

NOTAT



Miljøministeriet
Naturstyrelsen

Jura
J.nr. 020-00103
Ref. metbr/bho/lim/hinel
Den 3. oktober 2013

Høringsnotat vedrørende

forslag til lov om ændring af lov om vandløb, lov om naturbeskyttelse og lov om planlægning (Klassifikation af private og offentlige vandløb, ophævelse af krav om dispensation i en række tilfælde til opførelse af bebyggelse inden for skovbyggelinjen og forenkling af VVM-processen m.v.)

Lovforslaget om ændring af lov om vandløb, lov om naturbeskyttelse og lov om planlægning (Klassifikation af private og offentlige vandløb, ophævelse af krav om dispensation i en række tilfælde til opførelse af bebyggelse inden for skovbyggelinjen og forenkling af VVM-processen m.v.) blev sendt i offentlig høring den 4. juni 2013 med frist for at afgive høringssvar den 9. august 2013.

Lovforslaget blev sendt til høring hos en bred kreds af interessenter, herunder myndigheder, organisationer og virksomheder. Naturstyrelsen har modtaget i alt 16 høringssvar. Styrelsen har modtaget bemærkninger fra følgende høringssparter: Advokatrådet, Danske Advokater, Viborg Kommune, HOFOR, Landliggersammenslutningen Gribskov Vest, Danske Vandløb, Dansk Skovforening, Esbjerg Kommune, Dansk Land- og Strandjagt, KL, Landbrug & Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforeningen, Friluftsrådet og DI. Følgende høringssparter har oplyst, at de ingen bemærkninger har til lovforslaget: Danske Revisorer og Foreningen af Vandværker i Danmark.

Nedenfor gengives kort de modtagne bemærkninger til lovforslaget. For en nærmere uddybning af bemærkningerne henvises til høringssvarene. Miljøministeriets kommentarer er skrevet med kursiv.

Ad § 1 - vandløbsloven:

KL finder ændringerne af vandløbsloven relevante. KL henstiller, at de kommende regler om omklassifikation bliver kan-regler og ikke bør- eller skal-regler.

Advokatrådet foreslår, at det af retssikkerhedsmæssige grunde præciseres i lovbemærkningerne, hvilke hensyn vandløbsmyndigheden kan lade indgå i beslutningen om ændret klassifikation.

Danmarks Naturfredningsforening foreslår en tilføjelse om, at der i alle tilfælde af nedklassifikation til private vandløb skal udarbejdes et regulativ for at sikre, at vandløbene vedligeholdes hensigtsmæssigt.

Dansk Land- og Strandjagt henstiller, at kommunerne i forbindelse med nye klassifikationer ikke blander sig i vandløbsvedligeholdelse.

Dansk Skovforening finder det forkert, når det i bemærkningerne anføres, at de økonomiske konsekvenser af privates overtagelse af vedligeholdelsespligten på nedklassificerede vandløb kun vil være af beskeden størrelse, og at lovforslaget ikke vil medføre økonomiske konsekvenser for staten, regioner eller kommuner.

Desuden finder foreningen, at det er et søgt argument, at nedklassifikation af vandløb skulle være for at sikre ligestilling mellem borgere inden for en kommune. Foreningen må som minimum kræve, at vandløb i forbindelse med nedklassifikation er godt vedligeholdt og opfylder vandløbsregulativets krav hertil.

Danske Vandløb henstiller, at vandløb med tilløb af overfladevand fra befæstede arealer og rørlagte vandløb ikke kan nedklassificeres, og at der skal være enighed med lodsejerne om ændret klassifikation.

Friluftsrådet ønsker at sikre, at de rekreative interesser ikke svækkes i forbindelse med ændret klassifikation. Generelt kunne rådet ønske, at der udarbejdes regulativer for alle private vandløb.

Landbrug & Fødevarer finder først og fremmest, at ændringer i vandløbsloven på nuværende tidspunkt er udtryk for dårlig timing, idet der netop nu og i den kommende tid er lagt op til en række markante ændringer af forvaltningen på vandløbsområdet. Natur- og Landbrugskommissionen har offentliggjort en række anbefalinger, der netop omhandler opdelingen af vandløb i fremtiden. Der er nedsat et vandløbsforum med deltagelse af en række interessenter, der er i fuld gang med at drøfte emner som definition af naturværdier i vandløb, behov for justering af vandløbslovgivningen mv. Desuden er der gang i arbejdet med to generationer af vandplaner, hvoraf den første er i offentlig høring frem til den 22. december 2013.

