sikrer, at der er et tilstrækkeligt faktisk og retligt grundlag for afgørelsen.

Særligt ved vedtagelse af planer tilkommer der kommunen et meget vidt planlægningsmæssigt skøn i forhold til indholdet, herunder i forhold til udpegninger i kommuneplanen. Kommunens meget vidtgående skønsmæssige beføjelser i forhold til bl.a. udpegninger indebærer, at der også tilkommer kommunen et meget vidtgående skøn i forhold til omfanget og karakteren af de oplysninger og vurderinger, som tilvejebringes i forbindelse med planvedtagelsen.

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen har handlet i strid med officialprincippet i den konkrete sag i forbindelse med tilvejebringelsen af de nødvendige oplysninger til brug for udpegningen af økologiske forbindelser m.v. i kommuneplanen.

Planloven indeholder heller ikke krav om, at der skal foretages specifikke undersøgelser i forbindelse med udpegningen af økologiske forbindelser mv., eller at der skal ske en konkret og individuel vurdering af de enkelte områder.

...

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over kommuneplan 2017 for Nyborg Kommune, som er endeligt vedtaget af Nyborg Kommune den 19. december 2017.

...

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.”

Forklaringer

A har forklaret, at han erhvervede godset i 1999 og Gård i 1991.

Han har et økonomisk afkast fra primært landbrug, udlejning af huse, jord og bygninger og i mindre grad skovbrug og jagtudlejning.

De økologiske forbindelser er et problem, fordi de påvirker gældsprocenten, dvs. værdierne i forhold til gælden. Hvis værdierne falder, stiger gældsprocenten. Han vil herefter få en lavere credit rating, bidragssatserne vil skyde op, og

lånemulighederne vil dermed indskrænkes. Det er derfor, når et gods udpeges for 25 procents vedkommende til økologiske forbindelser, at der opstår problemer med bankerne. Ved udpegningen forstyrres hans forretningsplan, fordi kommunen siger, at de har andre planer med hans ejendom.

Det havde omgående virkning for ^{Gård}, hvor han bor. Det er udlagt til kursusvirksomhed; det drives det ikke med i dag. Da han læste kommuneplanen i 2017, forstod han, at han ikke kunne planlægge som forudsat.

Foreholdt kortet på ekstraktens side 129 lægges der stadigvæk økologiske forbindelser hen over bygningerne. Herudover er der en helt generel bekymring relaterende til bestemmelsen om, at spærringer skal fjernes. Betyder det så, at bygninger skal fjernes?

Det gør, at han må genoverveje, om han skal kaste sig ud i investeringer, selvom man har taget det Grønne Danmarkskort af på ^{Gård}, vil det felt, der er udlagt til økologiske forbindelser, stadig skabe problemer.

Selvom der i kommuneplanen tales om, at det er frivilligt, står der også, at kursusprojektet på ^{Gård} skal afvejes mod det grønne kort.

I foråret 2020 kom han med et konkret oplæg til kommunen om et naturpartnerskab, hvor 20 procent af godset skulle være målrettet biodiversitet. Det skete efter længere tids overvejelse. Dermed indtænker han også natur på sin ejendom. Det reagerede kommunen ikke rigtig på.

Han har oplevet udviklingen i naturbeskyttelsesinteresser i tiden således, at der i 1992 stod i loven, at en eksisterende erhvervsaktivitet skulle bevares. Det står ikke i vejledningen til Grønt Danmarkskort mere. Der står derimod, at spærringer skal fjernes. Siden er der kommet en anmelderordning. Det vil sige, at hvis man vil noget med sine arealer, skal man anmelde det en måned i forvejen, og så kan kommunen meddele, at man skal bruge 6 måneder på at forholde sig til det, og så kan der gives afslag. Det er et vældigt indgreb i hans egen rådighed.

Han gør sig derfor nogle overvejelser om, hvorvidt "frivillighed" kan passe.

Foreholdt ekstraktens side 76 om passussen "ved væsentlige eksisterende spærringer i spredningskorridorer bør passage søges sikret", har han forklaret, at nu er det sådan, at hvis der er en hindring, så skal den omdannes til noget andet, fx at man skal fjerne huse mv. Under et møde i byrådet i april 2021 om vedtagelse af Grønt Danmarkskort var holdningen stadig, at man kunne ekspropriere huse mv., hvis de var til hinder for målsætningerne. Så holdningen lever stadig, selvom man taler om frivillighed. Det giver en stor usikkerhed. I vejledningen om kommuneplanlægningen står der, at yderligere privatarealer har tæt sam-

menhæng med varetagelsen af naturinteresser. Der opstår dermed også på det grundlag en usikkerhed om ejendommen og værdien heraf.

Foreholdt ekstraktens side 100 er det ham, der har tegnet den røde streg. Den markerer have, gårdsplads og bygninger til ^{Gård}. De grønne organisationer siger, at grønne græsplæner er ørkener, og derfor skal der ikke meget fantasi til at forestille sig, at der skal gøres noget ved det.

Han har været i løbende dialog med kommunen siden starten af 2017. Han synes, at der var langt fra det, kommunen gjorde, til det, der ville være rimeligt. Han bad derfor om et møde i februar 2019, og mødet blev afholdt i samme måned. Han gjorde rede for, hvilken betydning det havde for hans ejendom og slog på proportionalitetsprincippet. Lederen, ^B, var til stede. Da han nævnte "proportionalitetsprincippet", svarede hun "Propor", hvad for noget? Det fik ham til at tænke, at kommunen ikke tog hele billedet med, men kun så på naturinteresser.

Året efter, i februar 2020, læste han i medierne, at forvaltningen havde været under pres, og han tænkte så, at der ikke var tilstrækkelig tid planlægningen. Han har kigget på de digitale naturkort fra Aarhus Universitet for at se på, hvad budskabet var. Han synes, at det er vanskeligt at se, at der skulle være særlige naturbeskyttelsesinteresser på f.eks. ^{Gård}. Han tænker, at det ikke er særligt undersøgt.

Parternes synspunkter

^A har i sit påstandsdokument anført:

"D. Hovedanbringender

13. Udpegninger af ^A ejendomme som økologiske forbindelser har virkning for ^A. ^A har retlig interesse i at få prøvet alle de nedlagte påstande nr. 1, nr. 2 og nr. 3. Uden tilsidesættelse af Planklagenævnets afgørelse, vil der vedblive at eksistere et forkert retligt grundlag for fortsat udpegning af de omhandlede ejendomstyper.
14. Der er ikke hjemmel i lovgivningen til at udpege i) bygninger, ii) udenomsarealer, iii) gårdspladser, iv) haver, v) veje eller vi) havneanlæg som økologiske forbindelser, jf. i øvrigt planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14.
15. Fortolkning af begrebet 'økologisk forbindelse' fører til, at de nævnte ejendomstyper ikke kan udpeges som økologiske forbindelser.
16. Det gøres gældende, at Planklagenævnets opfattelse af hjemmelsspørgsmål er åbenbart i strid med legalitetsprincippet. Al offentlig forvaltning skal

have hjemmel i lov. Udpegninger til økologiske forbindelser, der ikke har hjemmel i lov, kan ikke finde sted.

17. Kommunen har undladt at tilvejebringe nye, aktuelle oplysninger vedrørende udpegningsgrundlaget for økologiske forbindelser. Kommunen har blot anvendt Fyns Amts grovkornede kort fra 2005 (bilag 1) som grundlag for udpegningsgrundlaget; uden nærmere bearbejdelse af kortgrundlaget, jf. bilag 8. Har kommunen ikke det fuldstændige grundlag for en konkret, specifik, individuel udpegningsgrundlag, skal kommunen undlade at foretage udpegningsgrundlag. Allerede fordi kommunen ikke har foretaget en konkret, specifik, individuel behandling af de enkelte områder, vil udpegningsgrundlaget således være at tilsidesætte som stridende mod grundlæggende forvaltningsretlige principper, herunder officialmaksimen, egnethedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Kommuneplan 2017 er ugyldig for så vidt angår udpegningsgrundlag af økologiske forbindelser.
18. Skovlovens § 25 med tilhørende vejledning, og den proportionalitetsvurdering, der er indarbejdet heri, finder analog anvendelse på hvilke ejendoms typer, der *ikke* skal udpeges som 'økologiske forbindelser'.
19. De efterfølgende ændringer af udpegningsgrundlag, som vist i bilag 9, hvor visse bygninger, haver, udenomsarealer og havneanlæg er taget ud af udpegningsgrundlaget, er reelt udtryk for kommunens anerkendelse af ^A indsigelser.
20. Det gøres gældende, at Nyborg Kommunes udpegningsgrundlag af økologiske forbindelser hviler på et ufuldstændigt grundlag, og at kommunens tilsidesættelse af officialmaksimen, proportionalitetsprincippet og/eller egnethedsprincippet medfører kommuneplan 2017s (delvise) ugyldighed. Nyborg Kommunes Kommuneplan 2017 er således ugyldig for så vidt angår udpegningsgrundlag til økologiske forbindelser.

E. Uddybende anbringender

E.1 Udpegningsgrundlag til økologiske forbindelser har virkning for ^A

21. Syv af ^A ejendomme som vist på bilag 6 er udpegede som økologiske forbindelser i kommuneplan 2017.
22. Kommuneplanen formidler byrådets prioriteringer i relation til arealanvendelsen i kommunen. Kommuneplanen fastlægger de overordnede mål og retningslinjer for kommunens udvikling såvel i byerne som i det åbne land. Kommuneplanen omhandler en række temaer som fx byudvikling, erhvervsudvikling, natur- og miljøbeskyttelse, infrastruktur, tekniske anlæg m.m.
23. Mål retningslinjer og udpegningsgrundlag i kommuneplanen er i henhold til teorien kun bindende for kommunen. Kommunen har pligt til at virke for

kommuneplanens virkeliggørelse. Kommuneplanen er derfor bindende for al kommunal planlægning, særligt lokalplanlægningen og udgør et grundlag for kommunens administration af anden lovgivning indenfor en række sektorer, navnlig, natur- miljø-, bygge-, vej- og husdyrbruglovgivningen.

24. Kommuneplanen er i henhold til det teoretiske udgangspunkt ikke bindende over for borgerne, men den påvirker ret klart borgerne i sidste ende gennem den kommunale planlægning i øvrigt og i administrationen af sektorlovgivningen, der ubestridt har direkte retsvirkning over for borgerne.
25. ^A gør gældende, at det er illusorisk at tro, at kommuneplanens udlægning af områder til fremtidig anvendelse ikke har nogen virkning for borgerne. Udpegninger af naturinteresser i kommunen *har* virkning også for borgerne. Om man vil kalde virkningen direkte eller indirekte er uden betydning for borgeren. Det er indgribende for en grundejer at se sit hus, have eller gårdsplads omfattet af begrænsninger.
26. De omhandlede ejendomstyper har i dag en anden anvendelse, en anden funktion, end som natur. Det er ildevarslende for borgeren fx at se sin privatsfære i form af hus og have udpeget til en ny, offentlig funktion, nemlig som spredningskorridor for planter og dyr.
27. Retningslinjerne, der fremgår af kommuneplan 2017 for de udpegede økologiske forbindelser (bilag 2), indebærer bl.a. at der kun kan bebygges eller etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang. Dette begrænser adgangen til økonomisk udnyttelse for ^A .
28. En anden væsentlig, og reelt ildevarslende, retningslinje i kommuneplanen (bilag 2) er denne: "*Ved væsentlige eksisterende spærringer i spredningskorridorer bør passage søges sikret.*" Det må antages, at spredningskorridorer og økologiske forbindelser er udtryk for det samme. ^A har en række bygninger, veje, gårdspladser m.v. udpeget som økologisk forbindelse (jf. bilag 6). Disse bygninger, veje, gårdspladser m.v. udgør alle "*eksisterende spærringer i spredningskorridorer*". Kommune angiver i kommuneplanen som hensigt, at "*passage [bør] søges sikret.*" Hvad betyder det at sikre passage gennem et hus, over en vej eller en gårdsplads? Hvilken indflydelse vil det få for handelsprisen, hvis en køber af ejendommen skal forholde sig til denne usikkerhed i kommuneplanen?
29. Endnu en væsentlig retningslinje: Udpegninger får endda virkning uden for udpegningerne, jf. retningslinje nr. 4. Dette kan ikke være lovligt, allerede fordi virkningsområdet ikke er udpeget på et kort, jf. MAD2014.73.
30. Udpegninger til ændret funktion og de anførte retningslinjer er ulovlige og indgribende for ^A .

31. ^A gør gældende, at retningslinjerne i kommuneplanen medfører indskrænkninger såvel i den nuværende som fremtidige råderet over ejendommene.
32. Det er velkendt, at ejendomsværdier påvirkes, når der ændres zonestatus. Tilsvarende vil det have betydning for værdierne, når ejendomme omfattes af udpegninger og andre ejendomme ikke gør. En køber af en ejendom vil give en lavere pris, når kommunen har udpeget en ejendom til ændret anvendelse med en ny funktion.
33. Ved indførelse af zonelovgivningen blev der ydet erstatning til bynære arealer, der endte i landzone, fordi det vurderedes, at der således ville være begrænset adgang til økonomisk udnyttelse af en sådan ejendom. Det samme vil på sigt gælde ejendomme, der omfattes af økologiske forbindelser: brugsretten indskrænkes i forhold til den øvrige landzone.
34. Kommuner er overordnet opdelt i byzone og landzone. Kommuneplanen indfører imidlertid, under dække af kommuneplanen, reelt en ny zonetype: naturzone.
35. Kommuneplanens retningslinjer får straks virkning for de berørte ejendomme: I sager hvor kommunalbestyrelserne er tillagt videregående skønsbeføjelser, og hvor sektorlovgivningen ikke nærmere angiver, hvilke kriterier, der skal lægges vægt på, eller hvor forholdet alene reguleres af planloven eller anden lovgivning, kan der uden videre lægges vægt på udpegningen af et område til økologiske forbindelser. Det bestrides, at udpegningen til økologisk forbindelse kun får betydning i sager om landzonetilladelser. Der henvises til MAD2017.296.

E.2 ^A har retlig interesse – herunder i effektiv judiciel kontrol med myndighedsafgørelser

36. Planklagenævnet gør gældende, at ^A ikke skulle have retlig interesse i at få efterprøvet Planklagenævnets afgørelse vedrørende udpegningerne af ^A faste ejendomme som økologiske forbindelser. Dette bestrides.
37. ^A har retlig interesse allerede fordi, udpegninger til økologiske forbindelser tilstræber at ændre den nuværende indtægtsgivende funktion af hans ejendomme til en ny, offentlig funktion. Udpegede arealer, og endda ikke-udpegede arealer i strid med MAD2014.73, er omfattet af restriktionerne, der følger af de vedtagne retningslinjer i kommuneplanen.
38. Med Planklagenævnets afgørelse er der nu en retskilde hvoraf fremgår, at kommunen lovligt kan udpege i) bygninger, ii) udenomsarealer, iii) gårdspladser, iv) haver, v) veje og vi) havne-anlæg som økologiske forbindelser. Kommunen kan udpege disse ejendomstyper igen og igen ved alle fremtidige revisioner af kommuneplanen. Der er et klart behov for ^A til at kunne få underkendt Planklagenævnets ulovlige praksis.

39. Zahle finder, at:

"Domstolenes prøvelse af administrative forskrifters overensstemmelse med lov kan ses som udslag af den prøvelse af øvrighedsmyndighedens grænser, som er udtrykkeligt hjemlet i grl § 63, stk. 1."

40. Der er endvidere hjemmel til domstolsprøvelse af afgørelser om forhold, der er omfattet af planloven, jf. planlovens § 62, stk. 1, 1. pkt. Der kan også ske prøvelse af planer, jf. U.1988.969Ø, hvor en bestemmelse i en lokalplan blev erklæret ugyldig, fordi bestemmelsen fandtes *"at savne tilstrækkelig planmæssig begrundelse"*. Det er tilsvarende målestok, der skal anvendes på Nyborg Kommunes udpegninger af fx bygninger, gårdspladser, veje m.v. som økologiske forbindelser.

41. Gomard og Kistrup anfører, at:

"Adgangen til prøvelse ved anerkendelsessøgsmål af lovligheden af handlinger, der har udspillet sig og ikke givet sagsøgeren et bestemt krav, som kan fuldbyrdes, er undertiden en nødvendig forudsætning for en effektiv judiciel kontrol med administrative myndigheder."

42. I U.2008.1653/1H fandt Højesteret, at der var retlig interesse i prøvelse af et klagenævns foreløbige afgørelse, selvom der senere var truffet en endelig afgørelse. Hensynet til kontrol med offentlige myndigheders virke vejer betydeligt tungere end spørgsmål om, hvad en afgørelse 'kan bruges til'. En afgørelse i denne sag vil imidlertid også få betydning i forhold til Nyborg Kommunes fremtidige ændringer af udpegningerne af ^A ejendomme.

43. Planklagenævnet anfører i svarskriftet, at ^A ikke har nogen retlige interesse i efterprøvelse af gyldigheden af Planklagenævnets afgørelse da udpegningerne i Kommuneplan 2017 *"nu er erstattet af udpegningerne i Kommuneplantillæg nr. 11.1."* Dette argument er uden betydning, allerede fordi ^A har krav på effektiv, judiciel kontrol med myndighederne, og fordi en kommune med henvisning til Planklagenævnets afgørelse ville kunne udpege de nævnte ejendomstyper igen og igen ved hver revision af kommuneplanen.

44. En kommuneplan skal revideres hvert fjerde år. ^A klagede over kommuneplan 2017, og kommunen har nu vedtaget kommuneplan 2021. Planklagenævnets sagsbehandlingstid er langtrukken. Hvis kun aktuelle udpegninger kunne prøves, kunne domstolsprøvelse næppe nå at blive gennemført inden ny planlægning foreligger.

45. Endelig handler det efterfølgende Kommuneplantillæg nr. 11.1 om udpegninger til Grønt Danmarkskort. Der er *ikke* identitet mellem udpegninger som økologiske forbindelser og udpegninger til Grønt Danmarkskort. Der

eksisterer en vejledning i udpegninger af områder til Grønt Danmarkskort. Der eksisterer ingen vejledning i udpegning af økologiske forbindelser. Begrebet er end ikke entydigt defineret.

46. Nærværende sag handler i det væsentlige om legalitetsspørgsmål: er det lovligt, eller ulovligt, at huse, haver, gårdspladser, veje m.v. på ^A forskellige ejendomme er udpeget af kommunen som økologiske forbindelser.
47. Formålet med påstand nr. 2, såvel den principale som den subsidiære, er at sikre, at den dom, der afsiges i denne sag, forholder sig til det, som ^A ønsker prøvet. Hvis påstand nr. 2 vitterlig måtte være udtryk for, som anført af Kammeradvokaten, et *anbringende* til støtte for påstand nr. 1, da må retten afvise påstand nr. 2 og i stedet forholde sig helt konkret til disse påstande ved formulering af præmisserne. Klarhed er formålet.
48. Påstand nr. 3 er nødvendig for at sikre, at Nyborg Kommune kommer til at tage konsekvens af en dom ved at rette op på ulovhjemlede udpegninger. Hvor påstand nr. 1 handler om Planklagenævnets afgørelse, retter påstand nr. 3 sig mod den retlige konsekvens af en dom, nemlig at kommuneplanen er (delvis) ugyldig; det er således ikke tilstrækkeligt blot at få dom for, at nævnets afgørelse er ugyldig.

E.3 Manglende hjemmelsgrundlag – legalitetsspørgsmål - resposum

49. ^A noterer sig, at Planklagenævnet ikke påpeger nogen hjemmel for en kommune til at udpege bygninger, udenomsarealer, haver, veje eller havneanlæg som økologiske forbindelser.
50. Hus, have, gårdspladser, veje og havneanlæg m.v. har et klart andet formål end naturbeskyttelse. Disse ejendomsstyper adskiller sig markant fra eksisterende naturudpegninger som § 3, Natura 2000 og fredskov.
51. For at sætte sagen i kontekst, uden at det formelt gøres gældende som et anbringende i denne sag, er det ^A opfattelse, at myndighedernes langsigtede mål er at indføre omfattende naturfredninger i Danmark som erstatningsfrie reguleringer i kommuneplaner. Det er ^A opfattelse at borgernes ejendomme ikke erstatningsfrit, uden hjemmel, skal stå til rådighed for samfundets udrulning af naturfredninger i Danmark under dække af kommuneplaner, som hensigtsmæssigt fremhæves ikke at have retsvirkning for borgerne.
52. Formålet med 'økologiske forbindelser' må være, at de i dag, og ikke først fremtidigt, er egnede til at virke som spredningskorridorer for dyr og planter, dog skal udpegninger være proportionale, saglige og efterleve Grundloven. Ejendomsstyper som bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje og havneanlæg er atypiske områder at betegne som 'natur'. De nævnte ejendomsstyper er helt åbenbart ikke egnede, og ikke proportionale,

som spredningskorridorer i dag. Formålet med og funktionen af huse, gårdspladser m.v. er diametralt modsat af, hvad man ønsker med økologiske forbindelser. Udpegning af sådanne områder med anden funktion kræver klar lovhjemmel og i mangel heraf vil udpegning være åbenbart uproportional og i strid med egnethedsprincippet.

