

NOTAT OM ADMINISTRATION AF SKOVBYGGELINJEN IFM. TRANSFORMATION AF JONSTRUPLEJREN

JURIDISK NOTAT

INDHOLD

1	Indledning	1
2	Beskrivelse af de faktuelle forhold	2
3	Naturbeskyttelseslovens § 17	4
4	Undtagelser og fravigelsesmuligheder for beskyttelsen i medfør af skovbyggelinjen	4
4.1	Undtagelse fra forbuddet mod bebyggelse i skovbyggelinjen ("husrækkereglen")	5
4.2	Dispensation fra skovbyggelinjen ved afgørelse fra Kommunalbestyrelsen	6
4.3	Reduktion af skovbyggelinjen ved afgørelse fra Miljøstyrelsen	10
5	Opsummering af klagenævnspraksis	11
6	Vurdering af muligheder for undtagelser fra skovbyggelinjen	12
6.1	Anvendelsen af "husrækkereglen"	12
6.2	Adgang til dispensation fra eller reduktion af skovbyggelinjen	13

1 Indledning

Jonstruplejren står over for en transformation fra kaserne til boligområde. Området har tidligere tilhørt Forsvaret, men er nu overgået til Freja ejendomme A/S, som ønsker at igangsætte transformationsprojektet.

PROJEKTNR.	DOKUMENTNR.
A208676	1

VERSION	UDGIVELSESDATO	BESKRIVELSE	UDARBEJDET	KONTROLLERET	GODKENDT
1	8. september 2020	Juridisk notat	bpch	ukj	ukj

Ballerup Kommune har oplyst følgende i f.t. kommunens konkrete planer med arealerne tilknyttet Jonstruplejren:

Ballerup Kommune ønsker at hele eller dele af arealet undtages fra skovbyggelinjen med henblik på at opnå en administrativ lettelse ved fremtidig behandling af dispensationer inden for denne.

Ballerup Kommune påtænker at tilvejebringe en eller flere byggeretsgivende lokalplaner for delområder i takt med, at det omkring 300.000 kvm. store areal etapevist overgår til boligbebyggelse. Freja ejendomme er i samarbejde med Ballerup Kommune i gang med at udarbejde en helhedsplan for projektområdet med bl.a. en disponering af fremtidig bebyggelse og principper for fremtidig bebyggelse, som rammelokalplanen kommer til at tage udgangspunkt i.

Det forventes, at Jonstruplejren i fremtiden vil få en højere bebyggelsestæthed, da området i dag er udnyttet med 8%. Ballerup Kommune har med Kommuneplan 2020 givet mulighed for, at bebyggelsesprocenten vil være på maks. 25. Der er ikke taget endelig stilling til de fremtidige bygningshøjder, men der kan evt. bygges i op til flere etager.

Ballerup Kommune har bedt COWI om i et notat at afklare regler og praksis for administrationen af skovbyggelinjen i naturbeskyttelseslovens § 17 i f.t. mulig bebyggelse af Jonstruplejren indenfor den nuværende skovbyggelinje.

Det er nærmere aftalt, at notatet skal indeholde:

- > En kort beskrivelse af det relevante areal, som ønskes bebygget, og gældende plan- og beskyttelsesmæssige forhold herfor.
- > En beskrivelse af det nærmere indhold af skovbyggelinjen og de bagvedliggende hensyn
- > En beskrivelse af rammerne for Kommunens adgang til at meddele dispensation fra beskyttelsen og Miljøstyrelsens adgang til at reducere skovbyggelinjen.
- > En beskrivelse af tilgængelig praksis fra klagenævn og domstole omkring fortolkningen af skovbyggelinjen
- > En vurdering af sandsynligheden for, at en dispensation eller afgørelse om reduktion af skovbyggelinjen på det pågældende areal vil ligge indenfor rammerne af regler og praksis.

2 Beskrivelse af de faktuelle forhold

Det areal på Jonstruplejren, som står over for en transformation fra kaserne til boligområde, er i dag bebygget med lave kasernebygninger.



Planområdet Fredskov Skovbyggelinjer

Den eksisterende bebyggelse ligger i dag indenfor skovbyggelinjen¹. Byggeriet er desuden omgivet af fredskovsarealer, ligesom der ligger fredskovsarealer inde mellem bebyggelsen. Hele Jonstruplejren er i dag placeret i landzone men uden for udlagte grønne kiler. Arealet vil helt eller delvist overgå fra landzone til byzone ifm. fremtidig lokalplanlægning. Området støder både til vest, syd og til dels til øst op til anden bymæssig bebyggelse (Jonstrup). Mod nord ligger Jonstrup Vang.

Ballerup Kommune har oplyst, at der er to nærliggende skove, hvis skovbyggelinjer går ind over de arealer i Jonstruplejren, som p.t. er bebyggede med kasernebyggeri, og som ønskes omdannet til beboelsesejendomme. Den ene er en kommunal skovparcel på ca. 12.000 m² uden for projektområdets nordvestlige hjørne. Den anden er et skovstykke i den nordlige del af Jonstruplejren. Begge skovstykker er forbundet med statsskoven Jonstrup Vang i nord, og begge er offentligt ejede. Jonstrup Vang er en del af Natura 2000-området, Øvre Mølleådal, Furesø og Frederiksdal Skov.