Endvidere er det uklart, hvilke konsekvenser lovforslaget vil få. Det bør derfor præciseres, hvordan Miljøministeriet tænker sig, at kriterierne skal være.

Det anføres i lovforslagets bemærkninger, at en begrundelse for lovforslaget er at sikre ligestilling af borgerne inden for en kommune. Landbrug & Fødevarer bemærker hertil, at det er muligt allerede i dag at sikre denne ligestilling, idet der ikke er begrænsninger i adgangen til at opklassificere private vandløb til offentlige.

Foreningen finder, at den forventede besparelse for myndighederne er tvivlsom på kort sigt. Foreningen forventer et stort antal klager over beslutninger om nedklassifikation, og da klager har opsættende virkning, kan nedklassifikation først blive effektiv, når og hvis klagenævnet har givet kommunerne medhold.

Landliggersammenslutningen Gribskov Vest finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at fjerne de retningslinjer for nedklassifikation til private vandløb, som blev indført med lovændringen i 2011 og den tilhørende bekendtgørelse om klassifikation og registrering af vandløb, og frygter, at ændringen nu vil medføre en syndflod af nedklassifikationer, der udelukkende er båret af besparelsmæssige hensyn.

Nedklassifikation bør i hvert fald kun kunne ske, hvis vandløbet på datoen for nedklassifikation er vedligeholdt i overensstemmelse med regulativet, og vandløbsmyndigheden har medvirket til at gennemføre en vandløbssag, der fastlægger den fremtidige vedligeholdelse og fordeler udgifterne hertil mellem de interesserede parter.

Miljøministeriets kommentarer:

I lovforslagets bemærkninger er anført, at der mellem KL og Miljøministeriet er enighed om, at det samlede lovforslag vil betyde lettelser for kommunernes opgavevaretagelse på 11 mio. kr. frem til 2015. Det har ikke været muligt at forudsige, i hvor høj grad kommunerne vil nedklassificere offentlige vandløb til private. Det er derfor heller ikke muligt eksakt at opgøre konsekvenserne for jordbrugserhvervet. Det skønnes dog, at beløbet vil være af beskeden størrelse for den enkelte

jordbruger, der i alt overvejende grad selv vil kunne fastsætte terminerne for vedligeholdelse af de nedklassificerede vandløb.

Det er nævnt i lovforslagets bemærkninger, at det er regeringens opfattelse, at de nugældende regler om nedklassifikation af offentlige vandløb er uhensigtsmæssigt snævre og bevirker en fastholdelse af uligheder mellem borgere i de enkelte kommuner. Skønt det er muligt, anser regeringen det ikke for samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt at pålægge kommunerne at opklassificere private vandløb til offentlige vandløb for at skabe større lighed.

Det skal sammenholdes med, at formålet med lovforslaget også er, at det ikke skal påhvile det offentlige at vedligeholde vandløb, hvor vedligeholdelsen alene har interesse for en mere snæver kreds.

Kriterierne for klassifikation vil blive udmøntet i en ny bekendtgørelse, der skal afløse den gældende bekendtgørelse om klassifikation og registrering af vandløb. Et udkast til bekendtgørelse vil blive sendt i offentlig høring, før den vedtages. Den kommende bekendtgørelse vil ikke ændre den gældende bestemmelse om, at vandløbet på datoen for nedklassifikation skal være vedligeholdt i overensstemmelse med regulativet.

Det bemærkes, at der parallelt med lovforslaget foregår en drøftelse i Vandløbsforum bl.a. om Natur- og Landbrugskommissionens anbefaling om opdeling i offentlige og private vandløb. Vandløbsforum, hvori en række interessenter er repræsenteret, er nedsat for at drøfte emner af betydning for 2. generation vandplaner, herunder generelle spørgsmål om vandløbsloven. Miljøministeriet anser det ikke for hensigtsmæssigt at indføre et generelt krav om, at der skal udarbejdes regulativer for private vandløb. Ministeriet henviser til den gældende bestemmelse i vandløbslovens § 36, hvorefter vandløbsmyndigheden kan fastsætte regler om omfang og udførelse af vedligeholdelse af private vandløb.

