

NOTAT

SKOV- OG NATURSTYRELSEN
Naturområdet

J.nr. SN 2001-320-0012
Ref. ELA

Praksis for tilladelse til anlæg af golfbaner i fredskov

Den 28. november 2005

Der har efter den tidligere skovlov været en meget restriktiv praksis for dispensation til byggeri og anlæg, som har et privatøkonomisk sigte, herunder golfbaner.

Under Folketingets behandling af forslaget til ny skovlov i 2004 blev der under udvalgsarbejdet stillet spørgsmål om, hvorvidt der kunne lukkes op for en mere lempelig administration af golfbaner og lignende anlæg for friluftslivet, og miljøministeren reagerede positivt herpå, jf. Betænkning over Forslag til lov om skove, afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 5. maj 2004, pkt. 3, Udtalelse fra miljøministeren:

”Under udvalgsarbejdet er der stillet spørgsmål om, hvorvidt der kunne lukkes op for en mere lempelig administration af golfbaner og lignende anlæg for friluftslivet. Jeg har forståelse for ønsket, idet der har været flere eksempler på golfbaneprojekter, som både landskabeligt og rekreativt fint har kunnet indpasses i fredskov. Et vigtigt formål med loven er at tilgodese bl.a. hensynet til landskab og friluftsliv, og jeg tilkendegiver derfor, at der fremover i højere grad vil blive anlagt en helhedsbetragtning, hvorved der i visse tilfælde kan gives tilladelse til denne type anlæg. Den skov, der derved inddrages til andet end skovdrift, må dog ikke besidde væsentlige kvaliteter til opfyldelse af lovens formål. Desuden skal der samlet set være tale om en forbedring af de landskabelige, natur- og miljømæssige forhold og rekreative interesser. Endelig bør tilladelse kun gives til nye golfbaner eller til større udvidelser, hvis der forud har været en offentlig debat om projektet, f.eks. i forbindelse med, at der er udarbejdet en lokalplan.”

Ved ”lignende anlæg” skal forstås andre arealkrævende anlæg, som ikke kræver meget byggeri fx skydebaner eller ridebaner.

På baggrund af de ansøgninger og forespørgsler om golfbaner, som har været behandlet siden lovens ikrafttræden, kan der opstilles følgende vejledende retningslinier for distrikternes vurdering af, om en ansøgning om etablering af golfbane bør imødekommes:

Helhedsbetragtning – konkrete afgørelser

I ministerens tilkendegivelse lægges der vægt på, at der bliver tale om en helhedsbetragtning. En sådan helhedsbetragtning indebærer, at der foretages en afvejning af de forskellige elementer eller interesser, som gør sig gældende i den konkrete sag.

Erfaringen viser, at der ikke kan opstilles endegyldige, præcise retningslinier for, hvornår en ansøgning bør imødekommes. Et udsagn som: ”tilladelse kan altid gives på arealer med dårlig bonitet og bevokset med nål” eller ”tilladelse kan aldrig gives i løvskov” giver således ikke mening. Konkrete forhold kunne i begge tilfælde tænkes at føre til det modsatte resultat, altså at der måtte gives afslag i nåleskoven, men tilladelse i løvskoven.

Nedenfor er derfor en liste over forskellige forhold, som skal tages i betragtning, og en beskrivelse af de hensyn, der for hvert enkelt forhold trækker i retning af henholdsvis tilladelse eller afslag.

Væsentlige kvaliteter til opfyldelse af skovlovens formål

Af ministerens tilkendegivelse fremgår, at den skov, der inddrages til andet end skovdrift ikke må besidde væsentlige kvaliteter til opfyldelse af lovens formål. Skoven må altså ikke indeholde væsentlige værdier i forhold til produktion, landskab, natur, miljø eller friluftsliv.

Hvad der er væsentlige kvaliteter er dog ikke en absolut vurdering. Kravet bør derfor forstås sådan, at jo mere disse kvaliteter er til stede, jo mindre vil der kunne gives tilladelse. Er der fx tale om et ganske lille areal værdifuld skov ud af et stort værdifuldt skovområde, bør tilladelse kunne gives. Er der tale om natur- og produktionsmæssigt uinteressant skov, kan den alligevel være værdifuld, hvis det er den eneste skov i lokalområdet og den derfor bruges rekreativt.

Definition af rekreativ værdi

Ved rekreativ værdi forstås først og fremmest værdien for det almene friluftsliv, og ikke den rekreative værdi for de golfspillere, som færdes i området. I Naturklagenævnets afgørelse af 19. maj 2005 om Silkeborg Golfbane anfører nævnet således bl.a., at fjernelse af et stort skovareal til fordel for golfbane, ikke indebærer en forbedring for det almene friluftslivs adgang til arealerne.