Ballerup Kommune har i 2019 udarbejdet en nyregistrering af naturværdierne i området med henblik på kortlægning af beskyttede naturtyper og beskyttede arter. Ballerup Kommune har oplyst, at deres egen vurdering er, at **skovbrynet ved den kommunale skov** har begrænset værdi både som spredningskorridor og levested samt er begrænset af menneskabte forhindringer og af, at der ikke er udviklet et naturligt skovbryn. Ballerup Kommune vurderer endvidere, at den

¹ Da der er tale om tidligere kaserneområde, er den nuværende placering ikke i strid med naturbeskyttelseslovens § 17, da § 17, stk. 2, nr. 1, indeholder en undtagelse for "bestående forsvarsanlæg".

kommunale skov har begrænset landskabelig værdi set fra lejren i dens nuværende udformning, og at et kommende byggeri kan placeres, så der stedvis skabes direkte udsyn til skoven.

Ballerup Kommune vurderer i f.t. **skovbrynet i Jonstruplejren**, at den nuværende bygningsmasse begrænser skovbrynets værdi som spredningskorridor, men at flagermus fortsat vil kunne bruge skovbrynet som ledelinje i hele brynets udstrækning. Ballerup Kommune vurderer endvidere, at skovbrynets nuværende værdi for plante- og dyreliv er begrænset af bygningernes nærhed og terrænets fald mod nord, samt at en kommende bebyggelse med en minimumsafstand på 10 meter til foden af skovbryn vil kunne forbedre forholdene. I f.t. de landskabelige forhold vurderer Ballerup Kommune, at skovbrynets landskabelige værdi begrænses af den nuværende bebyggelse og af terrænet, da bebyggelsen ligger højere i terræn end skoven, hvorfor skovbrynet har en begrænset landskabelig værdi.

3 Naturbeskyttelseslovens § 17

Naturbeskyttelsesloven indeholder i § 17 en beskyttelse i form af en skovbyggelinje. Byggelinjens formål er at regulere bebyggelse og lignende foranstaltninger i lighed med andre byggelinjer i naturbeskyttelsesloven. Skovbyggelinjen har til formål at sikre det frie udsyn til skoven og skovbrynet og samtidig at bevare skovbrynene som værdifulde levesteder for plante- og dyreliv.

Naturbeskyttelseslovens § 17, stk. 1, har følgende ordlyd:

"Der må ikke placeres bebyggelse, campingvogne og lignende inden for en afstand af 300 m fra skove. For privatejede skove gælder dette kun, hvis arealet udgør mindst 20 ha sammenhængende skov."

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at der ud over de umiddelbare beskyttelsesformål af landskabelig og naturbeskyttelsesmæssig karakter også vil kunne inddrages forstmæssige interesser i konkrete dispensationssager. Sådanne interesser kan omfatte en beskyttelse af skoven mod almindelig slitage fra naboer og især som følge af rekreativ udnyttelse, skovens genevirkninger samt risici for skader forårsaget af skoven i tilfælde af bebyggelse og haver tæt ved skoven².

4 Undtagelser og fravigelsesmuligheder for beskyttelsen i medfør af skovbyggelinjen

Naturbeskyttelsesloven rummer dels nogle generelle undtagelser fra forbuddet mod placering af bebyggelse indenfor skovbyggelinjen, og dels to forskellige muligheder for fravigelse af skovbyggelinjen. Det drejer sig om kommunalbestyrelsens mulighed for ved konkret dispensation efter reglen i § 65, stk. 1 at fravige beskyttelsen, og om adgangen til, at Miljøstyrelsen efter naturbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, efter ansøgning fra kommunalbestyrelsen, generelt kan ind-

² Se hertil Veit Koester: "Kommenteret Naturbeskyttelseslov", bemærkninger til § 17, DJØF-forlag, 2009

skrænke beskyttelseslinjen for et område. De undtagelses- og fravigelsesmuligheder, som vurderes relevante i den konkrete sag, beskrives kort i det følgende.

4.1 Undtagelse fra forbuddet mod bebyggelse i skovbyggelinjen ("husrækkereglen")

Naturbeskyttelseslovens § 17, stk. 2 og 3 indeholder en række undtagelsesbestemmelser fra beskyttelsen i § 17, stk. 1, herunder i f.t. bestående forsvarsanlæg, bebyggelse, campingvogne og lign. i landzone, hvortil der er meddelt landzonetilladelse m.v.

For den konkrete sag, vurderes særligt § 17, stk. 3 at være relevant. Af denne følger, at forbuddet mod bebyggelse indenfor skovbyggelinjen kun gælder "mellem bebyggelsen og skoven på strækninger, hvor der allerede findes væsentlig lovlig bebyggelse nærmere skoven end 300 m."