53. I duplikkens afsnit 2.3 anfører Planklagenævnet, at *"Planklagenævnet forstår reglerne sådan, at der ikke er noget til hinder for, at udpegninger omfatter områder, hvor der på nuværende tidspunkt er andet end natur."* Dette citat viser, at Planklagenævnet anerkender, at de nævnte ejendomsstyper, som denne sag vedrører, er *"andet end natur"*. Ifølge nævnet er der således ingen begrænsninger i udpegningerne. Hvis arealer uden natur kan udpeges som økologiske forbindelser, da kan alle arealer udpeges. Endelig er henvisningen i citatet til *"på nuværende tidspunkt"* en afsløring af, at den nuværende anvendelse af atypiske områder uden natur skal ændres, således at der opstår natur. Det er indgribende over for grundejeren.
54. ^A er enig med Planklagenævnet i, at de nævnte ejendomsstyper alene kan blive spredningsfremmende, hvis den nuværende anvendelse ændres. Huset skal rives ned eller gårdspladsen skal gro vild, før arealet kan virke spredningsfremmende for dyr og planter. De grønne organisationer anser eksempelvis klippede græsplæner for golde 'ørkener' i naturmæssig henseende. Er hensigten med udpegning til økologiske forbindelser, at fx private havers klippede græsplæner skal gro vild for at kunne virke spredningsfremmende?
55. Der er et klart behov for, at udpegninger til økologiske forbindelser fintegnes på kort, inden udpegning sker, og at udpegninger kun finder sted, hvor det er relevant. Der er behov for, at der sker ensartet administration af udpegningerne, så de samlet bliver relevante og proportionale; udpegningerne skal overholde egnethedsprincippet for at være lovlige.
56. Som følge af Danmarks tiltrædelse af FNs biodiversitetskonvention i 2008 er udpegningerne til økologiske forbindelser en skærpelse i forhold til Fyns Amts grovkornede udpegninger i 2005 af 'biologiske interesseområder'. Områderne er de samme, men intensiteten er øget.
57. ^A gør gældende, at udpegning af disse ejendomsstyper til 'økologiske forbindelser' er så usædvanligt og atypisk for en naturlig sproglig forståelse af begrebet 'økologiske forbindelser', at det må kræve klar lovhjemmel at udpege disse ejendomsstyper som økologiske forbindelser. De nævnte ejendomsstyper fremstår som uegnede med deres nuværende anvendelse til at virke for spredning af natur og planter. Udpegning til økologiske forbindelse med det indforståede behov for, at der skal ske ændret anvendelse for at kunne virke for formålet, fremstår så indgribende over for ejendomssejeren, at behovet for klar lovhjemmel bliver åbenbart.

58. ^A har som 'øvrige bilag' fremlagt et responsum af den 9. juli 2021 udarbejdet af professor, dr.jur., Frederik Waage. Konklusionen i dette responsum er som følger:
59. Responsummets hovedkonklusioner er følgende:
- *Planloven stiller visse minimumskrav til udfærdigelsen og udpegningen af økologiske forbindelser på et kort.*
 - *Legalitetsprincippet indebærer, at det kræver hjemmel i lov at fastlægge økologiske forbindelser, der går igennem bygninger, havneanlæg mv., og hjemmelsgrundlaget herfor er ikke præcist defineret i planlovens § 11a.*
 - *Ved udarbejdelsen af en kommuneplan er kommunen bundet af sædvanlige forvaltningsretlige principper, herunder officialprincippet og proportionalitetsprincippet.*
 - *Det må i hvert fald anses for et uegnet indgreb i strid med proportionalitetsprincippet, hvis der bliver udpeget en økologisk forbindelse, der går gennem en bygning, et havneanlæg eller lignende.*
 - *En tilsidesættelse af planlovens minimumskrav og de forvaltningsretlige principper i forbindelse med udfærdigelsen af kort kan i henhold til administrativ praksis og retspraksis føre til ugyldighed. Det må forventes, at en domstol vil foretage en indgående prøvelse af den relevante lovgivning og de nævnte retsprincipper, hvis den får forelagt en sag om udfærdigelsen af kort i en kommuneplan*
 - *Det er min vurdering, at Planklagenævnets afgørelse af 6. oktober 2019 vil blive tilsidesat af en domstol i relation til spørgsmålet om hvorvidt det vil være lovligt, egnet og proportionelt, at bygninger, gårdspladser, og havneanlæg kan indgå som led i en økologisk forbindelse.*
60. ^A henholder sig til konklusionerne i dette responsum.

E.4 Fortolkning af begrebet økologisk forbindelse

61. Udpegning af bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje og havneanlæg til 'økologiske forbindelser' er så usædvanligt og atypisk for en naturlig sproglig forståelse af begrebet 'økologiske forbindelser', at de må kræve klar lovhjemmel at udpege som økologiske forbindelser. Udpegning af disse ejendomsstyper kan ikke rummes inden for hverken en sproglig fortolkning eller en formålsfortolkning af begrebet.
62. Først skal der foretages en fortolkning af planlovens begreb 'økologiske forbindelser', og en sådan fortolkning vil efter ^A opfattelse føre til, at de nævnte ejendomsstyper ikke kan udpeges som 'økologiske forbindelser'. Selv hvis lovfortolkning måtte føre til at en eller flere af de nævnte ejendomsstyper skulle kunne udpeges, ville en konkret vurdering baseret på

forvaltningsretlige principper om proportionalitet og egnethed føre til, at disse ejendoms-typer ikke skal udpeges som økologiske forbindelser.

63. Selv hvis definitionen af planlovens begreb 'økologiske forbindelser' skulle være udtryk for et forvaltningsmæssigt skøn, skal såvel nævn som domstole stadig prøve, om udøvelse af skønnet ligger inden for de retlige grænser for udøvelse af skønnet. Domstolsprøvelse af grænserne for udøvelse af forvaltningens skøn kan aldrig afskæres.

E.5 Kommuneplan 2017 er (delvis) ugyldig

64. Kommunen har undladt at tilvejebringe nye, aktuelle oplysninger vedrørende udpegningsgrundlaget for økologiske forbindelser. Kommunen har blot anvendt Fyns Amts grovkornede kort fra 2005 (bilag 1) som grundlag for detailudpegning af økologiske forbindelser i 2017; uden nærmere bearbejdelse af kortgrundlaget.
65. Har kommunen ikke det fuldstændige grundlag for en konkret, specifik, individuel udpegning, skal kommunen undlade at foretage udpegning. Allerede fordi kommunen ikke har foretaget en konkret, specifik, individuel behandling af de enkelte områder, vil udpegningen således være at tilside-sætte som stridende mod grundlæggende forvaltningsretlige principper, herunder officialmaksimen, egnethedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Derfor er det ugyldigt at konvertere særlige biologiske interesseområder i Fyns Amts regionalplan 2005 til økologiske forbindelser i kommuneplan 2017. Alle udpegninger til økologiske forbindelser i kommuneplan 2017 er derfor ugyldige.
66. Hvis retsstillingen virkelig skulle være, som Planklagenævnet hævder, da kan alt udpeges som økologisk forbindelse. Der ville så være et hul i de forvaltningsretlige principper.
67. Sådan er retsstillingen ikke. Med udgangspunkt i planloven og de forvaltningsmæssige principper skal kommunen udpege økologiske forbindelser, hvor det giver saglig mening. De forvaltningsretlige principper sætter grænserne for, hvad der kan udpeges. Det var, hvad Nyborg Kommune skulle have administreret efter.
68. Der er et klart behov for, at udpegninger til økologiske forbindelser fintegnes på kort, inden udpegning sker, og at udpegninger kun finder sted, hvor det er relevant. Der er behov for, at der sker ensartet administration af udpegningerne, så de samlet bliver relevante og proportionale; udpegningerne skal overholde egnethedsprincippet for at være lovlige.

E.6 Analogi fra skovlovens § 25

69. Skovloven har til formål at bevare og værne landets skov og hertil forøge skovarelet, jf. § 1, stk. 1.

70. I skovlovens § 25, stk. 1, er det bestemt, at miljø- og fødevarerministeren kan registrere "naturmæssigt særlig værdifulde skove", og jf. stk. 2, kan ministeren indgå aftaler med ejerne om at sikre en drift, der understøtter og fremmer den biologiske mangfoldighed.
71. Miljø- og Fødevarerministeret har i 2017 udarbejdet en "Nøgle til kortlægning af naturmæssigt særlig værdifuld skov"⁵. Nøglen er lavet "som en vejledning til kortlæggere af naturmæssigt særlig værdifuld skov – de såkaldte § 25-skove."
72. I begrebet "naturmæssigt særlig værdifuld skov" defineres på følgende måde, jf. miljøstyrelsen:
- "Naturmæssigt særlig værdifuld skov" er skov med naturværdier, der rækker udover det gennemsnitlige og almindelige. Det vil sige skov, som har særlig stor betydning for at bevare biologisk mangfoldighed i Danmark - forstået på både system-, arts- og gen-niveau."*
73. I "Nøgle til kortlægning af naturmæssigt særlig værdifuld skov" er det på side 8, 3. linje anført at: "Park, have til huse og sommerhuse, planteskoler, frugtplantager, pileplantager (energi-pil) og juletræskulturer" ikke skal omfattes af udpegninger som naturmæssigt særlig værdifuld skov. Når haver til huse ikke skal medtages, medfører det selvfølgelig også, at huse heller ikke skal medtages.
74. Kortlægning af § 25-skov er et spejlbillede af udpegninger af særlig værdifuld natur som en del af 'økologiske forbindelser'. Miljøstyrelsen har imidlertid i vejledningen til kortlægning af § 25-skove foretaget en proportionalitetsvurdering, hvorefter parker, haver og plantager ikke skal udpeges. Samme konklusion burde såvel Nyborg Kommune som Planklagenævnet være kommet frem til af egen drift vedrørende udpegninger af områder som i dag har en diametralt anden funktion end spredningskorridorer.
75. Det gøres gældende, at der ved kortlægning af 'økologiske forbindelser' skal foretages en proportionalitetsvurdering analog med skovlovens § 25 og vejledningen hertil, og at lignende arealer ikke skal udpeges som økologiske forbindelser.

E.7 Kommunens forslag til ændringer i udpegninger – en tilståelsessag

76. Nyborg Kommune kan lejlighedsvist godt finde ud af at udtage bygninger, udenomsarealer, gårdspladser og haver fra udpegningerne til økologiske forbindelser. Eksempelvis viser det seneste forslag vedrørende udpegninger ved ^A ejendom, ^{Gård} , beliggende ^{Adr. 1} , at visse bygninger, en del af gårdspladsen, udenomsarealer og en stor del af græsplænerne i haven sydøst herfor til økologiske forbindelser, jf. bilag 9. Marinestationen og skansen på Slipshavn foreslås også taget ud af ud-

pegningerne. Det er reelt en tilståelsessag for kommunen, og Planklagenævnet opfordres til at tage bekræftende til genmæle.

77. Nyborg Kommunes administration fremstår inkonsekvent jf. bilag 9: ^{Adr. 2}
 er delvis tilpasset. ^{Adr. 3} og ^{Adr. 4} er kun en mindre del tilpasset. ^{Adr. 5 & 6} ^{Adr. 7} samt ^{Adr. 8, 9 & 10}
 er ikke tilpasset. Nogle huse og bygninger er 'skåret midt over', hvor en halvdel er udlagt til en økologisk forbindelse og en anden halvdel er ikke udlagt til en økologisk forbindelse.
78. Udpegning af de nævnte ejendomsstyper som økologiske forbindelser er helt grundlæggende for alle kommuners udpegninger og vil skulle undergives særlig intensiv prøvelse hos domstolene.

E.8 Planklagenævnets kompetence

79. Planklagenævnet har alene kunnet prøvet retlige spørgsmål.
80. Planklagenævnets afgørelse (bilag 5) indeholder følgende udtalelse:
- "Planklagenævnet har i øvrigt ikke kompetence til at efterprøve kommunens vurdering i forhold til værdien af områderne som område for økologiske forbindelser mv."*
81. ^A gør gældende, at spørgsmålet om fortolkningen af begrebet 'økologisk forbindelse' i planloven er et retlig spørgsmål, der er undergivet nævnets kompetence.
82. Om sondringen mellem retlige spørgsmål og ikke-retlige spørgsmål er det i betænkningen over forslaget til kommuneplanloven anført, at fortrinsvis spørgsmål af "politisk" karakter ikke skal prøves. Omvendt er kommunens fortolkning af ord i lokalplaner og lov udtryk for retlige spørgsmål, der kan påklages.
83. Planlovens begreb 'økologiske forbindelser' er en retlig standard undergivet sædvanlig lovfortolkning. Hvis Planklagenævnets opfattelse skulle lægges til grund, kunne alle landets kommune anlægge deres egen fortolkning, men planlovens begreb er ikke en skønsbeføjelse; det er en retlig standard, der skal administreres ens i hele landet.
84. Hvorvidt en skov, eng eller grøft skal udpeges eller ej, kan i nogen tilfælde være skønspræget, så det ikke er en retlig vurdering længere, men denne sag handler om noget meget mere grundlæggende; hvad er den rette fortolkning af begrebet 'økologiske forbindelser' i planlovens forstand, og hvilke ejendomsstyper indgår eller indgår ikke?

85. I MAD2005.606H kunne domstolene godt prøve spørgsmålet om begrebet en 'bolig'. På samme måde burde Planklagenævnet have prøvet, om udpegning af de nævnte ejendoms typer som økologiske forbindelser er i overensstemmelse med planlovens bestemmelse om udpegning af økologiske forbindelser i kommuneplaner.
86. Skulle Planklagenævnets opfattelse af gældende ret vitterlig lægges til grund, ville hverken nævn eller domstole kunne forholde sig til udpegninger af 'økologiske forbindelser' og alle landets kommuner ville være frit stillede til at gøre, hvad der passede dem hver især – planlovens bestemmelse om udpegning af økologiske forbindelser ville være blevet virkningsløs, hvis den ikke kunne efterprøves. Ingen lovgivning er undtaget fra domstolskontrol.
87. Kommunen har imidlertid *ikke* foretaget noget skøn, jf. bilag 8, eller nogen vurdering i øvrigt. Kommunen har blot anvendt Fyns Amts grovkornede kort over "*særlige biologiske interesseområder*" fra 2005 (bilag 1) som grundlag for udpegning af økologiske forbindelser; uden nærmere bearbejdelse af kortgrundlaget. Amtets kort fra 2005 med "*særlige biologiske interesseområder*" er således af kommunen ophøjet til en meget detaljeret angivelse af "*økologiske forbindelser*", uden at kommunen har foretaget den nødvendige, saglige sagsbehandling i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper.
88. Kommunen har i brev af den 10. oktober 2019 (bilag 8) bekræftet, at særlige biologiske interesseområder (som i brevet er benævnt "*økologiske spredningskorridorer*") er overført uændret fra regionplan 2005 til kommuneplan 2017. Kommunen har i stedet for selv at fortolke begrebet økologisk forbindelse blot sat lighedstegn med særlige biologiske interesseområder, dvs. skøn under regel.
89. Officialprincippet er udtryk for ordentlighed. Mangelfuld sagsbehandling går ud over borgernes retssikkerhed. Det er offentlige myndigheders pligt at værne om grundlæggende retsprincipper og tilsikre ordentlighed i forvaltningen. Hvorfor har kommunen ikke gjort sit arbejde ordentligt, og hvorfor beskytter Planklagenævnet og Kammeradvokaten det mangelfulde arbejde fra kommunens side?

F. Naturklagenævnet forholder sig ikke til kernespørgsmålene i sagen

90. Det ville være klædeligt hvis Kammeradvokaten under sagens forberedelse havde forholdt sig til sagens kernespørgsmål med samme intensitet som Kammeradvokaten forholder sig til afvisnings- og frifindelsespåstanden i øvrigt. Fx er der i Planklagenævnets duplik blot skrevet: "*Det anførte i det til replikken vedlagte responsum kan ikke føre til et andet resultat.*" Det ville være ønskværdigt, hvis Planklagenævnet ville forholde sig til de betydelige indsigelser, som indgår i responsummet. "

Planklagenævnet har i sit påstandsdokument anført:

”3. ANBRINGENDER

3.1 Afvisningspåstanden

Til støtte for den nedlagte principale påstand om afvisning gøres det gældende, at sagsøgeren ikke har nogen retlig interesse i efterprøvelse af gyldigheden af Planklagenævnets afgørelse af 6. oktober 2020 vedrørende udpegningerne af økologiske forbindelser i Kommuneplan 2017, da disse udpegninger efterfølgende er erstattet af udpegningerne i Kommuneplantillæg nr. 11.1. Det gælder, uanset om en del af indholdet i kommuneplantillægget svarer til det, som fremgik af Kommuneplan 2017. Det samme gælder anerkendelsespåstandene i påstand 2-3, som ligeledes angår udpegningerne i Kommuneplan 2017. I dag er Kommuneplan 2021, som blev vedtaget den 14. december 2021, den gældende kommuneplan for Nyborg Kommune.

Udpegningerne i Kommuneplan 2017 har ikke haft nogen konkret og væsentlig betydning for sagsøgeren i den periode, hvor de var gældende, herunder i perioden fra nævnets afgørelse og frem til ændringen ved Kommuneplantillæg nr. 11.1, jf. nærmere nedenfor i afsnittet om kommuneplanens retsvirkninger.

I forhold til påstand 2 (både den principale og subsidiære anerkendelsespåstand) bemærkes, at påstandene ses at være anbringender til støtte for påstand 1 om Planklagenævnets afgørelses ugyldighed. Det er uklart, hvad formålet med påstand 3 er i lyset af påstand 1. Også derfor må der ske afvisning af disse påstande.

I forhold til det af sagsøgeren anførte om modus for revision af kommuneplaner bemærkes, at den omstændighed, at kommuneplaner generelt revideres hvert 4. år, ikke ændrer ved, at Planklagenævnets afgørelse i denne konkrete sag angår udpegninger i en kommuneplan, som efterfølgende er blevet erstattet af udpegninger i et kommuneplantillæg og senere en ny kommuneplan. Der var således i første omgang tale om en revision af specifikke dele af kommuneplanen ved et kommuneplantillæg (bilag A) udenfor den generelle revision af kommuneplanen. Det bemærkes i øvrigt, at det følger af planlovens § 23 a om kommuneplanstrategier, at kommunerne i forbindelse med den generelle revision vælger mellem revision af kommunen i sin helhed og delvis revision og genvedtagelse for en ny 4-års-periode, jf. også afsnit 3.1 i Planklagenævnets afgørelse (bilag 5). Nyborg Kommune har for så vidt angår Kommuneplan 2021 besluttet en delvis revision, og der er derfor ikke sket ændringer af udpegningerne til Grønt Danmarks-kort (jf. Nyt i Kommuneplan 2021 (nyborg.dk)).

Det af sagsøgeren anførte kan ikke føre til, at sagsøgeren har en retlig interesse i denne retssag, der angår de tidligere udpegninger i Kommuneplan 2017, som ikke længere er gældende.

Det er i øvrigt ikke korrekt, at der ikke er identitet mellem udpegningerne i Kommuneplan 2017 og kommuneplantillægget, sådan som sagsøgeren har anført. Det fremgår udtrykkeligt af kommuneplantillægget (bilag A), at tillægget reviderer rammerne for økologiske forbindelser, potentielle økologiske forbindelser og potentielle naturområder og således ændrer i Kommuneplan 2017's temaer om potentielle naturområder, økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser. Kommuneplantillægget og senere Kommuneplan 2021 har således i sin helhed erstattet de nævnte udpegninger i Kommuneplan 2017, og det er disse udpegninger i Kommuneplan 2017, som Planklagenævnets afgørelse og dermed denne retssag angår.

3.2 Frifindelsespåstanden

Til støtte for den nedlagte subsidiære påstand om frifindelse gøres det gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 6. oktober 2020 er lovlige og gyldige.

Planklagenævnet har med rette opretholdt Nyborg Kommunes afgørelse om endelig vedtagelse af Kommuneplan 2017 og har dermed ikke givet sagsøgeren medhold i klagen over kommunens afgørelse.

Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Der er ikke med stævningen fremkommet væsentlige nye oplysninger af betydning for sagen.

