

MRF 2021.161

Planklagenævnets afgørelse af 15. juni 2021 (j.nr. 20/02629)

Ophævet afgørelse om, at et periodisk tilbagevendende kalkoplæg på en landbrugsejendom i landzone ikke krævede landzonetilladelse, da afgørelsen hvilede på en forkert retsopfattelse.

På baggrund af en klage fra omboende traf Guldborgsund Kommune den 17. december 2019 afgørelse om, at et oplæg af kalk på et ubebygget areal på en landbrugsejendom beliggende i landzone ikke krævede landzonetilladelse. Kommunen havde konstateret, at der var tale om carbokalk fra en sukkerfabrik, som var et produkt, der skulle anvendes til jordforbedring på ejendommens marker. Kommunen oplyste, at miljølovgivningen ikke fandt anvendelse, da der ikke var overhængende risiko for miljøet, og at kommunen endvidere ikke havde lovhjemmel efter planloven eller landbrugsloven til at forbyde oplaget af kalk, så længe det var til brug for driften af landbrugsejendommen. Såfremt oplaget skiftede karakter til et permanent oplæg, ville kommunen kunne give et påbud til ejendommens ejer om at fjerne oplaget. Afgørelsen blev påklaget af beboerne i området, der havde været generet af kalkoplaget i en længere årrække. Klager gjorde bl.a. gældende, at kalkoplaget var at betegne som et permanent oplæg. Kommunen havde derfor truffet afgørelse på et forkert lovgrundlag, da afgørelsen skulle være truffet efter miljøbeskyttelses-

lovens § 42. Planklagenævnet (formanden) bemærkede, at nævnet ikke havde kompetence til at tage stilling til, om kalkoplaget krævede tilladelse efter anden lovgivning og derfor alene forholdt sig til, om kalkoplaget krævede landzonetilladelse. Nævnet lagde til grund, at der i perioden fra foråret 2010 til foråret 2019 havde været placeret et kalkoplæg på matriklen, dvs. at der var tale om en periodisk tilbagevendende brug af arealet, hvilket som udgangspunkt kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1. Ifølge nævnet var det afgørende for, om kalkoplaget på ejendommen krævede landzonetilladelse, at der var tale om en relevant ændring i forhold til landzonereglernes formål, og at forholdet ikke var omfattet af en af undtagelsesbestemmelserne i planlovens § 36, stk. 1. Kommunen havde derimod alene antaget, at der ikke var hjemmel i planloven til at forbyde kalkoplaget på baggrund af, at kalkoplaget ikke var permanent. Nævnet fandt herefter, at kommunens afgørelse hvilede på en forkert retsopfattelse og derfor var ugyldig, hvorfor kommunens afgørelse blev ophævet.

Afgørelse i klagesag om Guldborgsund Kommunes afgørelse om, at oplag af kalk på A1, Øster Ulslev, ikke kræver landzonetilladelse

20/02629

Guldborgsund Kommune har den 17. december 2019 truffet afgørelse om, at oplag af kalk på ejendommen A1, 4894 Øster Ulslev, matr.nr. F1, ikke kræver landzonetilladelse.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Klagen til Planklagenævnet

En repræsentant for en række beboere i området klagede den 19. januar 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om, at det ansøgte ikke krævede landzonetilladelse.

Planklagenævnet modtog klagen den 20. februar 2020 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført, at kalkoplaget har generet klageren igennem en længere årrække.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.3.

Klageren har også klaget over, at kommunen ikke har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens[1] § 42. Planklagenævnet har den 20. marts 2020 videresendt klagepunkterne, der vedrørte dette til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Miljø- og Fødevareklagenævnet har i den forbindelse bedt klageren fremsende en klage dertil via klageportalen.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området og ejendommen

Klagesagen vedrører en ejendom på A1, 4894 Øster Ulslev, matr.nr. F1. Matriklen er en del af en ejendom, der udgør i alt ca. 32 ha, og som er noteret som en landbrugsejendom. Matriklen er et ubebygget areal på 11,2 ha, der ligger i landzone.

Matriklen ligger i et område, der er udpeget som værdifuldt kulturmiljø og værdifuldt landbrugsområde i kommuneplan 2019-2031 for Guldborgsund Kommune.

Det fremgår af luftfotos, at der er ejendomme med bebyggelse vest, nord og syd for matriklens vestligste område. Mellem bebyggelsen vest for matriklen og selve matriklen løber en kommunevej[2]. På matriklens vestligste område, er der et areal[3], hvorpå man via luftfotos fra sommeren 2020 kan konstatere, at der er placeret en bunke med kalk.