Af **forarbejderne** til bestemmelsen fremgår, at: "Det foreslås endvidere med bestemmelsen i § 17, stk. 3, at den gældende undtagelsesbestemmelse i naturbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, nr. 4, for »andre områder, der efter den hidtidige lovgivning har været undtaget«, dvs. områder, hvor der inden den 1. januar 1968 var påbegyndt en væsentlig, lovlig bebyggelse inden for skovbyggelinjen ændres, så undtagelsen gælder alle steder, hvor der på strækninger, hvilket normalt vil være over flere sammenhængende ejendomme, ligger en væsentlig, lovlig bebyggelse inden for linjen uanset, hvornår den er opført. Det er en forudsætning, at der er tale om eksisterende lovlig bebyggelse.

Forslaget betyder, at skovbyggelinjen vil være generelt reduceret i sådanne områder, dvs. den gælder for en mindre beskyttelseszone end 300 m og dermed alene omfatte området mellem husrækken og skoven. De naturbeskyttelsesmæssige interesser er generelt knap så tungtvejende i sådanne områder med bymæssig bebyggelse. Bestemmelsen vil gælde både i byzone, landzone og sommerhusområde men vil i realiteten kun have betydning i byzone, hvor der er bymæssig bebyggelse."

Det fremgår endvidere af forarbejderne til § 17, stk. 3, at "Det vil som hidtil være op til kommunen at vurdere, om der er tale om en væsentlig, lovlig bebyggelse, som bevirker, at skovbyggelinjen generelt er reduceret i et område. Kommunerne har ansvaret for at vedligeholde arealinformationerne i Danmarks Miljøportal for så vidt angår skovbyggelinjen.

...

Tidligere klagenævnspraksis vil stadig have betydning for, om der er tale om væsentlig lovlig bebyggelse. Efter praksis udgør et enkelt eller to huse ikke en »væsentlig bebyggelse"

Det må antages, at da der er tale om en generel præcisering af, hvornår forbudsbestemmelsen finder anvendelse, kræver denne ikke en selvstændig afgørelse fra kommunen.

Miljøstyrelsen vejleder på sin hjemmeside om rækkevidden af bestemmelsen i § 17, stk. 3. Heraf fremgår, at "På arealer, der er omfattet af skovbyggelinjen, hvor der findes væsentlig, lovlig bebyggelse, gælder forbuddet mod bebyggelse kun mellem skoven og den væsentlige, lovlige bebyggelse, jf. § 17, stk. 3.

Bestemmelsen finder anvendelse alle steder, hvor der på strækninger ligger væsentlig, lovlig bebyggelse inden for linjen, uanset hvornår bebyggelsen er opført. Det er en forudsætning, at der er tale om eksisterende lovlig bebyggelse eksempelvis ved, at der er meddelt dispensation til bebyggelsen.

Bestemmelsen medfører, at der i sådanne områder vil være en reduceret beskyttelseszone, således at denne er mindre end 300 m og kun omfatter området mellem skoven og husrækken. Dog vil selve skovbyggelinjen på 300 m stadig være til stede.

I områder, hvor bestemmelsen finder anvendelse, vil ny bebyggelse, der opføres uden for den reducerede beskyttelseszone, ikke kræve reduktion af eller dispensation fra skovbyggelinjen. Dette gælder således også for ubebyggede områder, der ligger "bagved" et bebygget område, der ligger mellem skoven og det ubebyggede område."

Bestemmelsen er indsat ved en ændring af naturbeskyttelsesloven i 2013. COWI har derfor ikke umiddelbart kunne finde relevant **administrativ eller domstolspraksis** omkring den nærmere fortolkning af bestemmelsen.

4.2 Dispensation fra skovbyggelinjen ved afgørelse fra Kommunalbestyrelsen

Naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1 bemyndiger kommunalbestyrelsen til konkret at dispensere fra beskyttelsesbestemmelsen. Ved meddelelse af dispensation gælder beskyttelseslinjen fortsat i modsætning til, hvad der er tilfældet ved reduktion eller ophævelse efter naturbeskyttelseslovens § 69, stk. 1³.

Bestemmelsen lister ikke nærmere kriterier, som kommunalbestyrelsen skal inddrage i sin vurdering. Det fremgår dog som et krav, at den pågældende skovejer skal underrettes, før der træffes afgørelse om undtagelse fra § 17, stk. 1. Af praksis fremgår endvidere som generel retningslinje, at kommunalbestyrelsen i sine afgørelser kan lægge vægt på, "om der er tale om et nødvendigt formål, som bør gå forud for den generelle beskyttelsesinteresse. Ved afgørelsen kan der tages hensyn til afgørelsens betydning for andre lignende sager."⁴

Af **forarbejderne** til bestemmelsen fremgår, at "Formålet med skovbyggelinjen først og fremmest [er] at sikre skovens værdi som landsskabelement samt at

³ Se i øvrigt bekendtgørelse nr. 1066 af 21. august 2018 om bygge- og beskyttelseslinjer, som indeholder regler for høring af relevante skovejere, samt regler om underretning og offentliggørelse af afgørelser efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1 og § 69, stk. 1.