3.2.1 Prøvelsesbegrænsning

Planklagenævnets afgørelse er truffet i medfør af planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, hvorefter nævnet alene kan efterprøve retlige spørgsmål. De retlige spørgsmål i denne sag var, om kommunen havde hjemmel til at udpege områderne på sagsøgerens ejendom til område for økologiske forbindelser, og om kommunen ved udpegningen af områderne har overholdt almindelige forvaltningsretlige principper og regler, herunder officialprincippet. Prøvelsen under retssagen mod Planklagenævnet er afgrænset tilsvarende.

Planklagenævnet har således med rette fundet, at nævnet ikke har kompetence til at efterprøve kommunens vurderinger i forhold til værdien af områderne som økologiske forbindelser mv. Om det er hensigtsmæssigt, at et område omfattes af udpegninger, er ikke et retligt spørgsmål, og en vurdering heraf ligger derfor udenfor nævnets kompetence. Planklagenævnet kan ikke tage stilling til synspunkter om, at det er forkert eller uhensigtsmæssigt, at et område i kommuneplanen er udpeget som værdifuldt i forhold til f.eks. landbrug (nr. 10), kulturhistorie (nr. 15), landskab (nr. 16) eller geologi (nr. 17). Det samme gælder naturinteresser (nr. 14). Det er ikke retlige spørgsmål, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 3. Det bemærkes i øvrigt, at der ikke er noget til hinder for, at et område i en kommuneplan på baggrund af politiske ønsker til udviklingen i kommunen udlægges til en anden anvendelse end den eksisterende. Det er helt sædvanligt.

Dommen i MAD2005.606H, som sagsøgeren henviser til, angår fortolkningen af begrebet "bolig" i en lokalplan. Lokalplaner har bindende virkning for borgerne, og hvordan en lokalplanbestemmelse skal fortolkes, er et retligt spørgsmål, som Planklagenævnet kan efterprøve. Dommen har ingen betydning for denne retssag.

Planklagenævnet er ikke rette sagsøgte i forhold til anbringender, som ikke blev gjort gældende i klagesagen, og som nævnet derfor ikke har taget stilling til. Der henvises bl.a. til U 2008.2793 H. Kommunen er rette sagsøgte i forhold til sådanne anbringender. Der kan således ikke i forbindelse med denne retssag tages stilling til andre indsigelser vedrørende udpegningerne end de retlige spørgsmål, som nævnet har efterprøvet. De af sagsøgeren beskrevne konsekvenser af denne praksis bestrides. Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af retspraksis, at en retssag mod en kommune (og eventuelt også nævnet) anses for rettidigt anlagt, hvis den anlægges inden 6 måneder efter nævnets afgørelse, jf. f.eks. U2003.1150H. Synspunktet om prøvelsesbegrænsning betyder ikke, at der ikke kan indgå nye oplysninger eller ny argumentation i en retssag mod nævnet om nævnets afgørelse, men at retssagen kun kan handle om de klagepunkter i forhold til kommunens afgørelse, som nævnet har taget stilling til i afgørelsen. En retssag om andre spørgsmål må anlægges mod kommunen.

3.2.2 *Kommuneplanens retsvirkninger*

Det bestrides, at udpegningerne i kommuneplanen indebærer restriktioner eller rådighedsbegrænsninger for sagsøgerens ejendomme.

En kommuneplan er altid et udtryk for erstatningsfri regulering allerede af den grund, at en kommuneplan ikke har bindende virkning for borgerne, men kun for kommunen selv, jf. planlovens § 12. En kommuneplan udgør således ikke et indgreb i borgernes retsforhold. Det bemærkes, at planlovens § 12, stk. 1, ikke betyder, at kommunen har en ubetinget pligt til at følge en kommuneplan ved afgørelser i landzonesager, men at hensynet til kommuneplanen skal inddrages i afvejningen i den konkrete sag, jf. f.eks. MAD2013.2199NMK. Udpegningen betyder således navnlig, at hensynet til gode spredningsveje mellem naturområder skal inddrages af kommunen i sager om landzonetilladelser, hvilket dog ikke er relevant ved nyt byggeri eller ændret anvendelse, der er fritaget for krav om landzonetilladelse. Der henvises desuden til afsnittet om Grønt Danmarkskorts betydning for borgeren i kommuneplantillægget, bilag A, side 2-3.

Det bestrides, at udpegningerne indebærer en nedgang i ejendomsværdien, og at der er tale om en zoneændring.

3.2.3 *Hjemmel til udpegningerne*

Det gøres gældende, at Planklagenævnet med rette har fundet, at udpegningerne har hjemmel i planloven.

Det følger af planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for varetagelse af naturbeskyttelsesinteresserne, som udgøres af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, herunder eksisterende Natura 2000-områder på land og andre beskyttede naturområder samt økologiske forbindelser, potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser. Det følger endvidere af planlovens § 11 a, stk. 2, at kommunalbestyrelsen ved fastsættelse af retningslinjer efter stk. 1, nr. 14, skal udpege beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser på kort, herunder eksisterende Natura 2000-områder på land og andre beskyttede naturområder samt økologiske forbindelser, potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser.

Planklagenævnet har dermed med rette fundet, at der er hjemmel i planloven til at udpege økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser i kommuneplanen og fastsætte retningslinjer for disse.

Der er ikke i planloven fastsat bestemmelser om, at økologiske forbindelser eller potentielle økologiske forbindelser ikke kan omfatte områder, hvor der er bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje eller havneanlæg. Om retsvirkningerne af udpegningen henvises til afsnittet ovenfor. Planklagenævnet har på den baggrund med rette ikke givet sagsøgeren medhold i klagepunktet om, at der ikke er hjemmel til udpegningerne.

Planklagenævnet bemærker, at kommuneplanens udpegninger og retningslinjer fastlægges på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen, jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 2. Kommuneplanens retningslinjer er bl.a. derfor i høj grad udtryk for politiske vurderinger og prioriteringer, som Planklagenævnet ikke kan efterprøve. Det gælder også udpegninger og retningslinjer til varetagelse af naturbeskyttelsesinteresser, herunder økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser, som ikke er udpeget og beskyttet efter anden lovgivning. Det bestrides, at Planklagenævnet burde have tilsidesat kommunens udpegninger med henvisning til en proportionalitetsvurdering, sådan som sagsøgeren gør gældende.

Planklagenævnet bestrider, at kommunens efterfølgende revisioner af udpegningerne har nogen betydning for rettens vurdering af nævnets afgørelse om hjemmelsgrundlaget. At kommunen i den senere planlægning har genovervejet udpegningerne i lyset af sagsøgerens indsigelser ændrer ikke ved, at kommunen havde hjemmel til at udpege områderne som gjort i Kommuneplan 2017. Som beskrevet har Planklagenævnet ingen prøvelsesret i forhold til hensigtsmæssigheden af udpegningerne.

Planklagenævnet bestrider, at skovlovens regler kan sammenlignes med planlovens regler, herunder om kommuneplaner. Skovlovens § 25 om ministerens adgang til at registrere andre naturmæssigt særlige værdifulde skove end dem, som er omfattet af kortlægningen i forbindelse med Natura 2000, kan ikke sammenlignes med kommunernes adgang til at fastsætte retningslinjer om naturinteresser og områdeudpegninger i en kommuneplan, bl.a. fordi retsvirkningerne er for-

skellige. Det bemærkes, at afgørelser efter skovlovens § 25 ikke er omfattet af klageadgang til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, jf. skovlovens § 60.

3.3 Officialprincippet

Ved vedtagelse af planer tilkommer der kommunen et meget vidt planlægningsmæssigt skøn i forhold til indholdet, herunder i forhold til udpegninger i kommuneplanen. Kommunens meget vidtgående skønsmæssige beføjelser i forhold til bl.a. udpegninger indebærer, at der også tilkommer kommunen et meget vidtgående skøn i forhold til omfanget og karakteren af de oplysninger og vurderinger, som tilvejebringes i forbindelse med planvedtagelsen.

Planloven indeholder heller ikke krav om, at der skal foretages specifikke undersøgelser i forbindelse med udpegningen af økologiske forbindelser mv., eller at der skal ske en konkret og individuel vurdering af de enkelte områder.

Planklagenævnet har på den baggrund med rette fundet, at kommunen ikke har handlet i strid med officialprincippet i den konkrete sag i forbindelse med tilvejebringelsen af de nødvendige oplysninger til brug for udpegningen af økologiske forbindelser mv. i kommuneplanen.”

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagen.

Rettens begrundelse og resultat

Nyborg Kommune vedtog den 20. juni 2017 forslag til kommuneplan 2017 for Nyborg Kommune. Planforslaget var herefter i offentlig høring fra den 8. august 2017 til den 3. oktober 2017. Kommuneplanen blev offentliggjort den 16. januar 2018. Kommuneplan 2017 angiver de af kommunen udpegede økologiske forbindelser.

Nærværende sag handler i sin realitet om fortolkningen af ”økologiske forbindelser”, og om der er lovhjemmel til at udpege bl.a. bygninger, udenomsarealer og gårdspladser mv. som økologiske forbindelser, selv om disse ejendoms typer indeholder andet end ”natur” og i dag har en anden funktion end at virke som spredningskorridorer for dyr og planter, og dermed om udpegning af sådanne forbindelser på dele af ^A ejendom, der består af sådanne ejendoms typer, er sket med rette.

Afovisningspåstanden – retlig interesse

Kommuneplaner har traditionelt virket som bindeled mellem på den ene side lands- og regionsplanlægningen og på den anden side lokalplanlægningens bestemmelser om anvendelsen af den enkelte ejendom. Kommuneplaner har ikke direkte bindende retsvirkning for den private borger. Kommuneplaner er imidlertid bindende for kommunalbestyrelsen og dens rammer er afgørende for

kommunalbestyrelsens kompetence til at udarbejde lokalplaner med bindende virkning for den private borger, og kommunalbestyrelsen skal virke for planens gennemførelse. Med ændring af planloven ved lov nr. 571/2005 (udmøntning af kommunalreformen) blev amtskommunerne nedlagt og kommunerne overtog opgaven med at fastlægge retningslinjerne for anvendelse af arealer for de emner, der indtil da havde været retningslinjer for i regionplanen. Kommuneplanen blev herefter "det samlede dokument, hvor borger, virksomheder og interesseorganisationer kan orientere sig om regler mv. for arealanvendelsen i kommunen".

Retten anerkender, at ^A har en retlig interesse i at få prøvet de omhandlede spørgsmål, herunder fordi det grundlag, der med Nyborg Kommunes kommuneplan blev skabt for en fremtidig offentlig regulering af hans ejendom, kan antages at have medført en ringere brugs-, handels- eller belåningsværdi af hans ejendom.

Planklagenævnet har endvidere realitetsbehandlet ^A klage over udpegningen af økologiske forbindelser på hans ejendom i kommuneplanen 2017 for så vidt angår "retlige spørgsmål", jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 3. Det er oplyst, at der samtidig med nærværende sag verserer en sag ved Retten i Svendborg, anlagt af ^A mod Svendborg Kommune om til dels de samme spørgsmål. Rettens prøvelse må begrænses til de spørgsmål, der har været genstand for Planklagenævnets behandling.

Den omstændighed, at kommuneplanen er erstattet af Kommuneplantillæg nr. 11.1, som Nyborg Kommune endeligt har vedtaget den 27. april 2021, bevirker efter rettens opfattelse ikke, at betingelserne for realitetsbehandling af anerkendessøgsmålet ikke længere er til stede. En prøvelse heraf kan være en nødvendig forudsætning for en effektiv judiciel kontrol med administrative myndigheder.

Retten må dog give Planklagenævnet medhold i, at ^A påstande nr. 2 – den principale og den subsidiaere – må anses for reelt at være anbringender til støtte for påstand 1.

Retten tager derfor nævnets afvisningspåstand til følge i forhold til ^A påstand nr. 2 såvel den principale som den subsidiaere.

Med påstand nr. 3 ønsker ^A at opnå, at kommuneplanen findes delvis ugyldig for det tilfælde, at retten følger hans centrale anbringende om, hvad økologiske forbindelser kan omfatte. Efter rettens opfattelse er der en sådan uklarhed om den nærmere retsvirkning for kommuneplanen i fald ^A får medhold, ligesom der er usikkerhed om hvilken myndighed, der er rette sagsøgte, at påstanden ikke kan tages under påkendelse.

Retten tager derfor nævnets afvisningspåstand til følge for så vidt angår ^A påstand nr. 3.

I øvrigt frifindes ^A for Planklagenævnets afvisningspåstand.

Omfanget af Planklagenævnets prøvelsesret

Planklagenævnet har kompetence til at prøve retlige spørgsmål, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 3. "Retlige spørgsmål" skal ses i modsætning til skønsmæssige spørgsmål, dvs. politiske hensigtsmæssighedsskøn. Spørgsmålet om udtrykket "økologiske forbindelser" i abstrakt forstand kan omfatte arealer med bebyggelse, gårdspladser, havnearealer mv, er et retligt spørgsmål, der kan prøves af Planklagenævnet, ligesom det kan prøves af nævnet, om kommunen ved udpegningen har iagttaget almindelige forvaltningsretlige principper, såsom saglighed, lighedsgrundsætningen og proportionalitetsprincippet.

Hjemmelspørgsmålet - proportionalitet

I medfør af planlovens § 11, stk. 2, skal kommuneplanen indeholde bl.a. en hovedstruktur, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen og retningslinjer for arealanvendelsen, jf. § 11 a, stk. 1. I § 11, a stk. 1, nr. 14, hedder det, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for varetægelse af naturbeskyttelsesinteresserne, som udgøres af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, herunder bl.a. "økologiske forbindelser" og "potentielle økologiske forbindelser", og for prioritering af kommunalbestyrelsens naturindsats inden for Grønt Danmarkskort. Videre hedder det i § 11 a, stk. 2, at kommunalbestyrelsen ved fastsættelse af retningslinjer efter stk. 1, nr. 14, skal udpege beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser på kort, herunder "økologiske forbindelser" og "potentielle økologiske forbindelser".

Der er ikke i lovforarbejderne til ændringslovene til planloven i 2007 (lov nr. 571 af den 24. juni 2005) og 2015 (lov nr. 179 af den 24. februar 2015) givet nogen nærmere definition af "økologiske forbindelser" eller "potentielle økologiske forbindelser", men det må antages, at udtrykkene kan oversættes med "spredningskorridorer" eller "spredningsmuligheder" for vilde dyr og planter, jf. f.eks. "Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009" og "Udpegnings af økologiske forbindelser og særlige naturområder i kommuneplan 2009", som bl.a. har dannet grundlag for det tværministerielle samarbejde, der gik forud for lovændringen i 2015. I forarbejderne til lovændringen i 2015 lægges der op til en styrkelse af kvaliteten og ensartetheden af den kommunale planlægning, og til "at kvaliteten af den eksisterende planlægning for naturen skal øges, herunder at Natura 2000-områder, sikring af beskyttede områders na-

turkvalitet og truede og sjældne arter indgår med større vægt". Der er imidlertid ikke taget udtrykkelig stilling i forarbejderne til, om "økologiske forbindelser" kan planlægges på arealer uden i forvejen eksisterende natur. Dette kan dog formentlig udledes indirekte af en passus i forarbejderne som: "Potentielle naturområder kan også være områder, som kan reableres som natur for at skabe større sammenhængende naturområder, eller hvor økologiske forbindelser kan etableres eller forbedres". Vurderingen af hjemmelspørgsmålet kan imidlertid afhænge af, hvilket gode der gøres indgreb i og almindelige proportionalitetshensyn skal iagttages. Således stiller indgreb af en vis intensitet, f.eks. indgreb i en borgers frihedsrettigheder eller indgreb, der medfører begrænsninger i dennes erhvervsmuligheder, skærpede hjemmelskrav.

Kommunen har ikke nærmere begrundet, hvorfor den har udpeget arealer med bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje eller havneanlæg på ^A ejendom som økologiske forbindelser i kommuneplan 2017. Retten må efter en samlet vurdering af det retlige grundlag som anført, sammenholdt med det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, finde, at nævnet ikke med rette har fundet, at udpegningerne af de pågældende områder som økologiske forbindelser har hjemmel i planloven.

Sagens oplysning

Det almindelige forvaltningsretlige krav til oplysning af sagen (officialprincippet) gælder også ved forvaltningens udarbejdelse af generelle retsakter som planer. Som nævnt oven for blev kravene til forvaltningens oplysning skærpet med lovændringen i 2015. Der blev i den forbindelse indført et krav om, at forvaltningen ved udpegning af bl.a. økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser skulle anvende "nationale kriterier", der skulle bidrage til at opnå ensartethed i de kommunale udpegninger, og "Digitale Naturkort", der skulle udgøre det faglige grundlag for den kommunale planlægning og kommunernes afgrænsning af indsats i de områder, der indgår i Grønt Danmarkskort. Med lovændringen af planloven ved lov nr. 668 af 8. juni 2017 præciseredes, at de digitale naturkort skulle anvendes ved udpegninger i planforslag, der blev sendt i høring efter lovens ikrafttrædelse den 15. juni 2017, jf. dennes § 4. Det er ubestridt, at udpegningen ikke er sket på grundlag af de digitale naturkort, idet udpegningerne er overført fra Regionplan 2005 til kommuneplanen. I hvert fald på den baggrund har Planklagenævnet ikke med rette fundet, at kommunen har opfyldt sin pligt til at oplyse sagen.

Med henvisning til ovennævnte mangler tages ^A påstand nr. 1 til følge.

Sagsomkostninger

Sagsomkostningerne er efter sagens principielle karakter og kompleksitet, samt dens forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift med 50.000 kr. og af retsafgift med 4.000 kr., i alt 54.000 kr. ^A er momsregistreret.

THI KENDES FOR RET:

Planklagenævnet skal anerkende, at Planklagenævnets afgørelse af den 6. oktober 2020 i sag 18/05951 er ugyldig.

Påstand nr. 2, principalt og subsidiært, og påstand nr. 3 afvises.

Planklagenævnet skal til ^A inden 14 dage betale sagsomkostninger med 54.000 kr.

Sagsomkostningerne bliver forrentet efter rentelovens § 8 a.



ØSTRE LANDSRET DOM

afsagt den 15. maj 2024

Sag BS-24905/2022-OLR

(17. afdeling)

Planklagenævnet

(advokat Kim Christian Højmark)

mod

A

(advokat Karsten Thomas Henriksen)

Retten i Svendborg har den 17. juni 2022 afsagt dom i 1. instans (sag BS-12940/2021-SVE).

Landsdommerne Arne Brandt, Mette Lyster Knudsen og Rikke Kirstine Malkov-Hansen (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

Påstande

Appellanten, Planklagenævnet, har principalt nedlagt påstand om afvisning, subsidiært frifindelse.

Indstævnte, A, har påstået dommen stadfæstet.

Forklaringer

A har afgivet supplerende forklaring.

A har forklaret, at hans virksomhed Selskab 1 har en karakter, der rummer meget natur. Han har forsøgt at indlede en dialog med K1 om at gå ind i visse områder og beskytte naturen. Han bidrager dermed til at beskytte naturen. Han skal imidlertid også være i stand til

at finansiere det og har derfor andre aktiver, han prøver at skabe indtjening ved. Den skov, der ikke er udpeget af kommunen, [REDACTED], har han lagt vægt på at bruge som klimaskov. Den del, han har udlagt som natur på Selskab 1, omfatter ikke haver og bygninger mv. Han har forstået det sådan, at man godt kan have både økologiske forbindelser og erhvervsvirksomhed.

Kommunens udpegning af økologiske forbindelser påvirker hans investeringsplan. Det har en stærk negativ indvirkning på hans virksomhed, at han ikke fuldt ud ville kunne bruge sine aktiver. Bare muligheden for, at arealerne vil kunne blive udpeget som økologiske forbindelser og dermed ikke ville kunne anvendes til f.eks. kursusaktivitet på [REDACTED], vil kunne gøre det vanskeligt at få en investor til at investere i en sådan aktivitet. Ligeledes vil virksomhedens økonomiske værdi være usikker, da han ikke frit kan disponere over anvendelsen. Der er også sommerhuse på [REDACTED], som er udlagt til økonomiske forbindelser. Da området ikke er udpeget som et sommerhusområde, skal man søge om en særlig tilladelse til at have sommerhusene der. Bliver arealerne udlagt som økologiske forbindelser, kan det måske blive vanskeligt for en eventuel ny ejer af hans ejendom at få en sådan fornyet tilladelse.