Definition af naturmæssig værdi

Der må normalt aldrig gives tilladelse til udnyttelse til golfanlæg, der kan

- påvirke skovnaturtyper eller levesteder for beskyttede arter i Natura 2000-områder negativt,

- medføre forsætlig forstyrrelse af arter, der er generelt beskyttede efter habitatdirektivet (bilag IV-arter), eller ødelægge disses yngle- og rasteområder, eller
- påvirke arealer, der er registreret som naturskov efter skovlovens § 25 eller bevaringsværdige egekrat efter skovlovens § 26, negativt.

Ydre løvskovbryn og småbiotoper er beskyttede mod tilstandsændringer efter skovlovens §§ 27 og 28, og har derfor som udgangspunkt en stor naturmæssig og landskabelig værdi.

Ved vurderingen af skovens naturmæssige har det også betydning, hvor stort et areal, der ønskes udnyttet til golf. Både størrelsen af arealet i sig selv har betydning, men også størrelsen af arealet i forhold til den skov, som det evt. er en del af, jf. nedenfor.

1. generationsskov betragtes normalt som mindre værdifuld end skov, der har stået på stedet i længere tid. Det gælder, hvad enten der er tale om løvskov eller nåleskov. Det gælder også, selv om arealet aktuelt ikke er bevokset, fordi det er afdrevet eller stormfældet. Også på en dårlig bonitet nåleskov, kommer der med tiden skovtilknyttede værdier. Landskabelige hensyn kan dog også spille ind i den konkrete vurdering. Det kan således i nogle tilfælde være en fordel for både landskab, biodiversitet og de rekreative værdier, at store flader med ensaldrende bevoksninger brydes op med åbne partier.

1. generationsskov kan altså i sig selv ikke betragtes som specielt værdifuld, hvad enten der er tale om løv eller nål. Men allerede når træerne er oppe i omkring 5 meters højde, vil der have indfundet sig naturværdier. Ligger skoven bynært, vil den også på det tidspunkt kunne have fået stor rekreativ værdi. Inden dette tidspunkt er nået, vil det dog normalt være ubetænkeligt at fjerne skoven (ophæve fredskovspligten) under hensyn til, at der kommer erstatningsskov på et andet og procentvis større areal.

Stort areal – lille areal

I ministerens tilkendegivelse er der ikke indlagt nogen begrænsning på hvor store arealer, der i den konkrete sag skal kunne inddrages til golfbane. Men forskellige hensyn vil gøre sig gældende, alt efter om det er arealmæssigt små eller store arealer, der berøres af anlægget. I de henvendelser der har været siden lovens ikrafttræden, har det drejet sig om arealer fra 0,6 ha op til 139 ha.

Jo større arealet er, jo sværere er det at hævde, at det ikke indeholder i det mindste nogle af de værdier skovloven skal varetage. Det betyder ikke, at der ikke kan gives tilladelse til inddragelse af store arealer til golfformål. Men det betyder, at argumentationen for, at der samlet set sker en forbedring af de forskellige interesser, skærpes.

Er der tale om ansøgning vedrørende ganske små arealer, trækker det i retning af at tilladelse kan gives. Vurderingen af, om der samlet set sker en forbedring af de naturmæssige m.fl. interesser, som skovloven skal varetage kan være vanskelig, men der som minimum redegøres for, at der ikke sker en forværring.

Forskellige hensyn kan også gøre sig gældende, alt efter om der er tale om en procentvis stor eller lille del af skoven, der berøres af anlægget. 2 ha vil således være et arealmæssigt lille areal, men som en del af en skov på 3 ha, vil et golfbaneanlæg på 2 ha få meget større indvirkning på skoven samlet set, end hvis det havde været en skov på 10 eller 100 ha. Jo mindre en del af den samlede skov, der berøres af anlægget, jo mere trækker det i retning af at tilladelse kan gives, også selv om der er tale om arealmæssigt store arealer.

I Naturklagenævnets afgørelse af 19. maj 2005 om Silkeborg Golfbane udtalte nævnet om udvidelse af eksisterende golfbane med 20 ha, hvoraf der skulle ryddes 8 ha, at ”der var tale om en ganske stor udvidelse og at fjernelse af større skovområder til fordel for golfbaner vil være i modstrid med lovens formål.” Den samlede udvidelse, der var ansøgt om var dog på 55 ha. Styrelsen havde forinden givet tilladelse til anlæg af golfbane på 35 ha – en afgørelse, som ikke blev påklaget, og som nævnet derfor ikke selvstændigt tog stilling til.

Udvidelse af eksisterende bane eller ny bane

Praksis for at give dispensation til byggeri eller anlæg omfatter normalt en vurdering af, om byggeriet eller anlægget kan ligge uden for fredskov. Kan det ligge uden for fredskov, gives der ikke tilladelse efter skovloven til anlægget. Det betyder i praksis, at kun eksisterende lovligt byggeri eller anlæg kan få dispensation til udvidelse, da nyt byggeri eller nye anlæg principielt altid kan lægges uden for fredskov.