⁴ Se hertil MAD 2011.2690

opretholde skovbryn som værdifulde steder for plante- og dyrelivet... Dispensation for forbuddet i § 17 kan gives på vilkår mht. bygningens placering, dimensioner, materiale og farvevalg mv."

Der er dog derudover begrænsede holdepunkter i forarbejderne for, hvordan interesseafvejningen skal ske, og hvilke parametre der skal indgå i den.⁵

Miljøstyrelsen vejleder endvidere på sin hjemmeside om rækkevidden af dispensationsbestemmelserne: "Kommunalbestyrelsen kan dispensere fra skovbyggelinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1. Kommunalbestyrelsens afgørelse om dispensation kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af bl.a. ejeren af ejendommen, adressaten og en række myndigheder og organisationer. For yderligere oplysninger om dispensation bør den pågældende kommune kontaktes."

Af **praksis fra klagenævnene** kan særligt fremhæves:

> MAD2005.1845

I denne sag traf Naturklagenævnet afgørelse om at ophæve Odense Kommunes dispensation fra skovbyggelinjen til etablering af et lokalplanlagt byggeri af 9 op til 23 m høje punkthuse henholdsvis 20 og 30 m fra skovbrynet. Punkthusene skulle opføres i overensstemmelse med en lokalplan på et 4,6 ha byzoneareal ved et relativt nyetableret skovområde, der grænsede op til skov- og landbrugsarealer samt en golfbane. Skov- og Naturstyrelsen udtalte på forespørgsel fra kommunen, at styrelsen ikke var indstillet på at reducere skovbyggelinjen på et areal, som lå løsrevet fra anden bymæssig bebyggelse og uden sammenhæng med anden byudvikling. Kommunen meddelte efterfølgende dispensation fra skovbyggelinjen.

Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforenings lokalkomite og Friluftsrådet. Naturklagenævnet lagde til grund, at hele det lokalplanlagte område var omfattet af skovbyggelinje og i øvrigt udgjorde en del af en åben landskabskile. Et flertal (7 af 9 medlemmer) fandt, at en dispensation reelt ville indebære en ophævelse af skovbyggelinjen, samt at det landskabelige indtryk af skovbrynet og den grønne kile ville ændres markant ved byggeriet. Flertallet omgjorde herefter kommunens dispensation til et afslag.

Relevans for den konkrete sag:

Afgørelsen illustrerer en restriktiv praksis hos såvel Skov- og Naturstyrelsen (nu Miljøstyrelsen) i f.t. en reduktion af skovbyggelinjen og hos klagenævnet. På baggrund af afgørelsen må det antages, at

- > sammenhængen til anden bymæssig bebyggelse og byudvikling – som det er tilfældet i Jonstruplejren – vil kunne tale for imødekommen af en ansøgning om reduktion.

⁵ Se hertil Veit Koester: "Kommenteret Naturbeskyttelseslov", Indledning til §§ 8-19, afsnit 5. DJØF-forlag, 2009

- > det faktum, at det konkrete byggeri ikke vil nødvendiggøre en fuldstændig ophævelse af skovbyggelinjen, vil kunne tale for imødekomme af en ansøgning om reduktion/dispensation. Det vil derudover konkret skulle vurderes om nybyggeriet vil indebære negative konsekvenser for det landskabelige indtryk.
- > MAD2006.375

I denne sag stadfæstede Naturklagenævnet Frederiksborg Amts afgørelse om afslag på dispensation fra søbeskyttelses- og skovbyggelinjen til ombygning af en tidligere kursusejendom til 25 boliger med parkeringspladser. Ejendommen lå i et område udpeget i regionplanen som kulturmiljø og værdifuldt landskab samt i tilknytning til EF-habitatområdet Gurre Sø. Kommunen var indstillet på at udarbejde en lokalplan, hvis projektet kunne godkendes af øvrige myndigheder. Projektet indebar bl.a. fjernelse af en mellembygning, flytning af indgangsparti samt ændring af taghøjde, etablering af trapper og opfyldning ved en eksisterende betonbygning. Amtet meddelte afslag på dispensation. Afgørelsen blev påklaget af ansøgeren.

Naturklagenævnet fandt, at spørgsmålet om påvirkning af habitatområdet i sagen måtte henhøre under de planlæggende myndigheder ved udarbejdelse af en lokalplan, jf. § 6 i bekendtgørelsen om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder. Nævnet skulle herefter i sagen alene tage stilling til, om de ansøgte bygningsændringer ville være i strid med navnlig landskabelige og kulturhistoriske hensyn. Nævnet fandt, at den ansøgte bygning ville være til skade for landskabsoplevelsen i det meget værdifulde landskab, selvom der i forvejen lå en markant betonbygning på ejendommen. Nævnet lagde bl.a. vægt på, at bygningsændringerne ville afspejle en ændret anvendelse, som kunne præge oplevelsen af byggeriet i landskabet. Nævnet stadfæstede herefter amtets afslag.