Adresse 1 rummer nogle bindingsværkshuse, der ville kunne udnyttes til beboelse, men dette vil nu være vanskeligere, da de er udpeget som økologiske forbindelser. Adresse 2 og [REDACTED] omfatter fire huse med en god placering, der ville kunne bruges i et boligprojekt, men et sådant projekt ville kunne blive vanskeligt at realisere med de retningslinjer, kommunen har opstillet. Det samme gælder for Adresse 3. Forsvarets bygninger på det lejede areal [REDACTED] ejes af forsvaret, men han ejer jorden. Forsvaret ville gerne lave noget indkvartering, men det har der været udfordringer med pga. Det Grønne Danmarkskort. I sidste ende vil det kunne betyde, at Forsvaret opsiger lejekontrakten.

I alt 13 bygninger på seks ejendomme var i 2017 udpeget som økologiske forbindelser. Udpegningerne har dermed en direkte betydning for ham.

Anbringender

Planklagenævnet har i påstandsdokument af 10. april 2024 blandt andet anført følgende:

"... 3. ANBRINGENDER

3.1 Afvisningspåstanden

Til støtte for den nedlagte påstand om afvisning gøres det gældende, at A ikke har nogen retlig interesse i efterprøvelse af gyldigheden af Planklagenævnets afgørelse af 6. oktober 2020 (...) vedrørende udpegningerne af økologiske forbindelser i Kommuneplan 2017, da disse udpegninger efterfølgende er erstattet af udpegningerne i Kommuneplantillæg nr. 11.1 (...). Det gælder, uanset om en del af ind-

holdet i kommuneplantillægget svarer til det, som fremgik af den påklagede Kommuneplan 2017. I dag er Kommuneplan 2021, som blev vedtaget den 14. december 2021, den gældende kommuneplan for K1

Det er ikke godtgjort, at udpegningerne i Kommuneplan 2017 har haft nogen konkret og væsentlig betydning for A i den periode, hvor de var gældende, herunder i perioden fra nævnets afgørelse og frem til ændringen ved Kommuneplantillæg nr. 11.1.

Det bestrides, at udpegningerne i kommuneplanen indebærer restriktioner eller rådighedsbegrænsninger for A's ejendomme.

En kommuneplan er altid et udtryk for erstatningsfri regulering allerede af den grund, at en kommuneplan ikke har bindende virkning for borgerne, men kun for kommunen selv, jf. planlovens § 12. En kommuneplan udgør således ikke et indgreb i borgernes retsforhold. Det bemærkes, at planlovens § 12, stk. 1, ikke betyder, at kommunen har en ubetinget pligt til at følge en kommuneplan ved afgørelser i landzonestager, men at hensynet til kommuneplanen skal inddrages i afvejningen i den konkrete sag, jf. f.eks. MAD2013.2199NMK (...). Udpegningen betyder således navnlig, at hensynet til gode spredningsveje mellem naturområder skal inddrages af kommunen i sager om landzonetilladelser, hvilket dog ikke er relevant ved nyt byggeri eller ændret anvendelse, der er fritaget for krav om landzonetilladelse. Der henvises desuden til afsnittet om Grønt Danmarkskorts betydning for borgeren i kommuneplantillægget, ...

Det bestrides, at udpegningerne indebærer en nedgang i ejendomsværdien, og at der er tale om en zone-ændring.

I forhold til det af A anførte om modus for revision af kommuneplaner bemærkes, at den omstændighed, at kommuneplaner generelt revideres hvert 4. år, ikke ændrer ved, at Planklagenævnets afgørelse i denne konkrete sag angår udpegninger i en kommuneplan, som efterfølgende er blevet erstattet af udpegninger i et kommuneplantillæg og senere en ny kommuneplan. Der var således i første omgang tale om en revision af specifikke dele af kommuneplanen ved et kommuneplantillæg (...) udenfor den generelle revision af kommuneplanen. Det bemærkes i øvrigt, at det følger af planlovens § 23 a om kommuneplanstrategier, at kommunerne i forbindelse med den generelle revision vælger mellem revision af kommuneplanen i sin helhed og delvis revision og genvedtagelse for en ny 4-års-periode, jf. også afsnit 3.1 i Planklagenævnets afgørelse (...). K1 har for så vidt angår Kommuneplan 2021 besluttet en delvis revision, og der er derfor ikke sket ændringer af udpegningerne til Grønt Danmarkskort (jf. Nyt i Kommuneplan 2021 (K1 .dk)) i forhold til kommuneplantillægget.

Det af A anførte, herunder hans forklaring for byretten, kan ikke føre til, at A har en retlig interesse i denne retssag, der angår de tidligere udpegninger i Kommuneplan 2017, som ikke længere er gældende.

Det er ikke korrekt, at der ikke er identitet mellem udpegningerne i Kommuneplan 2017 og kommuneplantillægget, sådan som A har anført. Det fremgår udtrykkeligt af kommuneplantillægget (...), at tillægget reviderer rammerne for økologiske forbindelser, potentielle økologiske forbindelser og potentielle naturområder og således ændrer i Kommuneplan 2017's temaer om potentielle naturområder, økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser. Kommuneplantillægget og senere Kommuneplan 2021 har således i sin helhed erstattet de nævnte udpegninger i Kommuneplan 2017, og det er udpegningerne i Kommuneplan 2017, som Planklagenævnets afgørelse og dermed denne retssag angår.

Byretten anfører i dommen, side 26, at *"Retten anerkender, at A har en retlig interesse i at få prøvet de omhandlede spørgsmål, herunder fordi det grundlag, der med K1's kommuneplan blev skabt for en fremtidig offentlig regulering af hans ejendom, kan antages at have medført en ringere brugs-, handels- eller belåningsværdi af hans ejendom."*

Planklagenævnet bestrider, at A har godtgjort eller sandsynliggjort, at udpegningerne i Kommuneplan 2017 har medført en ringere brugs-, handels- eller belåningsværdi af hans ejendom i den periode, hvor kommuneplanen var gældende. Det understreges i den sammenhæng, at det er et grundlæggende princip i planretten, at kommuneplanlægning altid er udtryk for erstatningsfri regulering, allerede fordi kommuneplaner ikke gør indgreb i borgerens retsforhold.

A's forklaring for byretten om, at udpegningerne i Kommuneplan 2017 gav ham "problemer med bankerne" er ikke tilstrækkelig til at bevise, at udpegningerne i Kommuneplan 2017 har haft den fornødne konkrete betydning for ham i den periode, hvor de var gældende. Der er ingen oplysninger om, at A er blevet begrænset i sin råden over ejendommen som følge af udpegningerne, som ikke har direkte retsvirkning.

Byretten anfører videre i dommen, side 26, at *"Den omstændighed, at kommuneplanen er erstattet af Kommuneplantillæg nr. 11.1, som K1 endeligt har vedtaget den 27. april 2021, bevirker efter rettens opfattelse ikke, at betingelserne for realitetsbehandling af anerkendelsessøgsmålet ikke længere er til stede. En prøvelse heraf kan være en nødvendig forudsætning for en effektiv judiciel kontrol med administrative myndigheder."*

Planklagenævnet bestrider, at en prøvelse af nævnets afgørelse, som angår Kommuneplan 2017, er en "nødvendig forudsætning for en effektiv judiciel kontrol med administrative myndigheder". Kommuneplanen har ikke haft nogen konkret betydning for A i den periode, hvor den var gældende. Den judicielle kontrol må derfor ske i forhold til den gældende kommuneplan. Det må særligt gælde i en situation som den foreliggende, hvor udpegningerne i Kommuneplan 2017 er en videreførelse af tidligere udpegninger i Kommuneplan 2013, mens udpegningerne i kommuneplantillæg 11.1 og Kommuneplan 2021 (som viderefører indholdet af Kommuneplantillæg 11.1) derimod er foretaget i henhold til de nye regler om Grønt Danmarkskort.

Det har efter nævnets opfattelse ikke betydning for denne sag, at A også mener, at kommunens efterfølgende udpegninger er ugyldige, og at han derfor har anlagt retssag mod kommunen herom. En afvisning af denne retssag mod Planklagenævnet foregriber ikke domstolens prøvelse af den gældende kommuneplan i retssagen mellem A og K1. A har i øvrigt på intet tidspunkt gjort gældende, at nærværende retssag må afvente udfaldet af retssagerne mod kommunen. Det bestrides, at det i forbindelse med vurderingen af A's retlige interesse i sagen skal indgå, om de senere planer er lovlige. Planerne har ikke været påklaget til Planklagenævnet, og landsretten kan derfor ikke i forbindelse med denne sag, som er anlagt mod nævnet, forholde sig til, om de senere planer er lovlige eller ej. At A har anlagt retssager mod kommunen om de senere planer kan ikke føre til, at A har retlig interesse i at få efterprøvet den tidligere plan. Hvad K1 har gjort gældende i sagerne mellem kommune og A har ikke nogen betydning for Planklagenævnet.

A har gjort gældende, at Planklagenævnet ikke for domstolene kan gøre et anbringende om manglende retlig interesse gældende, når Planklagenævnet har anset ham for klageberettiget og behandlet klagesagen.

Det bemærkes hertil, at Planklagenævnets afgørelse i klagesagen om Kommuneplan 2017 er truffet den 6. oktober 2020 (...). K1 vedtog *herefter* kommuneplantillægget om Grønt Danmarkskort den 27. april 2021, og Kommuneplan 2021 den 14. december 2021. Det er disse nye planer, der er vedtaget efter tidspunktet for nævnets afgørelse, som efter nævnets opfattelse betyder, at A ikke har den fornødne retlige interesse i en efterprøvelse af nævnets afgørelse, som angår gyldigheden af den tidligere Kommuneplan 2017. Domstolsprøvelse af offentlige myndigheders afgørelser forudsætter, at der foreligger den fornødne retlige interesse.

Planklagenævnet understreger, at A har misforstået nævnets anbringender vedr. konkret betydning. Det anførte handler om den foreliggende situation, hvor der ønskes en prøvelse af en nævnsafgørelse om en plan, som *efterfølgende* er blevet erstattet af en ny plan. Det anførte angår således ikke generelt borgers retlige interesse i retssager om indholdet af kommuneplaner. I tilfælde, hvor en borger er anset for klageberettiget i forbindelse med en klage over en plan, har borgeren efterfølgende retlig interesse i at indbringe nævnets afgørelse for domstolene - i hvert fald så længe den omhandlede plan stadig er gældende.

Ministersvarene, som A henviser til, angår ikke retlig interesse i søgsmål om planer, som efterfølgende er blevet erstattet af andre planer og støtter ikke, at A har retlig interesse.

3.2 Frifindelsespåstanden

Til støtte for den nedlagte subsidiaære påstand om frifindelse gøres det gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 6. oktober 2020 er lovlig og gyldig.

Planklagenævnet har med rette opretholdt K1's afgørelse om endelig vedtagelse af Kommuneplan 2017 og har dermed ikke givet A medhold i klagen over kommunens afgørelse.

Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Der er ikke under retssagen fremkommet væsentlige nye oplysninger af betydning for sagen.

3.2.1 Prøvelsesbegrænsning

Planklagenævnets afgørelse er truffet i medfør af planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, hvorefter nævnet alene kan efterprøve retlige spørgsmål.

De retlige spørgsmål i denne sag var, om kommunen havde hjemmel til at udpege områderne på A's ejendom til område for økologiske forbindelser, og om kommunen ved udpegningen af områderne har overholdt officialprincippet. Prøvelsen under retssagen mod Planklagenævnet er afgrænset tilsvarende.

Planklagenævnet har med rette fundet, at nævnet ikke har kompetence til at efterprøve kommunens vurderinger i forhold til værdien af områderne som økologiske forbindelser mv. Om det er hensigtsmæssigt, at et område omfattes af udpegninger, er ikke et retligt spørgsmål, og en vurdering heraf ligger derfor udenfor nævnets kompetence. Planklagenævnet kan ikke tage stilling til synspunkter om, at det er forkert eller uhensigtsmæssigt, at et område i kommuneplanen er udpeget som værdifuldt i forhold til f.eks. landbrug (nr. 10), kulturhistorie (nr. 15), landskab (nr. 16) eller geologi (nr. 17). Det samme gælder naturinteresser (nr. 14). Det er ikke retlige spørgsmål, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 3. Det bemærkes i øvrigt, at der ikke er noget til hinder for, at et område i en kommuneplan på baggrund af politiske ønsker til udviklingen i kommunen udlægges til en anden anvendelse end den eksisterende. Det er helt sædvanligt. Domstolenes prøvelse er afgrænset tilsvarende.

Planklagenævnet er desuden, jf. fast retspraksis, ikke rette sagsøgte i forhold til anbringender, som ikke blev gjort gældende i klagesagen, og som nævnet derfor ikke har taget stilling til i den indbragte afgørelse. Kommunen er rette sagsøgte i forhold til sådanne anbringender. Der kan således ikke i forbindelse med denne retssag tages stilling til andre indsigelser vedrørende udpegningerne end de retlige spørgsmål, som nævnet har efterprøvet. De af A beskrevne konsekvenser af denne praksis bestrides. Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af retspraksis, at en retssag mod en kommune (og eventuelt også nævnet) anses for rettidigt anlagt, hvis den anlægges inden 6 måneder efter nævnets afgørelse, jf. f.eks. U2003.1150H (...). Synspunktet

om prøvelsesbegrænsning betyder ikke, at der ikke kan indgå nye oplysninger eller ny argumentation i en retssag mod nævnet om nævnets afgørelse, men at retssagen kun kan handle om de retlige klagepunkter i forhold til kommunens afgørelse, som nævnet har taget stilling til i afgørelsen. En retssag om andre spørgsmål må anlægges mod kommunen.

Det understreges, at A's klage til Planklagenævnet (...) handlede om, at udpegninger til økologiske forbindelser efter A's opfattelse ikke kunne omfatte bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje og havneanlæg – uanset om der var tale om en udpegning til Grønt Danmarkskort eller ej. A gjorde desuden gældende, at officialmaksimen var tilsidesat, fordi kommunen havde genvedtaget de tidligere udpegninger og således ikke tilvejebragt nye oplysninger og foretaget en specifik, individuel vurdering af de enkelte områder.

A gjorde i klagen til Planklagenævnet gældende, at kommunen havde tilsidesat officialprincippet, idet udpegningen af økologiske forbindelser var sket på et ufuldstændigt grundlag, fordi kommunen havde undladt at tilvejebringe nye, aktuelle oplysninger vedrørende udpegningsgrundlaget for økologiske forbindelser, men blot videreført de tidligere udpegninger. A havde ikke henvist til planlovens § 11 a, stk. 2, om bl.a. Digitale Naturkort. Der fremgik heller ikke noget af A's skrifter til byretten om denne bestemmelse. Som det fremgår af dommen, har byretten imidlertid lagt vægt på § 11 a, stk. 2, i præmisserne. Der henvises til anbringender om officialprincippet nedenfor.

A ses desuden nu at gøre gældende, at nævnets afgørelse skal tilsidesættes, allerede fordi kommunen ikke havde udpeget Grønt Danmarkskort i den påklagede kommuneplan, hvilket kommunen efter A's opfattelse havde pligt til.

Dette må anses som et nyt synspunkt, som Planklagenævnet ikke er rette sagsøgte i forhold til. A gjorde i klagesagen intet gældende om, at udpegningerne i Kommuneplan 2017 skulle tilsidesættes, fordi der skulle have været foretaget en samlet udpegning af Grønt Danmarkskort under anvendelse af Digitale Naturkort, og nævnets afgørelse tager derfor ikke stilling hertil.

Det er således i første række Planklagenævnets synspunkt, at landsretten heller ikke skal tage stilling hertil i forbindelse med efterprøvelsen af nævnets afgørelse.

I anden række gøres det gældende, at synspunktet ikke kan føre til en tilsidesættelse af nævnets afgørelse. Det bestrides, at der i 2015 opstod nye krav til, hvordan der skulle ske udpegning efter planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14, og som betød, at alle kommuner var forhindret i at genvedtage tidligere udpegninger af økologiske forbindelser ved senere kommuneplanrevisioner. Der henvises til det nedenfor anførte om officialprincippet.

Dommen i MAD2005.606H, som A har henvist til, angår fortolkningen af begrebet "bolig" i en lokalplan. Lokalplaner har bindende virkning for borgerne, og hvordan en lokalplanbestemmelse skal fortolkes, er et retligt spørgsmål, som Planklagenævnet kan efterprøve. Dommen har ingen betydning for denne retssag.

3.2.2 *Hjemmel til udpegningerne*

Det gøres gældende, at Planklagenævnet med rette har fundet, at udpegningerne har hjemmel i planloven.

Det følger af planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for varetagelse af naturbeskyttelsesinteresserne, som udgøres af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, herunder eksisterende Natura 2000-områder på land og andre beskyttede naturområder samt økologiske forbindelser, potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser. Det følger endvidere af planlovens § 11 a, stk. 2, at kommunalbestyrelsen ved fastsættelse af retningslinjer efter stk. 1, nr. 14, skal udpege beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser på kort, herunder eksisterende Natura 2000-områder på land og andre beskyttede naturområder samt økologiske forbindelser, potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser.

Planklagenævnet har dermed med rette fundet, at der er hjemmel i planloven til at udpege økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser i kommuneplanen og fastsætte retningslinjer for disse.

Der er ikke i planloven fastsat bestemmelser om, at økologiske forbindelser eller potentielle økologiske forbindelser ikke kan omfatte områder, hvor der er bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje eller havneanlæg. Om retsvirkningerne af udpegningen henvises til afsnittet ovenfor. Planklagenævnet har på den baggrund med rette ikke givet A medhold i klagepunktet om, at der ikke er hjemmel til udpegningerne.

Planklagenævnet bemærker, at kommuneplanens udpegninger og retningslinjer fastlægges på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen, jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 2. Kommuneplanens retningslinjer er bl.a. derfor i høj grad udtryk for politiske vurderinger og prioriteringer, som Planklagenævnet ikke kan efterprøve. Det gælder også udpegninger og retningslinjer til varetagelse af naturbeskyttelsesinteresser, herunder økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser, som ikke er udpeget og beskyttet efter anden lovgivning.

Planklagenævnet bestrider, at kommunens efterfølgende revisioner af udpegningerne har nogen betydning for rettens vurdering af nævnets afgørelse om hjemmelsgrundlaget. At kommunen i den senere planlægning har genovervejet udpegningerne i lyset af A's indsigelser ændrer ikke ved, at kommunen havde hjemmel til at udpege områderne som gjort i Kommuneplan 2017. Som beskrevet har

Planklagenævnet ingen prøvelsesret i forhold til hensigtsmæssigheden af udpegningerne.

Det bemærkes i øvrigt, at det følger af fast praksis, at kommunerne har et særdeles vidt skøn i forhold til, hvordan planer, herunder kommuneplaner, bør udformes for at varetage de planlægningsmæssige hensyn, som ligger bag planen, så længe dette sker inden for rammerne af planloven, og at disse valg som det helt klare udgangspunkt ikke vil være i strid proportionalitetsprincippet. Der er – bl.a. i lyset af kommuneplaners karakter, herunder at de ikke er bindende for borgerne – ikke grundlag for at finde, at det er i strid med det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, at de konkrete udpegninger i Kommuneplan 2017 omfattede områder med bygninger og gårdspladser mv.

Planklagenævnet bestrider, at skovlovens regler kan sammenlignes med planlovens regler, herunder om kommuneplaner. Skovlovens § 25 om ministerens adgang til at registrere andre naturmæssigt særlige værdifulde skove end dem, som er omfattet af kortlægningen i forbindelse med Natura 2000, kan ikke sammenlignes med kommunernes adgang til at fastsætte retningslinjer om naturinteresser og områdeudpegninger i en kommuneplan, bl.a. fordi retsvirkningerne er forskellige. Det bemærkes, at afgørelser efter skovlovens § 25 ikke er omfattet af klageadgang til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, jf. skovlovens § 60.

Byretten anfører i dommen, side 28, følgende om vurderingen af, om udpegningerne har hjemmel i planloven: *"Vurderingen af hjemmelspørgsmålet kan imidlertid afhænge af, hvilket gode der gøres indgreb i og almindelige proportionalitetshensyn skal iagttages. Således stiller indgreb af en vis intensitet, f.eks. indgreb i en borgers frihedsrettigheder eller indgreb, der medfører begrænsninger i dennes erhvervs muligheder, skærpede hjemmelskrav. Kommunen har ikke nærmere begrundet, hvorfor den har udpeget arealer med bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje eller havneanlæg på A's ejendom som økologiske forbindelser i kommuneplan 2017. Retten må efter en samlet vurdering af det retlige grundlag som anført, sammenholdt med det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, finde, at nævnet ikke med rette har fundet, at udpegningerne af de pågældende områder som økologiske forbindelser har hjemmel i planloven."*

Planklagenævnet bemærker hertil, at sagen angår udpegninger i en kommuneplan, som ikke har nogen bindende virkning for borgerne og dermed ikke udgør et indgreb. Der er derfor intet, der tilsiger et skærpet hjemmelskrav. Af samme grund kan det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip ikke have betydning ved vurderingen af, hvilke arealer der lovligt kan være omfattet af udpegningerne. At kommunen ikke har begrundet de konkrete udpegninger nærmere kan heller ikke tillægges betydning ved hjemmelsvurderingen.