Efter vandløbslovens § 35 påhviler vedligeholdelsen af private vandløb som udgangspunkt den enkelte bredejer på den del af vandløbet, der ligger på vedkommendes ejendom. Der er ikke efter loven hjemmel til, at vandløbsmyndigheden eller fx taksationskommissionen kan fastsætte en anden fordeling end efter et nytteprincip. Det skønnes at ligge uden for sigtet med dette lovforslag at indføre en sådan hjemmel.

De fremkomne bemærkninger har således ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Ad § 2 - naturbeskyttelsesloven:

Viborg kommune tilslutter sig forslagets formål, der indebærer en forenklet administration, og som i et vist omfang tilgodeser de forenklingsforslag, som kommunen tidligere har foreslået i frikommuneforsøg.

Kommunen finder dog fortsat, at skovbyggelinjen bør være uafhængig af, om skov er offentligt eller privat ejet, når formålet er at varetage landskabs- og naturhensyn, og havde gerne set en lovændring på dette punkt.

HOFOR ønsker det præciseret i lovbemærkningerne, at byggeri som nævnt i planlovens § 36, stk. 1, nr. 8 om visse mindre bygninger som etableres til brug for bl.a. offentlige forsyningsanlæg, og som er undtaget fra krav om byggetilladelse, også skal være undtaget fra kravet om skovbyggelinjetilladelse.

Dansk Skovforening finder det urimeligt, at skovejere med den foreslåede lovændring ikke længere vil blive hørt i bl.a. de tilfælde, hvor der efter forslaget hverken skal gives landzonetilladelse eller tilladelse efter skovbyggelinjen.

Foreningen foreslår, at undtagelsen kun skal gælde i de tilfælde, hvor der samtidig meddeles landzonetilladelse, og at kravet om dispensation opretholdes i sager, der efter planlovens § 36, stk. 1, er undtaget fra kravet om landzonetilladelse.

Landbrug & Fødevarer kan overordnet tilslutte sig forslagets formål om regelforenklinger, og at det er fornuftigt at skabe en bedre sammenhæng mellem reglerne i naturbeskyttelsesloven og planloven, og at en række bagatelsager ikke længere skal kræve dispensation og dermed unødvendig dobbeltadministration.

Landbrug & Fødevarer tilslutter sig endvidere forslaget om at fritage småbygninger og carporte og lignende op til 50m² for kravet om dispensation, men peger på, at alle lovligt eksisterende bygninger, dvs. også småbygninger opført før skovbyggelinjens indførelse, ikke skal medregnes i de 50 m², men kun bygninger, der har fået dispensation.

Foreningen anfører herudover, at stramningen i § 17, stk. 2, nr. 4, om driftsbygninger, dvs. det foreslåede krav om at driftsbygninger, der opføres uden dispensation, skal opføres i tilknytning til de eksisterende bebyggelsesarealer, er urimelig og ubegrundet. Foreningen ønsker den gældende bestemmelse bibeholdt.

Foreningen finder det tilsvarende ubegrundet, at medhjælperboliger ikke fritages for krav om dispensation og dermed til forenkling af reglerne.

Danske Advokater tilslutter sig initiativet til regelforenkling, og lovforslaget giver ikke anledning til overordnede bemærkninger.

Danske Advokater peger dog på, at der i forslagets § 2, nr. 4, lægges op til, at opførelse af visse medhjælperboliger, der i dag er undtaget fra krav om landzonetilladelse, i modsætning til de øvrige undtagelser i § 36, stk. 1, ikke undtages af den generelle undtagelse fra kravet om skovbyggelinjedispensation.

Danske Advokater peger på, at hvis medhjælperboliger og aftægtsboliger, der begge kan være store bygninger, skal behandles forskelligt i forhold til reglerne om skovbyggelinjetilladelse, bør det overvejes i højere grad at fremhæve dette i lovbemærkningerne for at undgå fortolkningstvivel ved den fremtidige administration.

Danmarks Naturfredningsforening kan tilslutte sig, at reglerne om skovbyggelinjen udgør en relativt stor administrativ opgave for kommunerne, som kan løses mere hensigtsmæssigt gennem nye regler.

Foreningen finder dog, at de foreslåede ændringer både komplicerer reglerne og forringer hensynet for naturen.

Foreningen finder, at de foreslåede ændringer for så vidt angår landzone indebærer en sammenblanding med naturbeskyttelseslovens bestemmelser om skovbyggelinjen og planlovens landzonebestemmelser. Bestemmelserne varetager forskellige formål, og ændringen forringer vilkårene for dyr og planter.