Relevans for den konkrete sag:

Af afgørelsen kan umiddelbart udledes, at påvirkningen på nærliggende habitatområder ikke er en del af vurderingen i afgørelsen om dispensation fra skovbyggelinjen. Da der efter habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, nr. 1 og 9 følger en pligt til at vurdere, om det ansøgte kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, for både dispensationer fra skovbyggelinjen og for hel eller delvis ophævelse af skovbyggelinjen, må det uanset afgørelsen anbefales, at påvirkningen på det nærliggende habitatområde, Jonstrup Vang, vurderes i fm. en eventuel dispensationsafgørelse.

Derudover kan af afgørelsen udledes, at et væsentligt kriterium for, om dispensation fra eller ophævelse af skovbyggelinjen kan imødekommes, bør være, om der med projektet sker en ændret anvendelse, som påvirker landskabsoplevelsen negativt. I det konkrete projekt er tale om en ændret anvendelse fra kaserne til boligområde, hvor boligområdet vil indebære et langt højere bygningsmæssigt omfang. Projektet må derfor antages at indebære en væsentlig ændret anvendelse. Til gengæld er der i den konkrete sag ikke tale om en udpegning som værdifuldt landskab.

> MAD2006.409

I denne sag stadfæstede Naturklagenævnet Amtets dispensation fra skovbyggelinjen til opførelse af to bygninger med 10 boliger i forbindelse med etablering af et bofællesskab for fysisk multihandicappede, speciallægeklinik, genoptræningscenter mv. i overensstemmelse med en vedtagen lokalplan. Amtet meddelte dispensation fra skovbyggelinjen til det ansøgte. Afgørelsen blev påklaget af en grundejerforening, der bl.a. havde til formål at bevare det landlige miljø i området.

Naturklagenævnet fandt vedrørende dispensationen fra skovbyggelinjen, at byggeriet kun i meget begrænset omfang ville påvirke indsynet til skoven fra offentlig vej. Henset hertil, til den nyligt vedtagne lokalplan og til det samfundsmæssige formål, stadfæstede nævnet amtets dispensation.

Relevans for den konkrete sag:

Afgørelsen illustrerer eksempler på de kriterier, som af klagenævnet er stadfæstet, som lovlige kriterier for meddelelse af dispensation fra skovbyggelinjen. De omfatter bl.a. byggeri til samfundsmæssige formål, og at indsyn fra offentlig vej ikke begrænses i større omfang. I den konkrete sag kan der muligvis argumenteres for, at byggeriet har et samfundsmæssigt formål afhængigt af de boligformer, som påtænkes etableret. Der er i den konkrete sag tale om en privat og ikke offentlig vej. Der er ikke offentlig adgang til Jonstruplejren.

> MAD 2011.2690

I denne sag ændrede Natur- og Miljøklagenævnet Kommunens dispensation til et afslag i en sag, hvor Kommunen havde meddelt dispensation fra skovbyggelinjen til opførelse af op til 37 boliger. Kommunen havde udarbejdet en lokalplan for boligprojektet på en ejendom, hvor et eksisterende enfamiliehus og en erhvervsbygning skulle erstattes af op til 37 rækkehuse med tilhørende friarealer. Bebyggelsen skulle placeres i en afstand på mindst 30 m til skovbrynet, hvilket var 3-20 m længere fra skovbrynet end den eksisterende lagerhal. Kommunen havde anmodet Miljøcenter Århus om reduktion af skovbyggelinjen til 30 m., hvilket Miljøcentret afslog med henvisning til betydelig lokal uenighed om projektet. Kommunen meddelte herefter dispensation fra skovbyggelinjen. Afgørelsen blev påklaget af lokale foreninger.

Natur- og Miljøklagenævnet udtalte om reduktion af skovbyggelinjen, jf. § 69, at der bl.a. lægges vægt på, at fravigelse som hovedregel skal ske ved konkret dispensation, at ophævelse kun kan ske, hvis det ikke er i strid med landskabelige eller andre naturbeskyttelsesmæssige interesser. Nævnet anførte endvidere, at reduktion eller ophævelse af skovbyggelinjen kun kan ske, hvis der kan opnås en administrativ forenkling, hvor man erstatter en række dispensationer med en samlet ophævelse. Nævnet bemærkede, at hvis ophævelse nægtes af landskabelige eller naturbeskyttelsesmæssige hensyn, vil der normalt ikke blive givet dispensation (og omvendt). Natur- og Miljøklagenævnet fandt, at det var uensigtsmæssigt at behandle den foreliggende ansøgning vedrørende 37 boliger

som en dispensationssag. Der var tale om en massiv tilsidesættelse af skovbyggelinjen, der burde behandles som en sag om ophævelse eller reduktion, hvorfor kommunens dispensation blev ændret til et afslag.