Planklagenævnet understreger i den sammenhæng, at det retlige spørgsmål, som nævnet har taget stilling til i sagen, er, om der er hjemmel i planloven til at lade udpegede potentielle økologiske forbindelser mv. omfatte bygninger, gårdspladser, haver, veje eller havneanlæg. Som det fremgår af dommen, side 28, er der ikke noget i lovforarbejderne, der peger i retning af, at det ikke skulle være muligt, tværti-

mod. Planklagenævnet har derimod ikke taget stilling til, om det er hensigtsmæssigt at lade sådanne arealer omfatte af de konkrete udpegninger, da dette ikke er et retligt spørgsmål, som nævnet har kompetence til at efterprøve.

3.3 Officialprincippet

Ved vedtagelse af planer tilkommer der kommunen et meget vidt planlægningsmæssigt skøn i forhold til indholdet, herunder i forhold til udpegninger i kommuneplanen. Kommunens meget vidtgående skønsmæssige beføjelser i forhold til bl.a. udpegninger indebærer, at der også tilkommer kommunen et meget vidtgående skøn i forhold til omfanget og karakteren af de oplysninger og vurderinger, som tilvejebringes i forbindelse med planvedtagelsen.

Planloven indeholder heller ikke krav om, at der skal foretages *specifikke undersøgelser* i forbindelse med udpegningen af økologiske forbindelser mv., eller at der skal ske en konkret og individuel vurdering af de enkelte områder.

Landsretten kan lægge til grund, at K1 ikke forud for vedtagelsen af Kommuneplan 2017 foretog en revision af udpegningerne af økologiske forbindelser i forhold til den forudgående Kommuneplan 2013.

Det gøres gældende, at Planklagenævnet med rette har fundet, at kommunen ikke af den grund har handlet i strid med officialprincippet i den konkrete sag.

Byretten anfører i dommen, side 28, at *"Som nævnt oven for blev kravene til forvaltningens oplysning skærpet med lovændringen i 2015. Der blev i den forbindelse indført et krav om, at forvaltningen ved udpegning af bl.a. økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser skulle anvende "nationale kriterier", der skulle bidrage til at opnå ensartethed i de kommunale udpegninger, og "Digitale Naturkort", der skulle udgøre det faglige grundlag for den kommunale planlægning og kommunernes afgrænsning af indsats i de områder, der indgår i Grønt Danmarkskort."*

Det er imidlertid en misforståelse, at kravet om anvendelse af Digitale Naturkort på dette tidspunkt angik udpegninger til økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser.

Kommunernes opgave med at planlægge for varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne blev indført i forbindelse med kommunalreformen i 2005, hvorved regionplanerne blev afskaffet. K1's udpegninger er beskrevet i kommunens bemærkninger til Planklagenævnet i klagesagen (bilag 4, ekstrakten side 195).

Ved lovændringen i 2015 blev Grønt Danmarkskort indført som *et nyt emne* til kommuneplankataloget i lovens § 11 a, stk. 1, nr. 13, om udpegning af eksisterende og potentielle naturområder, som skal indgå i Grønt Danmarkskort (samt retningslinjer for prioritering af kommunernes naturindsats inden for Grønt Danmarkskort). Bestemmelsen om

Grønt Danmarkskort gjaldt på dette tidspunkt *som tillæg* til bestemmelsen i § 11 a, stk. 1, nr. 14, om "varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne, herunder beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, af økologiske forbindelser samt af potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser".

Det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne, at der ikke med lovforslaget er tiltænkt en ændring af kravene til fastsættelse af retningslinjer for de øvrige planemner. Bestemmelsen om, at kommunerne skulle anvende Digitale Naturkort gjaldt således alene udpegningen til Grønt Danmarkskort i henhold § 11 a, stk. 1, nr. 13, jf. også ordlyden af den dagældende § 11 a, stk. 2 ("Kommunalbestyrelsen skal ved udpegning af eksisterende og potentielle naturområder, jf. stk. 1, nr. 13, anvende Digitale Naturkort."). Det fremgik af ændringslovens (179/2015) § 5, stk. 4, at kommunerne skulle vedtage retningslinjer for Grønt Danmarkskort i forbindelse med den førstkommende revision af kommuneplanen. Det betød, at kommunerne senest i forbindelse med revisionen af kommuneplanerne i 2017 skulle udarbejde retningslinjerne for Grønt Danmarkskort. Der er intet i forarbejderne, der peger i den retning, at kravet også skulle gælde i forhold til udpegning af økologiske forbindelser mv. med hjemmel i nr. 14 om naturbeskyttelsesinteresser. Det er dermed ikke korrekt, at økologiske forbindelser mv. på det tidspunkt skulle indgå i Grønt Danmarkskort efter nr. 13, eller at kommunerne havde pligt til at anvende Digitale Naturkort i forbindelse med udpegningerne efter nr. 14.

I juni 2015 var der imidlertid folketingsvalg i Danmark, og Lars Løkke Rasmussen (V) efterfulgte Helle Thorning-Schmidt (S) som statsminister. I november 2015 præsenterede den nye Venstre-regering vækstplanen "Vækst og udvikling i hele Danmark" (...), hvoraf det af side 46 (...) fremgik, at regeringen ville fjerne kravet om, at kommunerne skulle udpege eksisterende og potentielle naturområder til Grønt Danmarkskort.

I forbindelse med moderniseringen af planloven i 2017 blev kravet dog ikke afskaffet. Reglerne blev i stedet ændret således, at de to plantemaer (nr. 13 om Grønt Danmarkskort og nr. 14 om naturbeskyttelsesinteresser, herunder økologiske og potentielle økologiske forbindelser) blev lagt sammen.

Miljøministeriet udstedte herefter den 7. juli 2017 en vejledning om Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesinteresser (...). Der blev desuden fastsat regler om lokale naturråd i bekendtgørelse nr. 971 af 7. august 2017 om etablering af lokale naturråd (...), og der blev udstedt en vejledning herom: Vejledning nr. 9737 af 10. august 2017 om etablering af lokale naturråd (...). Som det fremgår af vejledningen, side 3, skulle naturrådene have afsluttet deres arbejde medio juli 2018.

Af disse grunde var det langt fra alle (og formentlig kun meget få) kommuner, der havde Grønt Danmarkskort med i kommuneplanrevisionerne i 2017, og hvis de havde, var det efter de gamle regler, hvor Grønt Danmarkskort var et supplement til naturbeskyttelsesudpegningerne, herunder økologiske og potentielle økologiske forbindelser, og

udpegningerne havde en midlertidig karakter, idet man i alle kommuner afventede resultaterne af naturrådenes arbejde.

Det er derfor ikke korrekt, når det fremgår af byrettens dom, side 26, at *"Med lovændringen af planloven ved lov nr. 668 af 8. juni 2017 præciseredes, at de digitale naturkort skulle anvendes ved udpegninger i planforslag, der blev sendt i høring efter lovens ikrafttrædelse den 15. juni 2017, jf. dennes § 4"*.

Som beskrevet ovenfor betød denne lovændring, at de to temaer som noget nyt blev lagt sammen til ét, og at den samlede udpegning af naturområder, potentielle naturområder, økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser herefter udgjorde "Grønt Danmarkskort". Kravet om anvendelse af digitale naturkort kom *herefter* til at gælde for den samlede udpegning til Grønt Danmarkskort.

Der gjaldt ikke forud for bestemmelsen om en samlet udpegning til Grønt Danmarkskort og anvendelsen af Digitale Naturkort i den sammenhæng nogen regler om specifikke sagsskridt til brug for udpegningen af økologiske forbindelser mv. K1 foretog som bekendt først i forbindelse med kommuneplantillægget fra 2021 den samlede udpegning til Grønt Danmarkskort.

A har anført, at det fremgår af forarbejderne til § 11 a, stk. 2, at også udpegninger efter § 11 a, stk. 1, nr. 13, om eksisterende og potentielle naturområder (som blev indført i 2015), skulle omfatte økologiske forbindelser. Det bestrides.

Udpegningerne af økologiske forbindelser havde dengang hjemmel i § 11 a, stk. 1, nr. 14, som ikke var en ny bestemmelse. Det fremgår udtrykkeligt af ordlyden af den dagældende § 11 a, stk. 2, at kravet om anvendelse af Digitale Naturkort angår udpegninger af eksisterende og potentielle naturområder, jf. stk. 1, nr. 13. Kommunen skulle dog ifølge forarbejderne hertil i forbindelse med disse udpegninger tage udgangspunkt i udpegningerne efter det eksisterende planemne i nr. 14 om varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne, herunder beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, af økologiske forbindelser samt af potentielle naturområder og økologiske forbindelser".

Lovændringen i 2015 havde således ingen betydning ift. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14, og betød ikke, at kommunerne havde pligt til at revidere udpegningerne af økologiske forbindelser. Der henvises også til den dagældende § 11 a, stk. 3, som beskrev, hvordan kommunerne skulle foretage udpegningen efter nr. 13. Der fremgår ikke noget heraf om økologiske forbindelser.

Planklagenævnet bestrider ikke, at det følger af lovændringen i 2017, at der herefter skal ske en samlet udpegning til Grønt Danmarkskort under anvendelse af Digitale Naturkort. Hele den omfattende ændring af planloven trådte i kraft den 15. juni 2017, jf. § 4, stk. 1 i lov 668/2017, dog ikke for planforslag, som inden lovens ikrafttræden var sendt i offentlig høring, jf. § 4, stk. 2. Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 4, at reglen i stk. 2 er indført for at sikre, at det statslige tilsyn med

planforslag sker efter de bestemmelser i planloven, som var gældende på tidspunktet for kommunalbestyrelsens beslutning om planforslaget.

K1 vedtog forslaget til Kommuneplan 2017 den 20. juni 2017 og sendte forslaget i høring i august 2017, men havde inden 2017-ændringslovens ikrafttræden i forbindelse med kommuneplanstrategien, jf. planlovens § 23 a, besluttet, at der kun skulle ske en delvis revision af kommuneplanen, herunder at der ikke skulle ske revision af udpegningerne af økologiske forbindelser, jf. også Planklagenævnets afgørelse afsnit 2.1 (...).

I forbindelse med vedtagelsen af Kommuneplan 2017 var der derfor en dialog mellem Erhvervsstyrelsen (det statslige tilsyn med planforslag) og kommunen, jf. bilag C, ekstrakten side 259.

Det gøres gældende, at lovændringens generelle regel om ikrafttræden sammenholdt med indholdet af ændringerne vedr. Grønt Danmarkskort og planlovens øvrige regler om revision af kommuneplaner indebærer, at det ikke var ulovligt, at kommunen i december 2017 vedtog Kommuneplan 2017 uden at have revideret udpegningerne til økologiske forbindelser og således foretaget en samlet udpegning af Grønt Danmarkskort ved anvendelse af Digitale Naturkort.

Planklagenævnet fastholder, at nævnet med rette har fundet, at kommunen havde opfyldt sin pligt til at oplyse sagen i forbindelse med vedtagelsen af Kommuneplan 2017. Efter aftale med Erhvervsstyrelsen (jf. bilag C, ...) indeholdt Kommuneplan 2017 ikke et Grønt Danmarkskort, og naturbeskyttelsesudpegningerne videreførtes blot fra den tidligere Kommuneplan 2013. Som beskrevet vedtog K1 herefter i 2021 et Grønt Danmarkskort, som også indeholdte økologiske og potentielle økologiske forbindelser, jf. lovændringen i 2017. I lyset af de konkrete omstændigheder med ændringer i lovgrundlaget og dialogen med ressortmyndigheden i form af Erhvervsstyrelsen kan det efter Planklagenævnets opfattelse ikke betegnes som en væsentlig fejl eller mangel, at K1 vedtog Kommuneplan 2017 uden at have udpeget Grønt Danmarkskort.

Planklagenævnet er ikke enig i, at det er en fejl, at det fremgår af afgørelsen, at planloven ikke indeholder krav om, at der skal foretages *specifikke undersøgelser* i forbindelse med udpegningen af økologiske forbindelser. Det anførte skal ses i lyset af A's (bilag 3, ...), som handlede om tilsidesættelse, fordi kommunen havde "undladt at tilvejebringe nye, aktuelle oplysninger vedrørende udpegningsgrundlaget for økologiske forbindelser". Det er korrekt, at planloven ikke indeholder nogen regler om, at kommunerne har pligt hertil. De Digitale Naturkort, som kommunerne efter lovændringen i 2017 skal foretage den samlede udpegning af Grønt Danmarkskort under anvendelse af, er udviklet af Miljøstyrelsen. Det bestrides, at Planklagenævnet ikke kendte til planlovens bestemmelser.

Det bestrides, at Planklagenævnets sagsbehandling har været usaglig, og at A har dokumenteret sådanne ulovligheder ved kommunens afgørelse, at der er grundlag for at tilsidesætte næv-

nets afgørelse om ikke at give A medhold i klagen. Det bestrides også, at Planklagenævnet har truffet en åbenbart forkert afgørelse..."

A har i påstandsdokument af 10. april 2024 blandt andet anført følgende:

"... D. Hovedanbringender

Såvel af planloven fra 2015 som fra 2017 fremgår det, at Grønt Danmarkskort bestod af 4 lag, nemlig: 1) naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, 2) økologiske forbindelser, 3) potentielle naturområder og 4) potentielle økologiske forbindelser. Den samlede udpegning af disse 4 lag skulle herefter udgøre Grønt Danmarkskort.

Kommunen har i strid med den dagældende planlovs § 11a, stk. 2 og 3, undladt at tilvejebringe nye, aktuelle oplysninger vedrørende udpegningsgrundlaget for økologiske forbindelser herunder forsømt såvel at anvende de Digitale Naturkort som de nationale kriterier. Økologiske forbindelser er en del af eksisterende naturområder.

Kommunen har blot anvendt amt 1's grovkornede kort fra 2005 (**bilag 1**) som grundlag for udpegning af økologiske forbindelser; uden nærmere bearbejdelse af kortgrundlaget, jf. **bilag 8**. Har kommunen ikke det fuldstændige grundlag for en konkret, specifik, individuel udpegning, skal kommunen undlade at foretage udpegning. Allerede fordi kommunen ikke har inddraget de Digitale Naturkort eller de nationale kriterier i udpegningerne, har kommune heller ikke foretaget en konkret, specifik, individuel behandling af de enkelte områder, hvorfor udpegningen således være at tilsidesætte som stridende mod grundlæggende forvaltningsretlige principper, herunder officialmaksimen, egnethedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Udpegningerne af økologiske forbindelser i Kommuneplan 2017 er ugyldig.

Allerede fordi K1 har forsømt at anvende de Digitale Naturkort og de nationale kriterier, har kommunen ikke kunnet foretage den proportionalitetsvurdering, som er forudsat i forarbejderne og som i øvrigt gælder for al forvaltning.

Erhvervsstyrelsen har ikke og kunne ikke give kommunen tilladelse til at suspendere gældende ret.

Der er ikke hjemmel i lovgivningen til at udpege i) bygninger, ii) udenomsarealer, iii) gårdspladser, iv) haver, v) veje eller vi) havneanlæg som økologiske forbindelser, jf. i øvrigt planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14. Fortolkning af begrebet 'økologisk forbindelse' fører til, at de nævnte ejendomstyper ikke kan udpeges som økologiske forbindelser.

Det gøres gældende, at Planklagenævnets opfattelse af hjemmels spørgsmål er åbenbart i strid med legalitetsprincippet. Al offentlig forvaltning skal have hjemmel i lov. Udpegninger til økologiske forbindelser, der ikke har hjemmel i lov, kan ikke finde sted.

K1 kunne ikke gyldigt genvedtage udpegninger til økologiske forbindelser.

Udpegninger af A's ejendomme som økologiske forbindelser har virkning for A. A har retskrav på at få prøvet Planklagenævnets afgørelse, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

A har derudover retlig interesse i at få prøvet om hans ejendomme er udpeget korrekt og lovligt. Uden tilsidesættelse af Planklagenævnets afgørelse, vil der vedblive at eksistere et forkert retligt grundlag for fortsat udpegning af de omhandlede ejendomsstyper. Skovlovens § 25 med tilhørende vejledning, og den proportionalitetsvurdering, der er indarbejdet heri, finder analog anvendelse på hvilke ejendomsstyper, der *ikke* skal udpeges som 'økologiske forbindelser'.

De efterfølgende ændringer af udpegninger, som vist i **bilag 9**, hvor visse bygninger, haver, udenomsarealer og havneanlæg er taget ud af udpegningerne, er reelt udtryk for kommunens anerkendelse af A's indsigelser.

Det gøres gældende, at K1's udpegning af økologiske forbindelser hviler på et ufuldstændigt grundlag, og at kommunens tilsidesættelse af officialmaksimen, proportionalitetsprincippet og hjemmelsprincippet medfører at udpegninger til økologiske forbindelser i kommuneplan 2017 er ugyldige.

Kommunen har forsømt at anvende de Digitale Naturkort

Indledning

K1 offentliggjorde den 16. januar 2018 "Kommuneplan 2017". Kommuneplan 2017 viste de af kommunen udpegede økologiske forbindelser (**bilag 2**).

Kommunen har, ubestridt, blot anvendt amt 1's grovkornede kort over "særlige biologiske interesseområder" fra 2005 (**bilag 1**) som grundlag for udpegning af økologiske forbindelser; uden nærmere bearbejdelse af kortgrundlaget. Amtets kort fra 2005 med "særlige biologiske interesseområder" blev således af kommunen ophøjet til en meget detaljeret angivelse af "økologiske forbindelser", uden at kommunen havde foretaget den nødvendige, saglige sagsbehandling i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper.

Planklagenævnets fejllopfattelse af dagældende ret

Planklagenævnet gør i punkt. 2.3 i "Supplerende ankestævning" af den 31. august 2022 gældende, at:

"Det er imidlertid en misforståelse, at kravet om anvendelse af Digitale Naturkort på dette tidspunkt angik udpegningerne til økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser.

[..]

Kravet om anvendelse af digitale naturkort kom herefter til at gælde for den samlede udpegning til Grønt Danmarkskort."

A gør gældende, at det anførte er forkert. Der forelå allerede i 2015 en pligt til at anvende de Digitale Naturkort ved udpegningerne af

økologiske forbindelser og dette blev på ny fremhævet i 2017, jf. nærmere nedenfor.

Der er som nævnt 4 lag, der indgår i Grønt Danmarkskort: 1) naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, 2) økologiske forbindelser, 3) potentielle naturområder og 4) potentielle økologiske forbindelser. Det blev i 2015 bestemt, at de Digitale Naturkort også skulle anvendes på de eksisterende naturområder, dvs. bl.a. på de 4 lag. Disse 4 lag udgør herefter tilsammen Grønt Danmarkskort. Den detaljerede gennemgang af lovændringen i 2015 følger nedenfor i afsnit E.3.

Lovændringen i 2015 indførte pligt til anvendelse af de Digitale Naturkort

Af § 11a, stk. 1, nr. 14, i planloven fra 2013 fremgik bl.a., at kommuneplanen skulle indeholde retningslinjer for *"varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne, herunder beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, af økologiske forbindelser samt af potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser"*.

Ved forslag til ændring af planloven fra december 2014, blev det foreslået at indsætte efter § 11 a, stk. 1, nr. 12, som et nyt nr. 13 følgende: *"13) udpegning af eksisterende og potentielle naturområder, som skal indgå i Grønt Danmarkskort, jf. stk. 2-4, samt for prioritering af kommunalbestyrelsens naturindsats inden for Grønt Danmarkskort."*

Lovforslaget indeholdt endvidere forslag om, som nyt stk. 2, at indsætte følgende:

"Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal ved udpegning af eksisterende og potentielle naturområder, jf. stk. 1, nr. 13, anvende Digitale Naturkort."

Kommunen skulle således anvende Digitale Naturkort, ved udpegning af blandt andet eksisterende naturområder som skulle indgå i Grønt Danmarkskort. Spørgsmålet er herefter, hvilke eksisterende naturområder skulle indgå i Grønt Danmarkskort. Herom anføres blandt andet følgende i forarbejderne til ændringsforslaget i 2014 til planloven fra 2013 (min understregning):

"Kommunalbestyrelserne planlægger allerede i dag for eksisterende og potentielle områder med særlige naturbeskyttelsesinteresser og eksisterende og potentielle økologiske forbindelser"

[..]