Der kan endvidere konstateres følgende omkring historiske luftfotos:

- Forår 2019: Der er ikke placeret en bunke af kalk på arealet.
- Sommer 2018: Der er ikke en bunke af kalk på arealet, men der er spor af kalk på arealet.
- Forår 2018: Der er ikke en bunke af kalk på arealet, men der er spor af kalk på arealet.
- Forår 2017: Der er placeret en mindre mængde kalk på den sydligste del af arealet. På den resterende del af arealet er der spor af kalk.
- Sommer 2016: Der er ikke placeret en bunke kalk på arealet, men der er spor af kalk.
- Forår 2016: Der er placeret en bunke kalk på en del af arealet.
- Forår 2015: Der er placeret en bunke kalk på arealet.
- Sommer 2014: Der er placeret en bunke kalk på en del af arealet.
- Forår 2013: Der er placeret en bunke kalk på arealet.
- Sommer 2012: Der er placeret en bunke kalk på arealet.
- Forår 2010: Arealet fremstår udyrket med træer, og der er ikke spor af kalk.

2.2. Den afgørelse, der er klaget over

Kommunen traf den 17. december 2019 afgørelse om, at opbevaringen af kalk på matriklen ikke krævede landzonetilladelse. Det fremgik af afgørelsen, at det skete på baggrund af, at kommunen havde modtaget klagerens henvendelser vedrørende oplag af kalk på matriklen.

Kommunen konstaterede, at der var tale om carbokalk fra en sukkerfabrik, som var et produkt, der skulle anvendes til jordforbedring på markene.

Kommunen oplyste, at miljølovgivningen ikke fandt anvendelse, da der skulle være overhængende risiko for miljøet. Kommunen anførte, at den ikke havde lovhjælp efter hverken planloven eller landbrugsloven til at forbyde denne form for oplag af kalk, så længe det var til brug for driften af en landbrugsejendom. Såfremt oplaget skiftede karakter til et permanent oplag, ville kommunen kunne give et påbud til ejendommens ejer om at fjerne oplaget. Det ville ifølge kommunen være et permanent oplag, hvis der blev lagt ny kalk samtidig med, at der lå kalk fra året forinden.

2.3. Klagen og bemærkningerne hertil

2.3.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 19. januar 2020. Klageren har uddybet klagen den 27. juni 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 20. februar 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.3.2. Gener

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at kalkoplaget har generet klageren igennem en længere årrække, eftersom der er støvflugt fra kalkbunken - som også lugter surt og kvalmende. Kalkoplaget ligger ifølge klageren typisk i perioden fra oktober til august, og har gjort det over en længere årrække fra 2013-2020, hvorfor klageren anfører, at kalkoplaget er at betegne som et permanent oplag.

Kommunens bemærkninger

Kommunen medgiver, at placeringen af kalkoplaget ikke er hensigtsmæssig i forhold til naboer, men at det er kommunens vurdering, at der ikke er hjemmel i planloven til at påbyde fjernelse.

2.3.3. Forkert lovgrundlag

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at kommunen burde have anvendt miljøbeskyttelseslovens § 42 vedrørende væsentlige gener for klageren. Kalkoplaget er et restprodukt fra produktionen fra sukkerfabrikken og dermed ifølge klageren affald. Klageren anfører i den forbindelse, at kalkoplaget ligger i et område med høj naturværdi og i et område med drikkevandsinteresser, og at kalkoplaget ikke opfylder kravene omkring opbevaring af affald.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at planlovens § 35, stk. 1 ikke finder anvendelse ved dette oplag, da der efter kommunens vurdering ikke er tale om en permanent oplagsplads.

Kommunen anfører, at carbokalk er optaget på Miljøstyrelsens Gødningsregister som jordforbedringsmiddel/jordbrugskalk, og at der derved ikke er tale om affald, hvorfor miljøbeskyttelseslovens § 42 ikke finder anvendelse.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1 (landzone), jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 1.^[4]

Nævnet kan desuden tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes øvrige afgørelser efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3. Det er et retligt spørgsmål, om et bestemt forhold kræver landzonetilladelse.

Guldborgsund Kommune har udelukkende taget stilling til, at kalkoplaget ikke kræver landzonetilladelse. Planklagenævnets prøvelse vedrører således kun spørgsmålet om, hvorvidt kalkoplaget kræver landzonetilladelse.