Relevans for den konkrete sag:

Af denne afgørelse kan udledes følgende omkring forholdet mellem kommunalbestyrelsens dispensationsadgang og Miljøstyrelsens adgang til at reducere skovbyggelinjen:

- > At reduktion eller ophævelse af skovbyggelinjen kun kan ske, hvis der kan opnås en administrativ forenkling, hvor man erstatter en række dispensationer med en samlet ophævelse.
- > At hvis Miljøstyrelsen giver afslag på ophævelse af skovbyggelinjen af landskabelige eller naturbeskyttelsesmæssige hensyn, vil der normalt ikke blive givet dispensation (og omvendt).

4.3 Reduktion af skovbyggelinjen ved afgørelse fra Miljøstyrelsen

Miljøstyrelsen kan i medfør af naturbeskyttelseslovens § 69, stk. 1 efter ansøgning fra kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om reduktion eller ophævelse af skovbyggelinjen.

Af forarbejderne⁶ til bestemmelsen fremgår, at bestemmelsen kun er tænkt anvendt sjældent i fuldt omfang. Det fremgår videre, at "Adgangen til ophævelse bruges i første række i forbindelse med lokalplanlægningen, hvor lokalplanerne regulerer de samme forhold som beskyttelses- og byggelinjer, men som oftest mere detaljeret." Kriterierne for at imødekomme en kommunal ansøgning er – ifølge forarbejderne – baseret på en samlet vurdering af de landskabelige og naturbeskyttelsesmæssige forhold på stedet og de eksisterende, konkrete bebyggelsesforhold.

Om forholdet mellem kommunalbestyrelsens adgang til at dispensere og Miljøstyrelsens adgang til at reducere skovbyggelinjen fremgår af forarbejderne, at "Ministerens mulighed for at indskrænke beskyttelseslinjer efter § 69, stk. 1, medfører, at der kun kan meddeles dispensation efter § 65, stk. 3, til beskedne afvigelser.

Miljøstyrelsen vejleder endvidere på sin hjemmeside om rækkevidden af fravigelsesmuligheden. Heraf fremgår bl.a., at "Det er et hovedprincip, at bygge- og beskyttelseslinjer kun kan reduceres, hvis der vil være tale om en administrativ lettelse, dvs. hvor en række afgørelser om dispensation erstattes af en afgørelse om reduktion af beskyttelseslinjen. Det er en forudsætning, at kommunen via planlægning (normalt ved lokalplan) tilvejebringer en samlet regulering af areal-

⁶ Se hertil L 2004 454

anvendelsen og bebyggelsesforholdene, der kan erstatte et antal konkrete afgørelser om dispensation og dermed medføre en administrativ lettelse for kommunen.

Dette betyder, at en reduktion for eksempel kan komme på tale for områder, hvor der over en længere periode skal ske byudvikling (typisk boligområde eller erhvervsområde). Derimod vil opførelse af et mindre antal bygninger eller opførelse af enkeltbebyggelse (dagligvarebutik, tankstation, fritidscenter og lign.) som hovedregel ikke kunne danne grundlag for reduktion af skovbyggelinjen."

Miljøstyrelsen beskriver dog også, at " Der udvises en vis tilbageholdenhed i forhold til at reducere skovbyggelinjen for områder, der er udbygget. Dette skyldes navnlig reglen i naturbeskyttelseslovens § 17, stk. 3."

Af **praksis fra klagenævnene** kan særligt fremhæves de ovenfor beskrevne afgørelser fra klagenævnene; MAD 2005 1845 og MAD 2011 2690, som illustrerer grænsefladen mellem kommunalbestyrelsens dispensationsadgang og Miljøstyrelsens adgang til at reducere skovbyggelinjen efter naturbeskyttelseslovens § 69, stk. 1.

Hertil kommer afgørelser, som forholder sig til fortsat adgang til kommunal dispensation i de tilfælde, hvor skovbyggelinjen allerede er reduceret (enten på generelt grundlag eller ved lokalplanlægning). Disse afgørelser vurderes ikke relevante for det konkrete tilfælde.

5 Opsummering af klagenævnspraksis

På baggrund af gennemgangen af administrativ praksis under afsnit 4.2. og 4.3. tegner sig et billede af de muligheder, som naturbeskyttelsesloven indeholder for at fravige skovbeskyttelseslinjen gennem enten dispensation fra eller reduktion af skovbyggelinjen.

Generelt bemærkes, at praksis ikke rummer eksempler, som er direkte sammenlignelig med det påtænkte byggeri. Fra praksis kan dog fremhæves følgende omkring forholdet mellem kommunalbestyrelsens dispensationsadgang og Miljøstyrelsens adgang til at reducere skovbyggelinjen:

- > Som en generel betragtning fremhæver Natur- og Miljøklagenævnet (bl.a. i MAD 2011.2690), at fravigelser fra skovbyggelinjen, som hovedregel skal ske ved kommunens konkrete dispensation.
- > I de tilfælde, hvor der allerede findes bygninger på arealerne, skal det vurderes i hvilket omfang, at bygningsændringerne vil afspejle en ændret anvendelse, som kan præge oplevelsen af byggeriet i landskabet.
- > Hertil kommer hensynet til naturbeskyttelsesmæssige interesser, hvor det af praksis fremgår, at dispensation kun kan meddeles, hvis dispensationen ikke er i strid hermed.