I planlægningen af Grønt Danmarkskort er det således målet, at kvaliteten af den eksisterende planlægning for naturen skal øges, herunder at Natura 2000-områder, sikring af de beskyttede områders naturkvalitet og truede og sjældne arter indgår med større vægt. Grønt Danmarkskort vil vise beliggenheden af den eksisterende og potentielt værdifulde natur. Den foreslåede udpegning skal ske ved anvendelse af Digitale Naturkort og nationale kriterier. [..]

Lovforslaget forventes at indebære øgede administrative konsekvenser for kommunerne. Planlægningen for og herunder udpegningen af egnede områder i et Grønt Danmarkskort baserer sig dog i høj grad på eksisterende viden i kommunerne og bygger ovenpå den hidtidige planlægning for naturbeskyttelsesinteresserne og økologiske forbindelser samt øvrige planemner, som varetager naturinteresser."

I forarbejderne er det videre anført, at (min understregning):

"Udpegningen af Grønt Danmarkskort vil dermed omfatte områder omfattet af udpegninger efter eksisterende planemner om natur."

De "eksisterende planemner om natur" var før lovændringen bl.a. planemner nr. 14 i planloven fra 2013:

"naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, af økologiske forbindelser samt af potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser".

Under udvalgsarbejdet stillede folketingsmedlem Anni Matthiesen (V) blandt andet følgende spørgsmål til miljøministeren:

"Kan ministeren bekræfte, at de eksisterende og potentielle naturområder, der skal udpeges efter L94 nye § 11a, nr. 13, ikke adskiller sig fra de områder, der er nævnt i den nuværende lovs § 11a, nr. 12 – 14?"

Hertil svarede miljøminister Kirsten Brosbøl (mine understregninger):
"Det nye med Grønt Danmarkskort er således, at den eksisterende planlægning sættes ind i en strategisk ramme. Samtidig får kommunerne et bedre fagligt grundlag for deres planlægning. De får en ny kortsamling – Digitale Naturkort – og nationale kriterier, som kommunerne skal anvende i opgaven med at lokalisere og udpege relevante områder [...].

[..]

Da det er den enkelte kommunalbestyrelse, som skal foretage den konkrete udpegning, kan det ikke afvises, at de nationale kriterier og Digitale Naturkort vil føre til udpegning af nye eller andre arealer end i kommunernes nuværende udpegninger. Det er dog forventningen, at der vil være et stort overlap med de eksisterende udpegninger af natur."

Det var således med lovændringen 2015 umisforståeligt, at Digitale Naturkort skulle anvendes på de områder, der skulle indgå i Grønt Danmarkskort. De områder, der skulle indgå i Grønt Danmarkskort var de 'eksisterende planemner', herunder også 'økologiske forbindelser'. Økologiske forbindelser var som nævnt et af de 4 lag, der sammen skulle udgøre Grønt Danmarkskort.

Lovforslaget blev vedtaget uden ændringer til de her relevante bestemmelser, og lovændringen trådte i kraft den 1. marts 2015. Fra den 1. marts 2015 var der således pligt for kommunerne til at anvende de Digitale Naturkort ved udpegninger til økologiske forbindelser.

Lovændringen i 2017 medførte ikke indholdsmæssige ændringer

Med lov nr. 668 af den 8. juni 2017 ("2017-loven") blev planloven ændret således at plan-temaerne i § 11 a, stk. 1, nr. 13 og 14 blev lagt sammen til ét nyt i nr. 14, hvorefter kommunerne i kommuneplaner skulle udarbejde retningslinjer for bl.a. følgende (dvs. en sammenskrivning af de to tidligere plantemaer):

"14) varetagelse af naturbeskyttelsesinteresserne, som udgøres af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, herunder eksisterende Natura 2000-områder på land og andre beskyttede naturområder samt økologiske forbindelser, potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser, og for prioritering af kommunalbestyrelsens naturindsats inden for Grønt Danmarkskort"

Planlovens § 11 a, stk. 2, blev ved samme lejlighed også ændret (mine understregninger):

”Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal ved fastsættelse af retningslinjer efter stk. 1, nr. 14, udpege beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser på kort, herunder eksisterende Natura 2000-områder på land og andre beskyttede naturområder samt økologiske forbindelser, potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser. Ved udpegningen skal Digitale Naturkort anvendes. Den samlede udpegning udgør herefter Grønt Danmarkskort.”

Ved sammenskrivningen af planemne nr. 13 med planemne nr. 14, blev det i forarbejderne til 2017-loven præciseret at (min understregning):

”Med den foreslåede bestemmelse i § 11 a, stk. 1, nr. 14, sammenskrives den gældende lovs § 11 a, stk. 1, nr. 13 og 14. Derved fastholdes kommunalbestyrelsernes planlægning for Grønt Danmarkskort samtidig med, at kommunalbestyrelsernes planlægning på naturområdet forenkles, idet Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesinteresserne samles i ét plantema, som kommunalbestyrelserne skal fastsætte retningslinjer for og udpege på kort.

Med den foreslåede bestemmelse videreføres kravet om, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for varetagelse af naturbeskyttelsesinteresserne, herunder beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, af økologiske forbindelser samt af potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser. [...] Der er ikke tiltænkt nogen indholdsmæssige ændringer i forhold til kommunalbestyrelsernes planlægning for varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne efter planloven.”

Lovændringen i 2017 medførte således ikke nogen indholdsmæssige ændringer.

I forarbejderne gentages, at der ikke var tiltænkt nogen forskel ved affattelsen af § 11 a, stk. 2, i 2017-loven:

”Det foreslås, at bestemmelsen i § 11 a, stk. 2, nyaffattes, og kommunalbestyrelsen herefter ved fastsættelse af retningslinjer efter den foreslåede bestemmelse i § 11 a, stk. 1, nr. 14, skal udpege beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser på kort, herunder [...] økologiske forbindelser. Ved udpegningen skal Digitale Naturkort anvendes. Den samlede udpegning udgør herefter Grønt Danmarkskort.

Med den foreslåede bestemmelse fastholdes, at kommunalbestyrelsens retningslinjer for varetagelsen af naturbeskyttelsesinteresserne skal fremgå af kort. Det præciseres endvidere, at kommunernes samlede udpegninger af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser vil udgøre Grønt Danmarkskort, hvormed de tidligere to plantemaer indholdsmæssigt forbindes.”

Økologiske forbindelser er således en delmængde af ’naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser’.

Både i henhold til 2015-loven og 2017-loven var økologiske forbindelser omfattet af begrebet naturområder som skulle indgå i Grønt Danmarkskort, og det har siden 2015-loven været et ufravigeligt krav, at de Digitale Naturkort skulle anvendes.

Der er *ingen* holdepunkter i lovgivning eller i forarbejder eller i ekspertrapporter eller andre steder, at der i 2017 blev indført en ny regel om, at de Digitale Naturkort nu også skulle anvendes ved udpegning af økologiske forbindelser. Sådan havde det været siden 2015.

Det giver også god mening, for loven trådte i kraft den 15. juni 2017, jf. 2017-lovens § 4, og hvis der havde været tale om nye bestemmelser, havde kommunerne, ligesom K1, potentielt kun haft usædvanlig kort tid til pludselig at anvende de Digitale Naturkort på udpegning af økologiske forbindelser. Kravet om anvendelse af de Digitale naturkort havde således eksisteret i mere end 2 år siden ikrafttræden af 2015-loven den 1. marts 2015, jf. lovens ikrafttrædelsesbestemmelse. Lovgiver kunne således med rette forudsætte, at kommunerne ved udarbejdelse af forslag til kommuneplan 2017 havde anvendt de Digitale Naturkort; kommunerne havde haft to år til at forberede sig. Vedtagelse af loven om anvendelse af de digitale naturkort i 2015 passede således godt ind i rytmen for kommuneplanlægningen.

2017-loven trådte i kraft den 15. juni 2017. I lovens § 4, stk. 2, er det videre anført om ikrafttræden:

"Stk. 2. Denne lov gælder ikke for planforslag, som inden denne lovs ikrafttræden er sendt i offentlig høring efter § 24 i lov om planlægning. Sådanne planforslag behandles efter de regler i lov om planlægning, som var gældende på det tidspunkt, kommunalbestyrelsen traf beslutning om planforslaget."

Fem dage efter lovens ikrafttræden, den 20. juni 2017, vedtog K1 forslag til kommuneplan 2017. Kommuneplanforslaget var herefter i offentlig høring fra den 8. august til den 3. oktober 2017. Det vil sige, at såvel lovændringen i 2015 som i 2017 var *bindende* for kommuneplanen, inden den blev sendt i høring. Selv hvis 2017-lovændringen var trådt i kraft efter at den offentlige høring var indledt, havde det intet ændret, idet kommunen allerede siden 2015 havde været forpligtet til at anvende de Digitale Naturkort ved udpegning af økologiske forbindelser.

Vejledningen om Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesinteresser
Pligten til at anvende de Digitale Naturkort på eksisterende udpegninger fulgte også af vejledningen om Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesinteresser, punkt 2.2. hvor der bl.a. står:

"Kommunerne skal gennemgå de eksisterende udpegninger og efter behov justere dem i lyset af de nye krav, som følger af Grønt Danmarkskort. Det indebærer, at kommunerne skal vurdere behovet for justeringer af de eksisterende udpegninger på baggrund af anvendelse af Digitale Naturkort, nationale kriterier, drøftelser med nabokommuner, anbefalinger fra lokale naturråd og en generel afvejning i f.t. andre interesser i arealanvendelsen. Denne øvelse forventes i de fleste kommuner at føre til justeringer af de hidtidige udpegninger af eksisterende og potentiel natur. Justeringen vil kunne føre til, at hidtil udpegede områder udgår af udpegningerne.

[...]

Kommunerne skal for det første anvende Digitale Naturkort ved udpegning af 1) beliggenheden af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, 2) økologiske forbindelser, 3) potentielle naturområder og 4) potentielle økologiske forbindelser, som skal indgå i Grønt Danmarkskort."

Konklusion vedrørende pligten til at anvende de Digitale Naturkort
I 2015 fik kommunerne pligt til at anvende de Digitale Naturkort ved udpegninger af økologiske forbindelser. Dette blev gentaget i 2017-lovændringen. Det er derfor *forkert*, når Planklagenævnet hævder, at

anvendelsen af de Digitale Naturkort ikke skulle ske ved udpegninger til økologiske forbindelser.

Det er ubestridt, at K1 ikke har anvendt de Digitale Naturkort ved udpegningerne til økologiske forbindelser.

Kommunen har forsømt at anvende de nationale kriterier

Med ikrafttræden den 1. marts 2015 blev der i planloven i § 11a, stk. 3, indføjet en bestemmelse om, at kommunerne ved udpegning af eksisterende naturområder, der skulle indgå i Grønt Danmarkskort, herunder økologiske forbindelser, skulle anvende de nationale kriterier i § 11a, stk. 3, nr. 1-3 i prioriteret rækkefølge.

Af forarbejderne til 2015-loven, der indførte reglerne om Grønt Danmarkskort, er følgende anført (mine understregninger):

"Det er intentionen, at kravet om anvendelse af de Digitale Naturkort og de nationale kriterier skal indgå som et krav til kommuneplanlægningen i Oversigten over statslige interesser i kommuneplanlægningen. Det indebærer, at miljøministeren (i praksis delegeret til Naturstyrelsen) kan gøre indsigelse overfor kommuneplanen, hvorefter kommunalbestyrelsen ikke kan vedtage planen, før der er opnået enighed mellem parterne, og indsigelsen er ophævet. De nærmere elementer i det statslige tilsyn vil blive fastlagt i forbindelse med udarbejdelsen af den førstkommande Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen. Det er forventningen, at Naturstyrelsen i sit tilsyn med de foreslåede bestemmelser vil have fokus på, at kommunalbestyrelserne inddrager såvel de tre kriterier som de Digitale Naturkort i deres udpegning af områder, som skal indgå i Grønt Danmarkskort. Der er ikke med forslaget tiltænkt ændringer i det statslige tilsyn med varetagelsen af naturinteresserne i de eksisterende planemner.

Det nye planemne om Grønt Danmarkskort forventes at blive suppleret med en statslig vejledning om, hvad det nye planemne indebærer, herunder særligt i forhold til anvendelsen af de tre kriterier og de nye Digitale Naturkort."

Af Erhvervsstyrelsens "Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2017" fra december 2015, står der følgende:

"2.2.11 Kommunerne skal anvende Digitale naturkort – biodiversitetskortet som grundlag for kommunernes planlægning for Grønt Danmarkskort. Kommunerne skal i udpegningen af områder, som skal indgå i Grønt Danmarkskort, tage udgangspunkt i de tre nationale kriterier (1) eksisterende værdifuld natur, 2) nye naturområder, som kan udvide eller skabe sammenhæng mellem eksisterende naturområder, samt 3) nye naturområder, som også kan bidrage til andre formål som f.eks. klima eller vandmiljø."

Siden 2015 har kommunerne således ikke kunnet være i tvivl om, at de Digitale Naturkort skulle anvendes ved udpegningen af de områder, som skal indgå i Grønt Danmarkskort, og de områder, der skulle indgå, omfatter også økologiske forbindelser.

De tre nationale kriterier bygger, jf. lovforslaget som fremsat, "på kriterier beskrevet i afrapporteringen fra det tværministerielle samarbejde og skal bidrage til at opnå ensartethed i de kommunale udpegninger." hvilken afrapportering efter sit indhold i øvrigt også lægger meget stor vægt på eksistensen og udbygningen af økologiske forbindelser.

Planklagenævnet synes desværre at blåstemple K1's alternative udpegningspraksis på trods af, at den er i strid med formålet om at *"opnå ensartethed i de kommunale udpegninger"*, som var lovgivers forudsætninger for loven.

Kravet om anvendelse af de nationale kriterier var således gældende da K1 i 2017 lod Kommuneplan 2017 komme i høring, jf. også byrettens præmisser om kravet om anvendelse af de nationale kriterier. Allerede fordi det er ubestridt, at K1 blot overførte amt 1's udpegninger til økologiske forbindelser uden særskilte overvejelser, er det indlysende, at K1 groft har tilsidesat kravet om anvendelse af de nationale kriterier som grundlag for udpegnings af økologiske forbindelser. Også derfor er udpegninger til økologiske forbindelser ulovlige, når den pligtmæssige anvendelse af de nationale kriterier er forsømt.

Proportionalitetsprincippet er tilsidesat af K1 "allerede fordi"

Allerede fordi officialmaksimen er tilsidesat, kan proportionalitetsprincippet derfor ikke være overholdt. Det er ikke muligt at foretage en proportionalitetsvurdering, når grundlaget for en sådan vurdering ikke er til stede, jf. fx U.2005.2923H og U.2014B.227. Kommunen har ikke undersøgt andre, mindre indgribende foranstaltninger. Fx har kommunen ikke overvejet, om en økologisk forbindelse kunne gå *uden om* et hus i stedet for *tværs igennem* et hus.

I overensstemmelse hermed anførte A i klagen til Planklagenævnet (**bilag 3**):

"Allerede fordi kommunen ikke har foretaget en konkret, specifik, individuel behandling af de enkelte områder, vil udpegnings således være at tilsidesætte som stridende mod grundlæggende forvaltningsretlige principper, herunder officialmaksimen."

Kammeradvokaten har til forsvar for Planklagenævnets manglende prøvelse af kommunens proportionalitetsvurdering i Processkrift A, side 4, sidste afsnit, anført følgende:

"Det bemærkes, at sagsøgers klage til Planklagenævnet (bilag 3) ikke indeholdt synspunkter om proportionalitet, hvorfor nævnet ikke i afgørelsen har taget stilling til, om der er grundlag for at tilsidesætte udpegnings med henvisning til det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip."

Allerede fordi A direkte i sin klage til Planklagenævnet henviste til, at forvaltningsretlige principper var tilsidesat, herunder officialmaksimen, så skulle Planklagenævnet selvfølgelig også have vurderet om proportionalitetsprincippet var overholdt. Klagen handlede helt grundlæggende om, at der ikke var lovhjemmel til at udpege et hus til natur. På grund af tilsidesættelse af officialmaksimen er proportionalitetsprincippet også tilsidesat – og saglighedsprincippet. Egnethedsprincippet er dermed også overtrådt, da disse ejendomsstyper er uegnede til at virke som spredningskorridorer for dyr og planter. Borgernes retssikkerhed tilsidesættes, hvis Planklagenævnet ikke anvender planloven og de grundlæggende forvaltningsretlige principper korrekt.

Til støtte for den manglende proportionalitet, skal der fx henvises til retningslinje nr. 1 i Kommuneplan 2017 (**bilag 2**), hvoraf det bl.a. fremgår, at der kun kan meddelelse tilladelser til bebyggelse eller anlæg i ganske ubetydeligt omfang, og kun hvis *”beskyttelsen og spredningsmulighederne for det vilde plante- og dyreliv ikke forringes, herunder at muligheden for i fremtiden at gennemføre naturudviklingsprojekter ikke forringes.”* Det betyder helt konkret, at enhver udvikling må påregnes at blive standset. Udpegning skal således afvejes med de begrænsninger, der indføres. Udpegning af de i sagen omhandlede ejendomsstyper er uproportional, selv hvis sådan udpegning formelt måtte have lovhjemmel.

Hverken Erhvervsstyrelsen, naturrådene eller den nye regering kunne suspendere gældende ret

K1 har i sit svarskrift til sagen for Planklagenævnet gjort gældende, at fordi kommune havde en aftale med Erhvervsstyrelsen, om at kommunen skulle udarbejde et efterfølgende tillæg til kommuneplanen, så behøvede kommunen ikke overholde loven. Dette postulat synes Planklagenævnet også at gøre gældende. Erhvervsstyrelsen har *ikke* givet kommunen tilladelse til at suspendere gældende ret. Erhvervsstyrelsen kan *ikke* indgå aftaler om, at kommunen ikke skal udpege økologiske forbindelser under anvendelse af de Digitale Naturkort. Selv hvis styrelsen havde indgået en sådan aftale med K1, ville den ikke have nogen retsvirkning, idet den ville uhjemlet og lovstridig.

Planklagenævnet synes i punkt 2.3 i den Supplerende ankestævning at gøre gældende, at fordi der i 2015 kom en ny regering, og fordi man afventede naturrådernes udtalelser, havde udpegningerne til økologiske forbindelser *”midlertidig karakter”*.

Planklagenævnet synes at gøre gældende, at retstilstanden i Danmark er således, at hvis der kommer nye regeringer eller nye politiske udspil, så skal lovgivningen ikke følges, eller at en kommune kan suspendere sine lovmæssige pligter indtil eksterne råd kommer med et input, der kan indgå i et fremtidigt arbejde.

Planklagenævnet gør øjensynligt gældende, at planlovens regler ikke skulle følges af K1 fordi naturrådets anbefalinger ikke forelå. Sådan fungerer retsstaten ikke. Kommunen skal følge loven og udpege Grønt Danmarkskort efter de gældende regler. Naturrådene skulle i henhold til bekendtgørelse om etablering af lokale naturråd først afslutte sit arbejde i juli 2018, dvs. året efter, hvormed naturrådernes anbefalinger kunne indgå i fremtidige revisioner af Grønt Danmarkskort. Planlovens krav til indholdet af kommuneplanen blev ikke udsat afventende naturrådernes input; planloven skulle følges. Planklagenævnet forsøger at fordreje retsstatens grundlæggende spilleregler. Uanset hvilke regler, man gætter på, kommer i fremtiden, skal gældende ret til enhver tid overholdes.

Kommunen havde siden 2015 pligt til at udpege økologiske forbindelser med anvendelse af de Digitale Naturkort og de nationale kriterier, og det har kommunen groft forsømt. Det er muligt, at kommunen kan

finde på undskyldninger for, hvorfor kommunen har begået lovbrud, men det ændrer ikke på, at der er begået lovbrud.

Manglende hjemmelsgrundlag – legalitetsspørgsmål - resposum

A noterer sig, at Planklagenævnet ikke påpeger nogen hjemmel for en kommune til at udpege bygninger, udenomsarealer, haver, veje eller havneanlæg som økologiske forbindelser. Hus, have, gårdspladser, veje og havneanlæg m.v. har et klart andet formål end naturbeskyttelse. Disse ejendomsstyper adskiller sig markant fra eksisterende naturudpegninger som § 3, Natura 2000 og fredskov. For at sætte sagen i kontekst, uden at det formelt gøres gældende som et anbringende i denne sag, er det A's opfattelse, at myndighedernes langsigtede mål er at indføre omfattende naturfredninger i Danmark som erstatningsfrie reguleringer i kommuneplaner. Det er A's opfattelse at borgernes ejendomme ikke erstatningsfrit, uden hjemmel, skal stå til rådighed for samfundets udrulning af naturfredninger i Danmark under dække af kommuneplaner, som hensigtsmæssigt fremhæves ikke at have retsvirkning for borgerne.