Ifølge foreningen bør der ikke gives mulighed for at opføre småbygninger uden tilladelse inden for en reduceret skovbyggelinje, da der ved reduktionen er gjort op med mulighederne for byggeri, og da bygninger tæt på skovbrynet bl.a. vil være til gene for dyrelivet i skovbrynet og forstyrrende for skovoplevelsen både udefra og indefra skoven.

Danmarks Naturfredningsforening har foreslået, at forslaget ændres således, at dispensationskravet opretholdes både i byzone, landzone og sommerhusområder, men at de gældende undtagelser fra lovens bebyggelsesforbud suppleres med, at også lovlig eksisterende bebyggelse i byzone og afgrænsede landsbyer undtages for forbuddet.

Endvidere finder foreningen, at den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 2, nr. 5, om at skovbyggelinjen kun skal gælde mellem skoven og en væsentlig sammenhængende bebyggelse, kun skal gælde i byzone, samt inden for landsbyer, der er afgrænsede i kommuneplanen.

Friluftsrådet bifalder forslagens hensigt om at forenkle sagsbehandlingen, men tilslutter sig de betænkeligheder og forslag til ændring af lovforslaget, som er anført af Danmarks Naturfredningsforening.

Miljøministeriets kommentarer:

Miljøministeriet er fortsat af den opfattelse, at de foreslåede regler for skovbyggelinjen i landzone skal fastholdes. Forslaget medfører en væsentlig administrativ forenkling og en efter ministeriets vurdering meget beskeden virkning på landskab og natur.

Da en meget stor del af sager om skovbyggelinjen vedrører mindre tilbygninger eller mindre bygninger, der opføres i tilknytning til eksisterende bebyggelse, vil negative konsekvenser for natur og landskab være begrænsede samtidig med, at der opnås en administrativ lettelse.

Det er korrekt, at skovejeres adgang til i landzone at blive orienteret om byggeri inden for skovbyggelinjen begrænses til sager, hvor skoven er nærmeste nabo, hvis bebyggelsen kræver landzonetilladelse. Miljøministeriet finder forslaget ubetænkeligt, da de foreslåede undtagelser fra krav om tilladelse efter skovbyggelinjen forudsætter, at bebyggelsen placeres i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Samtidig svarer dette også til de tilfælde, hvor byggeri opføres omkring skove uden skovbyggelinje, f.eks. private skove under 20 ha.

Ministeriet er ikke enig i, at reducerede skovbyggelinjer i byzone skal friholdes for den foreslåede adgang til at opføre småbygninger i tilknytning til eksisterende bebyggelse, fordi der som anført af Danmarks Naturfredningsforening i disse områder er gjort op med muligheden for yderligere bebyggelse.

Dels vedrører forslaget opførelse af småbygninger med et krav om, at de opføres i tilknytning til eksisterende bebyggelse og vil derfor have en begrænset betydning for indsigten til skoven. Argumentet om, at der er gjort op med byggeri i forbindelse med reduktionen gælder endvidere kun i de tilfælde, hvor reduktionen af skovbyggelinjen har baggrund i en konkret afgørelse fra Naturstyrelsen. Det gælder ikke i alle de mange tilfælde, hvor skovbyggelinjen efter gældende regler i § 17, stk. 2, nr. 5, er generelt reduceret.

Naturstyrelsen vil i øvrigt besvare høringsvaret fra Danmarks Naturfredningsforening i et selvstændigt brev.

Miljøministeriet er enig med bl.a. Danske Advokater i, at det kan give anledning til fortolkningstvivl, at medhjælperboliger og aftægtsboliger, der i planloven er undtaget for kravet om landzonetilladelse, efter forslaget skal reguleres forskelligt i relation til skovbyggelinjen. Da også aftægtsboligerne kan være relativt store bygninger, findes det rigtigst at ændre forslaget således, at dispensationskravet opretholdes for disse bygninger.

Endelig vil Naturstyrelsen justere lovbemærkningerne om beregningen af det maksimale bebyggelsesareal for opførelsen af småbygninger og præcisere at undtagelsen for kravet om skovbyggelinjetilladelse også gælder de bygninger, der er nævnt i planlovens § 36, stk. 2, nr. 8, om bebyggelse til offentlige forsynings- og trafikforhold, således at der ikke opstår tvivl om, hvorvidt disse småbygninger kræver skovbyggelinjetilladelse.