- > At dispensation fra skovbyggelinjen har forrang for ophævelse af eller reduktion af denne.
- > At reduktion eller ophævelse af skovbyggelinjen kun kan ske, hvis der kan opnås en administrativ forenkling, hvor man erstatter en række dispensationer med en samlet ophævelse.
- > At hvis Miljøstyrelsen giver afslag på ophævelse af skovbyggelinjen af landskabelige eller naturbeskyttelsesmæssige hensyn, vil der normalt ikke blive givet dispensation (og omvendt).

6 Vurdering af muligheder for undtagelser fra skovbyggelinjen

6.1 Anvendelsen af "husrækkereglen"

Indledningsvist bemærkes, at alle de skovarealer, som trækker skovbyggelinje i dag, er offentligt ejede. Såfremt skovarealerne, som ligger inde i Jonstruplejren, frasælges som led i udvikling af projektet, kan der blive tale om privatejet skov under 20 ha. I givet fald vil arealet ikke være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 17, hvorefter der ikke må placeres bl.a. bebyggelse inden for en afstand af 300 m fra skove. Det må dog forventes, at dele af projektområdet, uanset frasalg af skovarealer inde i Jonstruplejren, fortsat vil være omfattet af skovbyggelinjen fra de skovarealer i nord, der støder op til Jonstrup Vang.

I det følgende vurderes derfor, om undtagelsesbestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 17, stk. 3 kan finde anvendelse i f.t. det konkrete projekt. Bestemmelsen fastslår, at skovbyggelinjen – i tilfælde, hvor der på et areal allerede findes væsentlig lovlig bebyggelse nærmere skoven end 300 m – alene finder anvendelse på arealet mellem den eksisterende bebyggelse og skoven.

Umiddelbart finder bestemmelsen ifølge sin ordlyd anvendelse på det konkrete tilfælde med byudvikling i Jonstruplejren, hvor der netop er tale om eksisterende lovlig bebyggelse, som ligger indenfor den nuværende skovbyggelinje. Byggeriet må endvidere umiddelbart vurderes at opfylde kravet om væsentlighed, selvom det i forarbejderne beskrives, at den lovlige eksisterende bebyggelse typisk vil strække sig over flere sammenhængende ejendomme.

Det bør dog overvejes nærmere, om den afgørende betingelse; om der er tale om eksisterende, "væsentlig lovlig bebyggelse", er opfyldt, når den eksisterende bebyggelse rives ned. Forarbejderne forholder sig ikke til spørgsmålet, om skovbyggelinjen fortsat vil være reduceret, såfremt det nuværende forsvarsanlæg rives ned. I forarbejderne synes udgangspunktet for, at undtagelsen finder anvendelse at være, at der vil være tale om eksisterende byggeri i byzone, som f.eks. suppleres med udhuse eller garager. Der er dog på den anden side heller ikke umiddelbart noget i forarbejderne, som udelukker, at reglen også kunne finde anvendelse på et eksisterende forsvarsanlæg, som påtænkes nedrevet med henblik på nybyggeri.

Da forarbejderne, Miljøstyrelsens vejledning og praksis ikke forholder sig til spørgsmålet om, hvorvidt undtagelsesbestemmelsen i § 17, stk. 3 finder anvendelse, når eksisterende lovligt byggeri rives ned, herunder i f.t. hvordan kommunen nærmere skal afgrænse skovbyggelinjen i f.t. det planlagte byggeri, anbefales det at tage en konkret drøftelse med Miljøstyrelsen heraf, såfremt Ballerup Kommune ønsker at gå videre af dette spor. Hertil bemærkes, at da reglen i § 17, stk. 3 indebærer, at det er kommunens vurdering at fastlægge det præcise forløb af skovbyggelinjen, vil Kommunen ved anvendelse af husrækkereglen løbe den risiko, at afgørelser, herunder eventuelle lokalplaner, som lægger skovbyggelinjen til grund, påklages og underkendes ved klagenævnet.

6.2 Adgang til dispensation fra eller reduktion af skovbyggelinjen

I det følgende overvejes, hvorvidt en dispensation eller afgørelse om reduktion af skovbyggelinjen på det pågældende areal vil ligge indenfor rammerne af regler og praksis.

På baggrund af gennemgangen i afsnit 4 og 5 kan konkluderes, at der som udgangspunkt er adgang for Ballerup Kommune til at dispensere fra beskyttelsen af skovbyggelinjen efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1, og at kommunen i sin afgørelse skal foretage en afvejning af hensyn til på den ene side ønsket om byudvikling og på den anden side hensynet til landskabelige, naturbeskyttelsesmæssige og forstlige interesser.