Planklagenævnet hævder i ankereplikkens punkt 3, 2. afsnit, bl.a. at det skulle fremgå af den indankede dom, at økologiske forbindelser også skulle kunne omfatte områder, som har karakter af andet end natur. Det af Planklagenævnet anførte er forkert og fremgår ikke af byrettens dom.

Citatet fra byrettens præmisser er følgende (dommen side 28):

"Der er imidlertid ikke taget udtrykkelig stilling i forarbejderne til, om "økologiske forbindelser" kan planlægges på arealer uden i forvejen eksisterende natur. Dette kan dog formentlig udledes indirekte af en passus i forarbejderne som: "Potentielle naturområder kan også være områder, som kan reetableres som natur for at skabe større sammenhængende naturområder, eller hvor økologiske forbindelser kan etableres eller forbedres".

Det er således alene "potentielle naturområder" der kan udpeges uden eksisterende natur. Der er ikke hjemmel til at udpege områder til "økologiske forbindelser", hvis disse områder ikke i forvejen virker som økologiske forbindelser. De kan måske udpeges som "potentielle naturområder" herunder "potentielle økologiske forbindelser" – hvis der vel at mærke var klar lovhjemmel, og hvis der var proportionalitet i afvejningen af arealinteresser.

Endvidere ville det være så usædvanligt at udpege ejendomsstyper uden naturindhold som økologiske forbindelser, at det må kræve klar lovhjemmel. Lovens formål er at skabe et strategisk planlægningsværktøj for kommunerne vedrørende administration af naturen. Det vil sige, at det kun er områder med naturindhold, der kan udpeges. Områder uden naturindhold kan ikke udpeges som fx økologiske forbindelser; i hvert fald ikke uden udtrykkelig lovhjemmel.

Formålet med 'økologiske forbindelser' må være, at de i dag, og ikke først fremtidigt, er egnede til at virke som spredningskorridorer for dyr og planter, dog skal udpegninger være proportionale, egnede og efterleve Grundloven. Ejendomsstyper som bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje og havneanlæg er atypiske områder at betegne

ne som 'natur'. De nævnte ejendomstyper er helt åbenbart ikke egnede, og ikke proportionale, som spredningskorridorer i dag. Formålet med og funktionen af huse, gårdspladser m.v. er diametralt modsat af, hvad man ønsker med økologiske forbindelser. Udpegning af sådanne områder med anden funktion kræver klar lovhjemmel og i mangel heraf vil udpegning være åbenbart uproportional og i strid med egnethedsprincippet.

A er enig med Planklagenævnet i, at de nævnte ejendomstyper alene kan blive spredningsfremmende, hvis den nuværende anvendelse ændres. Huset skal rives ned eller gårdspladsen skal gro vild, før arealet kan virke spredningsfremmende for dyr og planter. De grønne organisationer anser eksempelvis klippede græsplæner for gøldede 'ørkener' i naturmæssig henseende. Er hensigten med udpegning til økologiske forbindelser, at fx private havers klippede græsplæner skal gro vild for at kunne virke spredningsfremmende?

Der er klart behov for, at udpegninger til økologiske forbindelser fintegnes på kort, inden udpegning sker, og at udpegninger kun finder sted, hvor det er relevant. Der er behov for, at der sker ensartet administration af udpegningerne, så de samlet bliver relevante og proportionale; udpegningerne skal overholde egnethedsprincippet for at være lovlige.

A gør gældende, at udpegning af disse ejendomstyper til 'økologiske forbindelser' er så usædvanligt og atypisk for en naturlig sproglig forståelse af begrebet 'økologiske forbindelser', at det må kræve klar lovhjemmel at udpege disse ejendomstyper som økologiske forbindelser. De nævnte ejendomstyper fremstår som uegnede med deres nuværende anvendelse til at virke for spredning af natur og planter. Udpegning til økologiske forbindelse med det indforståede behov for, at der skal ske ændret anvendelse for at kunne virke for formålet, fremstår så indgribende over for ejendommejereren, at behovet for klar lovhjemmel bliver åbenbart.

A har som 'øvrige bilag' fremlagt et responsum af den 9. juli 2021 udarbejdet af professor, dr.jur., B . Hovedkonklusionerne i dette responsum er som følger:

- *Planloven stiller visse minimumskrav til udfærdigelsen og udpegningen af økologiske forbindelser på et kort.*
- *Legalitetsprincippet indebærer, at det kræver hjemmel i lov at fastlægge økologiske forbindelser, der går igennem bygninger, havneanlæg mv., og hjemmelsgrundlaget herfor er ikke præcist defineret i planlovens § 11a.*
- *Ved udarbejdelsen af en kommuneplan er kommunen bundet af sædvanlige forvaltningsretlige principper, herunder officialprincippet og proportionalitetsprincippet.*
- *Det må i hvert fald anses for et uegnet indgreb i strid med proportionalitetsprincippet, hvis der bliver udpeget en økologisk forbindelse, der går gennem en bygning, et havneanlæg eller lignende.*
- *En tilsidesættelse af planlovens minimumskrav og de forvaltningsretlige principper i forbindelse med udfærdigelsen af kort kan i henhold til administrativ praksis og retspraksis føre til ugyldighed. Det må forventes, at en domstol vil foretage en indgående prøvelse af den relevante lovgivning og de nævnte*

retsprincipper, hvis den får forelagt en sag om udfærdigelsen af kort i en kommuneplan.

- Det er min vurdering, at Planklagenævnets afgørelse af 6. oktober 2019 vil blive tilsidesat af en domstol i relation til spørgsmålet om hvorvidt det vil være lovligt, egnet og proportionelt, at bygninger, gårdspladser, og havneanlæg kan indgå som led i en økologisk forbindelse.

A henholder sig til konklusionerne i dette responsum.

Fortolkning af begrebet økologisk forbindelse

Udpegning af bygninger, udenomsarealer, gårdspladser, haver, veje og havneanlæg til 'økologiske forbindelser' er så usædvanligt og atypisk for en naturlig sproglig forståelse af begrebet 'økologiske forbindelser', at de må kræve klar lovhjemmel at udpege som økologiske forbindelser. Udpegning af disse ejendomsstyper kan ikke rummes inden for hverken en sproglig fortolkning eller en formålsfortolkning af begrebet. Først skal der foretages en fortolkning af planlovens begreb 'økologiske forbindelser', og en sådan fortolkning vil efter A's opfattelse føre til, at de nævnte ejendomsstyper ikke kan udpeges som 'økologiske forbindelser'. Selv hvis lovfortolkning måtte føre til at en eller flere af de nævnte ejendomsstyper skulle kunne udpeges, ville en konkret vurdering baseret på forvaltningsretlige principper om proportionalitet og egnethed føre til, at disse ejendomsstyper ikke skal udpeges som økologiske forbindelser.

Selv hvis definitionen af planlovens begreb 'økologiske forbindelser' skulle være udtryk for et forvaltningsmæssigt skøn (hvad det dog ikke er), skulle såvel nævn som domstole stadig prøve, om udøvelse af skønnet ligger inden for de retlige grænser for udøvelse af skønnet. Domstolsprøvelse af grænserne for udøvelse af forvaltningens skøn kan aldrig afskæres.

Planklagenævnet hævder, at udpegning af økologiske forbindelser ikke er et retligt spørgsmål, der kan efterprøves af nævnet. Det er åbenbart forkert for så vidt angår de retlige rammer, indenfor hvilken kommunens skøn skal udøves. Om der er hjemmel i planloven eller ej til udpegning af en bestemt ejendomsstype er klart et retligt spørgsmål, som Planklagenævnet skal prøve og i det foreliggende tilfælde også har prøvet, blot med et forkert resultat. Denne retlige prøvelse er således ikke en hensigtsmæssighedsvurdering, som Kammeradvokaten ellers synes at gøre gældende nederst på side 6 i Planklagenævnets påstandsdokument.

K1 kunne ikke gyldigt genvedtage udpegninger til økologiske forbindelser

Genvedtagelse af dele af kommuneplaner

Der kan ske genvedtagelse af dele af kommuneplaner. I "Vejledning om kommuneplanlægning" (vejledning nr. 9756 af den 15. maj 2008) fremgår af punkt F.7.1, at der kan ske genvedtagelse af dele af kommuneplaner enten for så vidt angår udvalgte områder eller udvalgte emner. I vejledningens punkt F.1 er det generelt anført at:

"Det er ikke muligt at genvedtage hele kommuneplanen, blot med en forlængelse af gyldighedsperioden. Kommunalbestyrelsen har dog fortsat mulighed for at

begrænse revisionen af planen til særlige emner eller geografiske områder i kommunen og gendtage den øvrige del, som ikke indgår i denne/disse delvise revision(er)."

Genvedtagelse medfører dog fortsat krav om *"konsekvensrettelser som følge af overordnet planlægning."* Genvedtagelser er ikke en tilsidesættelse af hjemmelskravet. Genvedtagelse er ikke muligt, hvis nye plantemaer eller nye krav i planloven gør genvedtagelse umulig. Loven skal overholdes.

Genvedtagelse kan ikke finde sted, hvis nye regler skal følges

Kammeradvokaten hævder på side 4 i Processkrift A, 5. afsnit, at det ikke *"var ulovligt at kommunen i december 2017 vedtog Kommuneplan 2017 uden at have revideret udpegningerne til økologiske forbindelser"*. Det var imidlertid ulovligt.

I 2015 opstod der nye krav til, hvilket grundlag der skulle anvendes for at foretage den naturmæssige afvejning forud for eventuel udpegning til naturområde med særlige naturbeskyttelsesinteresser, herunder økologiske forbindelser: det var kravet om anvendelse af digitale naturkort. Der er en grund til, at Folketinget har bestemt meget præcist, hvad der skal indgå som planemner i enhver kommuneplan. En kommune kan ikke på forgodtbefindende tilsidesætte planlovens krav til planemner, der skal behandles i kommuneplanen.

Allerede fordi K1 havde pligt til at foretage en afvejning af de områder, som skulle udpeges som økologiske forbindelse, hvilken afvejning kommunen *aldrig* havde foretaget, da udpegningerne blot var genanvendelse af amt 1's udpegninger af særlige biologiske interesseområder fra 2005, er Kammeradvokatens udsagn forkert. Det er først muligt lovligt at gendtage et planemne, når planemnet i den tidligere kommuneplan har været lovligt behandlet og fortsat opfylder lovkrav til indholdet. At påstå noget andet ville være i strid med hjemmelskravet.

Så længe kommunen har forsømt at opfylde lovens krav, vil der aldrig kunne ske lovlig genvedtagelse. Kammeradvokaten har ingen retskilder at støtte sig til med sit påfaldende og forkerte standpunkt.

Overraskende er det at læse følgende afsnit i Kammeradvokatens Processkrift B, side 3, første afsnit under overskriften: *"3. Bemærkninger til processkriftets afsnit D"*:

"Det bestrides, at der i 2015 opstod nye krav til, hvordan der skulle ske udpegning efter planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14. og som betød, at alle kommuner var forhindret i at gendtage tidligere udpegninger af økologiske forbindelser ved senere kommuneplanrevisioner."

Kammeradvokaten er på vildspor. Der indgår, som nævnt flere gange, 4 lag i Grønt Danmarkskort. Grønt Danmarkskort er en samlebetegnelse for disse 4 lag. De Digitale Naturkort skulle siden 2015 anvendes ved udpegning af hvert af disse 4 lag.

Kun kommuner, der fra 2015 med anvendelse af de Digitale Naturkort måtte have udpeget økologiske forbindelse, ville som de eneste kunne

genvedtage den del af kommuneplanen, hvoraf økologiske forbindelser fremgik. K1 havde ikke anvendt de Digitale Naturkort eller de nationale kriterier og kunne derfor ikke med Kommuneplan 2017 gyldigt genvedtage udpegninger til økologiske forbindelser og dermed tilsidesætte lovkravet om anvendelse af de Digitale Naturkort og de nationale kriterier

Argumentet fra Kammeradvokaten fremstår, i stil med en stribe andre argumenter fra Kammeradvokaten i denne sag, som løsrevet fra retskilder eller understøttende argumentation.

Analogi fra skovlovens § 25

Skovloven har til formål at bevare og værne landets skov og hertil forøge skovarealet, jf. § 1, stk. 1.

I skovlovens § 25, stk. 1, er det bestemt, at miljø- og fødevareministeren kan registrere "*naturmæssigt særlig værdifulde skove*", og jf. stk. 2, kan ministeren indgå aftaler med ejerne om at sikre en drift, der understøtter og fremmer den biologiske mangfoldighed.

Miljø- og Fødevareministeret har i 2017 udarbejdet en "*Nøgle til kortlægning af naturmæssigt særlig værdifuld skov*". Nøglen er lavet "*som en vejledning til kortlæggere af naturmæssigt særlig værdifuld skov – de såkaldte § 25-skove*."

I begrebet "*naturmæssigt særlig værdifuld skov*" defineres på følgende måde, jf. miljøstyrelsen:

"Naturmæssigt særlig værdifuld skov" er skov med naturværdier, der rækker udover det gennemsnitlige og almindelige. Det vil sige skov, som har særlig stor betydning for at bevare biologisk mangfoldighed i Danmark - forstået på både system-, arts- og gen-niveau."

I "*Nøgle til kortlægning af naturmæssigt særlig værdifuld skov*" er det på side 8, 3. linje anført at: "*Park, have til huse og sommerhuse, planteskoler, frugtplantager, pileplantager (energipil) og juletræskulturer*" ikke skal omfattes af udpegninger som naturmæssigt særlig værdifuld skov. Når haver til huse ikke skal medtages, medfører det selvfølgelig også, at huse heller ikke skal medtages.

Kortlægning af § 25-skov er et spejlbillede af udpegninger af særlig værdifuld natur som en del af 'økologiske forbindelser'. Miljøstyrelsen har imidlertid i vejledningen til kortlægning af § 25-skove foretaget en proportionalitetsvurdering, hvorefter parker, haver og plantager ikke skal udpeges. Samme konklusion burde såvel K1 som Planklagenævnet være kommet frem til af egen drift vedrørende udpegninger af områder som i dag har en diametralt anden funktion end spredningskorridorer.

Det gøres gældende, at der ved kortlægning af 'økologiske forbindelser' skal foretages en proportionalitetsvurdering analog med skovlovens § 25 og vejledningen hertil, og at lignende arealer ikke skal udpeges som økologiske forbindelser.

Kommunens forslag til ændringer i udpegninger – en tilståelsessag

K1 ses at anerkende, at bygninger, udenomsarealer, gårdspladser og haver skal udgå fra udpegningerne til økologiske forbindelser den efterfølgende planlægning, men kommunen har blot ikke været konsekvent.

Eksempelvis viser de seneste udpegninger ved A's ejendom, [redacted], beliggende Adresse 4, at visse bygninger, en del af gårdspladsen, udenomsarealer og en stor del af græsplænerne i haven sydøst herfor i kommuneplan 2021 er udtaget af udpegningerne til økologiske forbindelser, jf. bilag 9. Marinestationens bygninger og havneanlæg på [redacted] er også taget ud af udpegningerne, men fx er parkeringspladser, skanseanlæg og helikopterplads ikke udtaget. Det er reelt en tilståelsessag for kommunen.

K1's administration fremstår inkonsekvent. Adresse 3 er tilpasset korrekt, jf. bilag 9. Adresse 5 er delvist tilpasset korrekt, og Adresse 2 og [redacted] og Adresse 6 er ikke tilpasset. Nogle bygninger er dog stadig med og et er 'skåret midt over'.

Udpegninger til økologiske forbindelser har virkning for A

Retningslinjerne i kommuneplanen er meget indgribende og uhjemlede Syv af A's ejendomme som vist på bilag 6 er udpegede som økologiske forbindelser i kommuneplan 2017. De udpegede arealer udgør ca. 25% af A's ejendomme.

Ejendomsret er råderet. Råderet er en kapacitet, der står til rådighed for ejeren 24 timer i døgnet i årets 365 dage hvert eneste år, uanset om den aktuelt bliver udnyttet eller blot henstår som en kapacitet. Råderetten gøres illusorisk ved udpegning som økologisk forbindelse. Det er en falsk præmis fra Kammeradvokaten, at såfremt rådighedsindskrænkningen som følge af udrulning af økologiske forbindelser ikke har ført til en konkret begrænsning i perioden fra planens vedtagelse til nærværende retssag, så skulle der ifølge Planklagenævnet ikke være adgang til domstilsprøvelse. Dette er forkert.

Kommuneplanen formidler byrådets prioriteringer i relation til arealanvendelsen i kommunen. Kommuneplanen fastlægger de overordnede mål og retningslinjer for kommunens udvikling såvel i byerne som i det åbne land. Kommuneplanen omhandler en række temaer som fx byudvikling, erhvervsudvikling, natur- og miljøbeskyttelse, infrastruktur, tekniske anlæg m.m.

Mål retningslinjer og udpegninger i kommuneplanen er i henhold til teorien kun bindende for kommunen. Kommunen har pligt til at virke for kommuneplanens virkeliggørelse. Kommuneplanen er derfor bindende for al kommunal planlægning, særligt lokalplanlægningen og udgør et grundlag for kommunens administration af anden lovgivning indenfor en række sektorer, navnlig natur-, miljø-, bygge-, vej- og husdyrbruglovgivningen.

Kommuneplanen er i henhold til det teoretiske udgangspunkt ikke bindende over for borgerne, men den påvirker ret klart borgerne i sidste ende gennem den kommunale planlægning i øvrigt og i administrationen af sektorlovgivningen, der ubestridt har retsvirkning over for borgerne.

A gør gældende, at det er illusorisk at tro, at kommuneplanens udlægning af områder til fremtidig anvendelse ikke har nogen virkning for borgerne. Udpegninger af naturinteresser i kommunen *har* virkning også for borgerne. Om man vil kalde virkningen direkte eller indirekte er uden betydning for borgeren.

De omhandlede ejendomsstyper har i dag en anden anvendelse, en anden funktion, end som natur. Det er ildevarslende for borgeren fx at se sin privatsfære i form af hus og have udpeget til en ny, offentlig funktion, nemlig som spredningskorridor for planter og dyr.

Retningslinjerne, der fremgår af kommuneplan 2017 for de udpegede økologiske forbindelser (**bilag 2**), indebærer bl.a. at der kun kan bebygges eller etableres anlæg "*i ganske ubetydeligt omfang*". Dette begrænser adgangen til økonomisk udnyttelse for A .

En anden væsentlig, og reelt ildevarslende, retningslinje i kommuneplanen (**bilag 2**) er denne: "*Ved væsentlige eksisterende spærringer i spredningskorridorer bør passage søges sikret.*" Det må antages, at spredningskorridorer og økologiske forbindelser er udtryk for det samme. A

har en række bygninger, veje, gårdspladser m.v. udpeget som økologisk forbindelse (jf. **bilag 6**). Disse bygninger, veje, gårdspladser m.v. udgør alle "*eksisterende spærringer i spredningskorridorer*". Kommune angiver i kommuneplanen som hensigt, at "*passage [bør] søges sikret.*" Hvad betyder det at sikre passage gennem et hus, over en vej eller en gårdsplads? Hvilken indflydelse vil det få for handelsprisen, hvis en køber af ejendommen skal forholde sig til denne usikkerhed i kommuneplanen?

Det er meget indgribende for en grundejer at se sit hus, have eller gårdsplads omfattet af begrænsninger og offentlige målsætninger om at ændre funktionen af arealet til naturformål, herunder at ens hus kan blive anset for en 'spærring', der skal fjernes, jf. fodnote nr. 24 – endda uden udtrykkelig lovhjemmel.

Endnu en væsentlig retningslinje i kommuneplanen: Udpegninger synes endda at kunne få virkning uden for udpegningerne, jf. retningslinje nr. 4, men ordlyden af retningslinje nr. 4 fremstår mystisk. Virkning uden for udpegningsområdet kan næppe være lovligt, allerede fordi virkningsområdet ikke er udpeget på et kort, jf. MAD2014.73. Udpegninger til ændret funktion og de anførte retningslinjer er ulovlige og indgribende for A . A gør gældende, at retningslinjerne i kommuneplanen medfører indskrænkninger såvel i den nuværende som fremtidige råderet over ejendommene.

Byretten er enig heri og anfører i dommens præmisser, side 26, at:

"Retten anerkender, at A har en retlig interesse i at få prøvet de omhandlede spørgsmål, herunder fordi det grundlag, der med K1's kommuneplan blev skabt for en fremtidig offentlig regulering af hans ejendom, kan antages at have medført en ringere brugs-, handels- eller belåningsværdi af hans ejendom."