Det skønnes at ligge uden for sigtet med dette lovforslag at ændre reglerne, om hvilke skove der afkaster skovbyggelinje, som foreslået af Viborg kommune.

Miljøministeriet har på denne baggrund ikke fundet anledning til yderligere at ændre i lovforslaget.

Ad § 3 - planlov:

Landbrug & Fødevarer og DI ønsker, at screeningskemaet alene skal indeholde oplysninger, som virksomheden er i besiddelse af, herunder for forhold, der alene vedrører egen matrikel. Oplysninger, som det offentlige allerede er i besiddelse af, skal virksomheden ikke pålægges at fremskaffe.

Landbrug & Fødevarer, DI og KL opfordrer til, at udarbejdelsen af skemaet sker i tæt samarbejde med alle interessenter på området, samt at der udarbejdes en vejledning til brug for udfyldning af skemaet.

KL anfører, at da det efter forslaget vil blive frivilligt at udarbejde kommuneplanretningslinjer, vil der være forskel på retningslinjer fastsat efter planlovens § 11 a, stk. 1, eller § 11 b, stk. 2.

DI efterlyser kriterier for, hvornår den nuværende procedure kan anvendes af kommunerne. Videre påpeger foreningen, at planlovens regler for høring og klage er for lange set i forhold til virksomhedernes investeringer i de konkrete projekter.

Esbjerg Kommune antager, at i de tilfælde, hvor staten er den kompetente VVM-myndighed, vil det ændringen medføre, at det er kommunen, som har planlægningskompetencen.

Danmarks Naturfredningsforening lægger vægt på, at reglerne for borgerinddragelse, synlighed og klageregler bør være uændrede. I den forbindelse ønsker foreningen afklaret, hvad der nærmere menes med, at der skal indarbejdes selvstændige hørings- og klageregler.

Miljøministeriets kommentarer:

Formålet med lovforslaget er at sikre, at bygherre, der er den nærmeste til at kende projektet, og som har den primære interesse i projektets gennemførelse, tilvejebringer alle de for sagens behandling nødvendige oplysninger. Miljøministeriet bemærker, at anmeldesskemaet vil angå oplysninger om selve det påtænkte projekt og de særlige natur- og miljøforhold, der er til stede, hvor projektet er tænkt realiseret. Der vil være tale om oplysninger, der alle umiddelbart er offentligt tilgængelige på internettet, eller som alene bygherre er i besiddelse af. Kommunen skal anvende det udfyldte anmeldesskema til at træffe afgørelse om, hvorvidt det konkrete projekt har væsentlige miljømæssige påvirkninger og dermed er VVM-pligtigt. Naturstyrelsen vil udarbejde skemaet efter drøftelse med de interessenter, der skal bruge det samt udarbejde den fornødne vejledning i den forbindelse.

Miljøministeriet bemærker, at der med forslaget ikke tilsigtes ændringer i den nuværende retstilstand, hvorfor der ikke er retlig forskel på retningslinjer efter planlovens § 11 a og § 11 b, stk. 2.

I forhold til kommunens valg af fremgangsmåde er det en konkret afgørelse fra kommunens side, når kommunen er den kompetente VVM-myndighed. Forslaget ændrer ikke på den nuværende ordning, hvorefter staten kan overtage kommunalbestyrelsens beføjelser som VVM-myndighed i visse tilfælde.

Miljøministeriet bemærker, at forslaget indeholder en høringsfrist på mindst 8 uger for VVM-redegørelsen. Fristerne for klage over afgørelser ændres ikke med nærværende lovforslag.

De fremkomne bemærkninger har således ikke givet anledning til ændring af lovforslaget.

Øvrige bemærkninger:

Landbrug & Fødevarer nævner, at der er behov for en grundlæggende lovreform, som ser på tværs af miljømyndighedernes traditionelle ansvarsfordeling, og som i højere grad både sikrer miljøbeskyttelsen og virksomhedernes vækst og konkurrenceevne, men som også sikrer en fornuftig timing af initiativerne og får reguleringen til at spille bedre sammen.

Miljøministeriets kommentar:

Miljøministeriet har noteret sig synspunktet, som dog ligger uden for rammerne af dette lovforslag.