På baggrund af det tilvejebragte materiale, hvoraf fremgår, at der ikke er væsentlige beskyttelseshensyn hverken til landskabelige eller naturbeskyttelsesmæssige interesser, og at arealet ikke ligger i en udlagt grøn kile eller andre planlægningsmæssige interesseområder, vurderes grundlaget for en dispensation umiddelbart at være til stede. Det bør i givet fald i fm. udviklingen af det kommende byggeri tilstræbes – som det også er beskrevet i Ballerup Kommunes eget notat om skovbyggelinjen – at et kommende byggeri tilrettelægges, så det imødekommer landskabs- og naturbeskyttelsesmæssige interesser.

Inden Kommunen går videre ad dispensationssporet, bør det dog overvejes, om der af praksis kan udledes holdepunkter for, at der i den konkrete sag vil kunne ske en reduktion af skovbyggelinjen efter reglerne i naturbeskyttelseslovens § 69, stk. 1.

Af praksis kan udledes, at en reduktion eller ophævelse af skovbyggelinjen kun kan ske, hvis der kan opnås en administrativ forenkling, hvor man erstatter en række dispensationer med en samlet ophævelse. Ballerup Kommune påtænker at lokalplanlægge gennem en rammelokalplan for hele området, og at tilvejebringe byggeretsgivende lokalplaner for delområder i takt med, at arealet gradvist overgår til boligbebyggelse. Dette synes umiddelbart at opfylde kravet om, at der skal være et potentiale for administrativ forenkling ved at kunne foretage en samlet reduktion af skovbyggelinjen.

Det konkrete projekt vurderes derfor umiddelbart at opfylde betingelserne for, at Miljøstyrelsen kan reducere skovbyggelinjen efter naturbeskyttelseslovens §

69, stk. 1. Styrelsen kan dog efter reglerne sagligt også inddrage det arealmæssige omfang, der ved dispensation udgår af skovbyggelinjen, ligesom Miljøstyrelsen vil kunne inddrage forstmæssige hensyn i sin vurdering af, om ønsket om reduktion af skovbyggelinjen kan imødekommes. Det er derfor ikke muligt med sikkerhed at konstatere, om betingelserne for en reduktion af skovbyggelinjen er opfyldte.

Det bemærkes afslutningsvist, at det af administrativ praksis fremgår, at hvis Miljøstyrelsen giver afslag på ophævelse af skovbyggelinjen af landskabelige eller naturbeskyttelsesmæssige hensyn, vil der normalt ikke blive givet dispensation. Denne formulering må antages at være en rettesnor for en eventuel afgørelse fra Miljø- og Fødevaremyndigheden, såfremt en eventuel dispensation fra Ballerup Kommune meddeles efter, at Miljøstyrelsen eventuelt har givet afslag på at reducere skovbyggelinjen. Der er således en procesrisiko forbundet med at ansøge Miljøstyrelsen om reduktion af skovbyggelinjen efter naturbeskyttelseslovens § 69, stk. 1. Dette hænger ikke mindst sammen med, at det vil blive ganske vanskeligt for kommunen selv at udstede en dispensation efter Miljøstyrelsen har meddelt endeligt afslag på en reduktion af skovbyggelinjen

På baggrund af ovenstående vurdering af mulighederne for fravigelse af skovbyggelinjen anbefales det:

- > At Ballerup Kommune – som beskrevet ovenfor - i første omgang tager en drøftelse med Miljøstyrelsen om rækkevidden af "husrækkereglen", jf. afsnit 6.1.
- > At Ballerup Kommune – såfremt Miljøstyrelsen afviser, at "husrækkereglen" kan finde anvendelse på det konkrete projekt – fortsætter dialogen med Miljøstyrelsen omkring mulighederne for en generel reduktion af skovbyggelinjen efter naturbeskyttelseslovens § 69, stk. 1. Som argumenter kan Ballerup Kommune bl.a. fremføre følgende:
 - > At det planlagte byudviklingsprojekt vil medføre behov for en række løbende dispensationer for skovbyggelinjen i takt med at byggeriet realiseres, og at en generel reduktion derfor vil indebære en væsentlig administrativ forenkling.
 - > At der ikke er væsentlige beskyttelseshensyn hverken til landskabelige eller naturbeskyttelsesmæssige interesser, og at arealet ikke ligger i en udlagt grøn kile eller andre planlægningsmæssige interesseområder
 - > At byggeriet planlægges opført indenfor den nuværende reelle skovbyggelinje, hvorfor en reduktion også er forenelig med forstmæssige hensyn, og ikke vil indebære en fuldstændig ophævelse af skovbyggelinjen, hvorfor det landskabelige indtryk, hvortil der i øvrigt ikke i dag er offentlig adgang, ikke påvirkes negativt uanset, at der sker en ændret anvendelse fra kaserne- til boligområde.
 - > At byggeriet ligger i forlængelse af anden bymæssig bebyggelse i et område, som forventes inddraget i byzone ved lokalplan, og at der derfor ikke er tale om isoleret bebyggelse.

- > afhængigt af dialogen med Miljøstyrelsen overvejer muligheden for selv løbende i fm. den gradvise udbygning af arealet at udstede dispensationer fra skovbyggelinjen efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1.

ⁱ Se hertil L 2013 1630