Det er velkendt, at ejendomsværdier påvirkes, når der ændres zonestatus. Tilsvarende vil det have betydning for værdierne, når ejendomme omfattes af udpegninger og andre ejendomme ikke gør. En køber af en ejendom vil give en lavere pris, når kommunen har udpeget en ejendom til ændret anvendelse med en ny funktion.

Ved indførelse af zonelovgivningen blev der ydet erstatning til bynære arealer, der endte i landzone, fordi det vurderedes, at der således ville være begrænset adgang til økonomisk udnyttelse af en sådan ejendom. Det samme vil på sigt gælde ejendomme, der omfattes af økologiske forbindelser: brugsretten indskrænkes i forhold til den øvrige landzone. Danmark er overordnet opdelt i byzone, landzone og sommerhusområde. Kommuneplanen indfører imidlertid, under dække af kommuneplanen, reelt en ny zonetype: naturzone.

De begrænsninger, der følger af retningslinjerne for administration af områder udpeget som økologiske forbindelser, kan i stort omfang sidestilles med fredning af landbrugsarealer, hvor fredning tillader fortsat udnyttelse til landbrugsdrift. I disse tilfælde vil der blive beregnet erstatning jf. naturbeskyttelseslovens § 39, jf. § 38. Erstatningen svarer typisk til nedgangen i handelsværdien. Der udmåles også erstatninger, selvom hidtidig drift kan fortsætte, jf. fx side 7 i Skov- og Naturstyrelsens "Vejledning om de nye fredningsbestemmelser i naturbeskyttelsesloven" fra 2004. Hvis fredning af landbrug udløser erstatning, så vil fredning af bygninger, gårdspladser m.v. så meget desto mere udløse erstatning. Retningslinjerne er derfor indgribende.

Kommuneplanens retningslinjer får straks virkning for de berørte ejendomme: I sager hvor kommunalbestyrelserne er tillagt videregående skønsbeføjelser, og hvor sektorlovgivningen ikke nærmere angiver, hvilke kriterier, der skal lægges vægt på, eller hvor forholdet alene reguleres af planloven eller anden lovgivning, kan der uden videre lægges vægt på udpegningen af et område til økologiske forbindelser. Det bestrides, at udpegningen til økologisk forbindelse kun får betydning i sager om landzonetilladelser. Der henvises til MAD2017.296.

A *har ingen bevisbyrde vedrørende 'konkret betydning'*
Planklagenævnet hævder, at A, som betingelse for at have retlig interesse til sagsanlæg, skulle have byrden med at bevise, at udpegningerne havde fornøden 'konkret betydning' for ham. Det af Planklagenævnet anførte er ikke rigtigt. Der er for prøvelse ved domstolene ingen yderligere krav til retlig interesse i forhold til klageadgang til Planklagenævnet. Selvom gældende ret ikke pålægger A nogen bevisbyrde, har udpegningerne i Kommuneplan 2017 imidlertid konkret betydning for A, som anført i afsnittet ovenfor. Selv hvis der var en bevisbyrde om 'konkret betydning' at løfte, hvad der ikke er, så er byrden løftet.

A har søgsmålsadgang - retlig interesse
Lov om Planklagenævnet hjemler søgsmålsadgang

Planklagenævnet gør gældende, at A ikke skulle have retlig interesse i at få efterprøvet Planklagenævnets afgørelse vedrørende udpegningerne af A's faste ejendomme som økologiske forbindelser. Dette bestrides. Denne sag kan føres allerede fordi A har klar lovhjemmel til at indbringe Planklagenævnets afgørelse for domstolen.

Det følger af planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, at afgørelser truffet i henhold til planlovens bestemmelser kan påklages til Planklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål. Af planlovens § 59 følger, at *"enhver med retlig interesse i sagens udfald"* er klageberettiget i henhold til § 58.

A påklagede K1's kommuneplan 2017 til Planklagenævnet. I klagen (**bilag 3**) anførte A :
"Allerede fordi A er ejer af arealer, der er udpeget, eller vil kunne udpeges, til Grønt Danmarkskort, gøres det gældende, at A har retlig interesse i at nærværende klage behandles af Planklagenævnet."

K1 havde i svarskriftet (**bilag 4**) til Planklagenævnet ikke indsigelser mod A's retlige interesse. Planklagenævnet har forholdt sig til A's retlige interesse i klagesagen, idet nævnet i sin afgørelse (**bilag 5**, side 6) bemærkede, at klagen vedrørte et retligt spørgsmål, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 3. Planklagenævnet må således forudsætningsvist have forholdt sig til spørgsmålet om A's klageberettigelse, jf. planlovens § 59, og dermed anerkendt, at A havde retlig interesse i klagesagens udfald.

Det følger af planlovens § 62, at søgsmål skal indbringes inden 6 måneder fra modtagelse af afgørelsen, hvilket i praksis for klagesager forstås som inden 6 måneder fra modtagelse af klagemyndighedens afgørelse. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet er sålydende:
"Stk. 4. Planklagenævnets afgørelser kan indbringes for domstolene, senest 6 måneder efter at nævnets afgørelse er truffet, medmindre andet følger af den lovgivning, som afgørelsen er truffet efter."

Der er således direkte hjemmel til domstolsprøvelse i lov om Planklagenævnet. Det synes derfor påfaldende, at Kammeradvokaten på vegne af Planklagenævnet gør et anbringende gældende, der er i strid med loven.

A har således utvivlsomt haft retlig interesse i at indbringe kommuneplanens lovlighed for Planklagenævnet, der forudsætningsvist har anerkendt A's retlige interesse. Planklagenævnet kan ikke nu gøre indsigelse mod dette spørgsmål, som Planklagenævnet allerede har anerkendt.

A har overholdt klage- og søgsmålsfrister og realitetsbehandlingen af sagen kan ikke afskæres.

A har som følge af sin retlige interesse kunnet indbringe K1's afgørelse for Planklagenævnet og har allerede derfor også kunnet indbringe Planklagenævnets afgørelse for domstolene i medfør af den klare hjemmel hertil i lov om Planklagenævnet.

A har opfordret Planklagenævnet til at fremlægge hjemmel for og retspraksis der måtte støtte, at det skulle være muligt at afskære en klager fra domstolsprøvelse af nævnsafgørelser, hvilken domstolsprøvelse ellers er udtrykkeligt hjemlet i § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet. Planklagenævnet har under sagens forberedelsen hverken fremlagt sådan hjemmel eller retspraksis.

Søgsmålshjemmel i planloven

Udover hjemmel i lov om Planklagenævnet til at indbringe nævnets afgørelse for domstolene, er der tillige direkte hjemmel i planloven, hvor det er anført at enhver med retlig interesse i sagens udfald kan indbringe en afgørelse for domstolene, jf. planlovens § 62, stk. 1, 1. pkt. Der kan også ske prøvelse af planer, jf. U.1988.969Ø, hvor en bestemmelse i en lokalplan blev erklæret ugyldig, fordi bestemmelsen fandtes "at savne tilstrækkelig planmæssig begrundelse". Det er tilsvarende målestok, der skal anvendes på K1's udpegninger af fx bygninger, gårdspladser, veje m.v. som økologiske forbindelser.

Søgsmålshjemmel i Grundloven

Selv uden klar lovhjemmel til domstolsprøvelse i lov om Planklagenævnet og i planloven ville A have retlig interesse til prøvelse af sagen allerede fordi A har fået udpeget ca. ¼ af sine ejendomme som økologiske forbindelser i kommuneplan 2017. Disse udpegninger til økologiske forbindelser tilstræber at ændre den indtægtsgivende funktion af hans ejendomme til en ny, offentlig funktion. Udpegede arealer, og endda ikke-udpegede arealer i strid med MAD2014.73, er omfattet af restriktionerne, der følger af de vedtagne retningslinjer i kommuneplanen., og afskæring af søgsmålsadgang ville være åbenbart i strid med Grundlovens § 63, stk. 1, hvorefter "domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser." Hvorvidt en kommuneplan har fået et lovligt indhold eller ej, kan helt åbenbart, som en grundlovssikret selvfølge, indbringes for domstolene af enhver med retlig interesse, hvilket blot fordrer en vis stedlig tilknytning til kommunen eller måske til områder omfattet af retningslinjer i kommuneplanen, men ikke mere end det.

Judiciel kontrol med administrative myndigheder

Lovgiver har fastsat meget detaljerede regler for hvilke plantemaer, der skal indgå i kommuneplaner. Lovgiver har fastsat regler for, at udpegnings af økologiske forbindelser skal ske ved anvendelse af de Digitale Naturkort. Når lovgiver i loven har anført så detaljerede regler, er det fordi lovgiver har fundet det vigtigt, at disse detaljer indgår i kommuneplaner. Disse detaljer ville være unødvendige, hvis kommuneplanen blot skulle indeholde politiske, uforbindende overvejelser om byrådets tanker om udviklingen i kommunen.

Hvis ikke A nu skulle kunne få prøvet, om Planklagenævnets afgørelse vedrørende udpegninger er lovlig, hvem skulle så nogensinde

have mulighed for det? Mener Planklagenævnet, at udpegninger i kommuneplaner skulle være undtaget fra prøvelsesadgangen ved domstolene?

Zahle finder, at:

"Domstolenes prøvelse af administrative forskrifters overensstemmelse med lov kan ses som udslag af den prøvelse af øvrighedsmyndighedens grænser, som er udtrykkeligt hjemlet i grl § 63, stk. 1."

Gomard og Kistrup anfører, at:

"Adgangen til prøvelse ved anerkendessøgsmål af lovligheden af handlinger, der har udspillet sig og ikke givet sagsøgeren et bestemt krav, som kan fuldbyrdes, er undertiden en nødvendig forudsætning for en effektiv judiciel kontrol med administrative myndigheder."

I U.2008.1653/1H fandt Højesteret, at der var retlig interesse i prøvelse af et klagenævns foreløbige afgørelse, selvom der senere var truffet en endelig afgørelse. Hensynet til kontrol med offentlige myndigheders virke vejer betydeligt tungere end spørgsmål om, hvad en afgørelse 'kan bruges til'. En afgørelse i denne sag vil imidlertid også få betydning i forhold til K1's fremtidige ændringer af udpegningerne af A's ejendomme.

Efterfølgende kommuneplaner er ikke lovlige

Planklagenævnet gør gældende, at A ikke har nogen retlige interesse i efterprøvelse af gyldigheden af Planklagenævnets afgørelse da udpegningerne i Kommuneplan 2017 "nu er erstattet af udpegningerne i Kommuneplantillæg nr. 11.1." Dette argument er uden betydning, allerede fordi A har krav på effektiv, judiciel kontrol med myndighederne, jf. afsnit O.4 ovenfor, og fordi en kommune med henvisning til Planklagenævnets afgørelse ellers ville kunne udpege de nævnte ejendomstyper igen og igen ved hver revision af kommuneplanen. En kommuneplan skal revideres hvert fjerde år. A klagede over kommuneplan 2017, og kommunen har nu vedtaget kommuneplan 2021. Planklagenævnets sagsbehandlingstid er langtrukket. Hvis kun aktuelle udpegninger kunne prøves, kunne domstolsprøvelse næppe nå at blive gennemført inden ny planlægning foreligger. Imidlertid er de efterfølgende lokalplaner ikke lovlige. Det er der mange grunde til, og det føres der en særskilt sag om mellem A og K1.

Der er i det væsentlige tre hovedargumenter til støtte for, at de efterfølgende kommuneplaner, dvs. Kommuneplantillæg 11.1 om Grønt Danmarkskort og Kommuneplan 2021 ikke er lovlige:

K1 har heller ikke til brug for udpegninger til økologiske forbindelser der skulle indgå i Grønt Danmarkskort i Kommuneplantillæg 11.1 anvendt de Digitale Naturkort, jf. powerpoint-præsentationen (**bilag 10**); og heller ikke de nationale kriterier. Dette understøttes af, at K1 så sent som december 2023 har erkendt, at kommunen stadig ikke har kunnet "fremsende konkrete begrundelser for de udpegede delområder", jf. **bilag 12**.

K1 har tilsidesat kravet til at redegøre for, hvorledes de nationale kriterier skulle være anvendt.

Retningslinjerne i Kommuneplantillæg 11.1 er ulovlige, da de er i strid med forarbejderne og ikke indeholder pligtsmæssige afvejning af arealinteresser.

De mange myndighedsfejl kunne have en sammenhæng med arbejdspresset dengang i teknik- og miljøafdelingen. Den daværende formand for K1's Teknik- og Miljøudvalg, C, udtalte følgende i en artikel fra den 10. februar 2020 i Fyens Stiftstidende (**bilag 11**): "*Afdelingen har været langt ned længe. Den har været presset i længere tid, end godt er*".

Der er et klart behov for domstolsprøvelse

Med Planklagenævnets afgørelse er der nu en retskilde hvoraf fremgår, at kommunen lovligt kan udpege i) bygninger, ii) udenomsarealer, iii) gårdspladser, iv) haver, v) veje og vi) havneanlæg som økologiske forbindelser. Kommunen kan udpege disse ejendomsstyper igen og igen ved alle fremtidige revisioner af kommuneplanen, såfremt A's søgsmål afvises. Der er et klart behov for A til at kunne få stadfæstet byrettens underkendelse af Planklagenævnets ulovlige praksis.

Anbringendet om manglende retlig interesse skal afvises på grund af prøvelsesbegrænsning

Hvis Planklagenævnet var af den opfattelse, at A savnede retlig interesse i at få prøvet klagesagen, jf. planlovens § 59, havde Planklagenævnet skullet afvise A's klage med denne begrundelse. Materiel prøvelse af A's klage forudsatte, at Planklagenævnet havde prøvet, og anerkendt, at A havde retlig interesse i at klage.

Planklagenævnets indsigelse, om at A ikke skulle have retlig interesse, må afvises, alene fordi Planklagenævnet ikke for domstolene kan gøre et anbringende om manglende retlig interesse gældende, når Planklagenævnet allerede forudsætningsvist har prøvet og anerkendt dette.

Planklagenævnets egen anerkendelse af A's retlige interesse er bindende for nævnet. Planklagenævnet er afskåret fra at gøre det gældende som følge af prøvelsesbegrænsning. Domstolene kan således ikke prøve et sådant anbringende. Anbringendet skal afvises.

Officialprincippet er udtryk for ordentlighed. Mangelfuld sagsbehandling går ud over borgernes retssikkerhed. Det er offentlige myndigheders pligt at værne om grundlæggende retsprincipper og tilsikre ordentlighed i forvaltningen. Hvorfor har kommunen ikke gjort sit arbejde ordentligt, og hvorfor beskytter Planklagenævnet og Kammeradvokaten det mangelfulde arbejde fra kommunens side?

Planklagenævnet burde have erkendt sine fejl

Det er beskæmmende, at Kammeradvokaten vælger at anvende skatteborgernes midler til at forsvare K1's dokumenterede ulovligheder og Planklagenævnets usaglige sagsbehandling.

Planklagenævnet har truffet en åbenbart forkert afgørelse. Planklagenævnet skrev bl.a. følgende i sin afgørelse (**bilag 5**, side 8):

"Planloven indeholder heller ikke krav om, at der skal foretages specifikke undersøgelser i forbindelse med udpegningen af økologiske forbindelser mv."

Selv Planklagenævnet må have erkendt, at dette var forkert. Fejlen skyldes ukendskab til planlovens regler, og det er selvfølgelig pinligt for Planklagenævnet at måtte erkende dette.

Det er en grundlæggende pligt for forvaltningen at erkende fejl. Af "Syv centrale pligter" følger det af pligt nr. 7:

"Embedsmænd skal gøre sig stor umage med at undgå fejl. Men fejl kan ikke helt undgås. Ministerierne skal have en kultur, hvor man tager hånd om de fejl, der bliver begået, så man får rettet op og lærer heraf. Hvis man har begået fejl, må det ikke benægtes, og man må ikke prøve at dække over fejlen."

De "Syv centrale pligter" udspringer af Bo Smith-rapporten fra 2015, hvorom Bertel Haarder, som et af de folkevalgte medlemmer af udvalget, udtrykte tilfredshed med den konkluderende indskærpelse af de klassiske embedsdyder.

Det er påfaldende, at Planklagenævnet har anket byrettens dom, da Kammeradvokatens argumenter fremstår løsrevet fra retskilder eller understøttende argumentation. A har under sagens forberedelse gentagende gange efterlyst argumenter fra Planklagenævnet til støtte for flere af Planklagenævnets hovedargumenter, men ingen er fremkommet og ingen henvisninger til retskilder. Hvis disse argumenter eller henvisninger nu måtte komme i Planklagenævnets påstandsdokument, eller måske endda først under proceduren, så ville det stride mod det kontradiktoriske princip, der er grundlaget for skriftvekslingen under sagsforberedelsen.

Alt i denne sag handler kun om retlige spørgsmål. Planklagenævnets skinbegrundelse for at føre ankesagen er angiveligt, at sagen skulle have særlig betydning for nævnets praksis. I Planklagenævnets proceskrift af den 13. oktober 2022, har Kammeradvokaten anført følgende: *"Sagen har desuden en særlig betydning for Planklagenævnet for så vidt angår nævnets fremadrettede praksis i klagesager om udpegninger i kommuneplaner, herunder i forhold til hvornår der er tale om retlige spørgsmål, som kan efterprøves af nævnet, jf. planlovens § 58, og hvornår der er tale om spørgsmål om hensigtsmæssighed, som ikke kan efterprøves af nævnet."*

Med henvisning til citatets 3.-5. linje præciserer A, at denne sag alene handler om retlige forhold; intet i denne sag handler om hensigtsmæssighed."

Landsrettens begrundelse og resultat

Sagen for landsretten vedrører alene spørgsmålet om gyldigheden af Planklagenævntes afgørelse af 6. oktober 2020, hvorefter A ikke fik medhold i sin klage over K1's afgørelse om vedtagelse af Kommuneplan 2017 vedrørende udpegning af økologiske forbindelser.

A har for landsretten nedlagt påstand om stadfæstelse af byrettens dom, hvorefter Planklagenævnet skal anerkende, at Planklagenævntes afgørelse af 6. oktober 2020 er ugyldig.

Efter planlovens § 11, stk. 1, og § 11 a, stk. 1, nr. 14, skal der for hver kommune foreligge en kommuneplan, der bl.a. skal indeholde retningslinjer for varetagelse af naturbeskyttelsesinteresserne, som udgøres af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, herunder bl.a. økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser. Af forarbejderne til bestemmelserne fremgår, jf. bemærkningerne til lov nr. 1157 af 1. juli 2020 som ændret ved lov nr. 1833 af 8. december 2020, at kommunens retningslinjer ikke har direkte retsvirkning for borgere og erhverv mv., men bl.a. udgør grundlaget for kommunens behandling af en række konkrete sager.

Det fremgår af sagen, at byrådet i K1 efter vedtagelsen af Kommuneplan 2017 den 27. april 2021 vedtog Kommuneplantillæg nr. 11.1 – Grønt Danmarkskort – K1, som bl.a. ændrede i Kommuneplan 2017's temaer om potentielle naturområder, økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser og dermed erstattede Kommuneplan 2017 på dette punkt. Den 14. december 2021 vedtog byrådet Kommuneplan 2021, der er den nugældende kommuneplan. Det fremgår endvidere af sagen, at A har anlagt retssag mod K1 om Kommuneplantillæg 11.1 og Kommuneplan 2021, der endnu ikke er hovedforhandlet.

På den baggrund finder landsretten efter en samlet vurdering, at A ikke har en retlig interesse i at få prøvet gyldigheden af Planklagenævntes afgørelse af 6. oktober 2020.

Landsretten har herved navnlig lagt vægt på, at A påstand om afgørelsens ugyldighed ikke udspringer af en konkret eller aktuel retstvist, og at udpegningen af økologiske forbindelser og potentielle økologiske forbindelser i Kommuneplan 2017 på nuværende tidspunkt reelt er uden betydning for A retsstilling. Landsretten bemærker i forlængelse heraf, at spørgsmålet om lovligheden af K1's udpegning af økologiske forbindelser er genstand for prøvelse under den verserende retssag om lovligheden af bl.a. den nugældende kommuneplan.

Landsretten tager således Planklagenævntes påstand om afvisning til følge.

Efter sagens udfald skal A i sagsomkostninger for begge retter betale 101.000 kr. til Planklagenævnet. 100.000 kr. af beløbet er til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms og 1.000 kr. til retsafgift for landsretten. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet til advokat taget hensyn til sagens omfang og forløb.

THI KENDES FOR RET:

Denne sag afvises.

I sagsomkostninger for begge retter skal A inden 14 dage betale 101.000 kr. til Planklagenævnet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.