I ministerens tilkendegivelse vedrørende golfbaner er der imidlertid ikke indlagt nogen begrænsning på, om det drejer sig om udvidelse af et eksisterende anlæg eller om etablering af et helt nyt anlæg. At et anlæg kan ligge uden for fredskov, kan derfor ikke alene bruges som argument for at afslå ansøgninger om nye golfbaner.

En undersøgelse af om der er alternative muligheder for placeringer udenfor fredskov bør dog altid indgå i sagsbehandlingen, hvad enten der er tale om en ny eller en eksisterende bane. Er der mulige alternativer, kan det sammen med andre argumenter tælle i retning af, at der ikke kan gives tilladelse. Er der oplagte muligheder for alternativ placering, bør der ikke gives tilladelse.

Forbedring af de landskabelige, natur- og miljømæssige forhold og rekreative interesser 5

Ministeren forudsætter i sin tilkendegivelse vedrørende golfbaner, at der samlet set skal være tale om en forbedring af landskabelige, natur- og miljømæssige forhold og rekreative interesser for at der kan gives tilladelse til etablering af golfbane.

Denne vurdering bør normalt foretages i forhold til projektområdet.

Ansøges fx om golfbane på 2 ha af en 3 ha stor skov taler det imod at give tilladelse, fordi der procentvis er tale om en stor påvirkning. Men sker der inden for projektområdet, som fx er på 40 ha, en forbedring af de landskabelige og rekreative forhold, kan det trække i retning af at nedtone betydningen af det, der tabes for skoven.

Dispensation eller ophævelse

Udgangspunktet er her, at fredskovsplikten på arealet bør bevares, og at der bør stilles vilkår om at arealet retableres med skov, hvis golfbaneformålet ophører. Bevarelse af fredskovsplikten giver bl.a. mulighed for at stille vilkår i afgørelsen om arrondering af de tilbageværende skovarealer eller til driften af arealerne, fx om at rough-arealer ikke må sprøjtes, gødskes og hegnes.

Der kan dog være grund til at ophæve fredskovsplikten i følgende tilfælde:

- Hvis arealet, der berøres, er meget lille, fx mindre hjørner i udkanten af skoven, hvor det ikke har betydning for arronderingen af den tilbageværende skov, om arealet bevares som fredskov.
- Hvis der er tale om arealer med 1. generationsskov, hvor bevoksningen endnu er under ca. 5 meter
- Hvis der er tale om arealer med juletræer og pyntegrønt

Der kan også være andre begrundelser for at ophæve fredskovsplikten. Listen her er baseret på de sager, der indtil nu er erfaringsgrundlaget, og er derfor ikke udtømmende. Der bør dog ikke gives tilladelse til ophævelse, hvis arealet ligger som en enklave i skoven.

Tilladelse til byggeri, P-plads mv.

Hvis der gives tilladelse til ophævelse af fredskovsplikten på arealet, bør styrelsen ikke fastsætte vilkår vedrørende den fremtidige anvendelse eller drift af arealet. Dog kan der evt. fastsættes vilkår om at fredskovsplikten genindtæder, hvis anvendelsen til golf ophører. Men er fredskovsplikten først ophørt, kan man ikke efter skovloven regulere, om der kommer bebyggelse på arealet i tilknytning til golfbanen.

Bevares fredskovspligten, bør der som udgangspunkt ikke gives dispensation til, at byggeri, P-plads o.lign. i tilknytning til golfbanen kan etableres i fredskov. Folketinget har således i forbindelse med vedtagelsen af den nye lov eksplicit givet udtryk for, at den hidtil gældende restriktive praksis for byggeri og anlæg i fredskov skal opretholdes også efter den nye lov. Ministerens tilkendegivelse må derfor fortolkes, så den kun retter sig mod selv golfbanerne og ikke det tilknyttede byggeri.

For udvidelse af eksisterende lovligt byggeri til golfbaner gælder de samme regler som for andet eksisterende lovligt byggeri.

Offentlig debat

Af ministerens tilkendegivelse fremgår, at der forud for tilladelse til større udvidelser skal have været en offentlig debat om projektet.

Ved større udvidelser forstås udvidelser med øvebaner eller med fra 9 huller og opefter.

Resultatet af en offentlig høring kan ikke bruges som argument for at ikke at give tilladelse til et projekt. Debatfasen tjener i forhold til behandlingen af sagen efter skovloven udelukkende til at belyse, om der er særlige forhold på det fredskovspligtige areal, som bør indgå i behandlingen af ansøgningen.

Afgørelsen

Jo større arealer afgørelsen vedrører, jo grundigere skal begrundelsen i afgørelsen være. I sager om store arealer, bør der derfor i redegørelsen være en grundig beskrivelse af hvilke arealer der indgår i projektet og arealernes udseende og indhold (værdi). I begrundelsen bør nævnes alle de elementer der er indgået i afvejningen og hvilken betydning de hver især har haft for afvejningen.