Nævnet har ikke kompetence til at tage stilling til klagepunktet i afsnit 2.3.3. vedrørende miljøbeskyttelsesloven. Nævnet kan endvidere ikke forholde sig til, om kalkoplaget kræver tilladelse efter anden lovgivning end planloven.

3.2. Kravet om landzonetilladelse

3.2.1. Generelt om landzonetilladelse

I landzone må der ikke uden tilladelse fra kommunen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Der gælder efter loven en række undtagelser fra kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 5 u og §§ 36-38. Hvis forholdet ikke kræver landzonetilladelse, vil det være umiddelbart tilladt efter landzonereglene.

Det fremgår af vejledning om landzoneadministration, planlovens §§ 34-38, juli 2018 (opdateret november 2019), side 13, at en ændring i anvendelsen må antage en vis blivende karakter. En kortvarig ændring i anvendelsen af en bygning eller et areal er således ikke en ændret anvendelse, der kræver tilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

Efter praksis anses mindre end 6 uger for kortvarigt, dog ikke hvis der er tale om en periodisk tilbagevendende brug.

Det er en forudsætning for kravet om landzonetilladelse, at den ændrede anvendelse er relevant i forhold til landzonebestemmelsernes formål.

3.2.2. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet kan ud fra sagens oplysninger konstatere, at der i perioden fra foråret 2010 til foråret 2019 har været placeret et kalkoplæg på matriklen, dvs. at der er tale om en periodisk tilbagevendende brug af arealet, hvilket som udgangspunkt kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Det fremgår af sagen, at kommunen har antaget, at fordi der ikke er tale om et permanent kalkoplæg, så har kommunen ikke hjemmel efter planloven til at forbyde det i sagen omhandlede kalkoplæg.

Nævnet finder, at det afgørende er, om der er tale om en relevant ændring i forhold til landzonereglernes formål og hvis dette er tilfældet, at forholdet ikke er omfattet af en af undtagelsesbestemmelserne i planlovens § 36, stk. 1.

Planklagenævnet finder derfor, at kommunens afgørelse hviler på en forkert retsopfattelse. Afgørelsen lider dermed af en væsentlig retlig mangel og er således ugyldig.

3.3. Officialprincippet

3.3.1 Generelt om officialprincippet

Kommunen skal ved behandlingen af afgørelser efter planloven overholde almindelige forvaltningsretlige principper.

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. Overholdelsen af princippet er derfor generelt af væsentlig betydning for en afgørelses lovlighed og rigtighed. Kravene til oplysning af faktum kan dog ikke præciseres generelt, og de er i vid udstrækning skønsmæssige.

3.3.2. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet har overvejet, om nævnet på det foreliggende grundlag kan træffe en afgørelse om, at forholdet kræver landzonetilladelse. Det fremgår imidlertid ikke af kommunens afgørelse, hvilke konkrete forhold/oplysninger, som kommunen har inddraget og lagt vægt på i forbindelse med vurderingen af, at forholdet ikke kræver landzonetilladelse. Der fremgår derfor heller ikke nærmere oplysninger om omfanget og formålet med kalkoplaget. Nævnet finder på den baggrund ikke, at der foreligger tilstrækkelige faktuelle oplysninger om kalkoplaget, således at nævnet kan foretage en sådan vurdering. Indhentelse af de relevante oplysninger vil udgøre egentlig sagsbehandling, som bør finde sted i kommunen, jf. også hensynet til at sikre to-instans princippet. Dette gælder ikke kun i forhold til at vurdere, om forholdet er omfattet af planlovens § 35, stk. 1, men også for at vurdere, at forholdet ikke er omfattet af én af undtagelsesbestemmelserne jf. planlovens § 36, stk. 1.

Planklagenævnet finder herefter ikke anledning til at tage stilling til de anførte klagepunkter.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver Guldborgsund Kommunes afgørelse af 17. december 2019 om at oplag af kalk på ejendommen A1, 4894 Øster Ulslev, matr.nr. F1, ikke kræver landzonetilladelse.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.^[5] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

4. Gebyr

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019.

[2] <http://cvf.vd.dk/cvf/mapui.jsp> (<http://cvf.vd.dk/cvf/mapui.jsp>) - ved fremsøg på A2, 4894 Øster Ulslev.

[3] Målt via luftfotos til ca. 623 m².

[4] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

[5] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

Sag:

20/02629

Dato:

15. juni 2021.

Emner:

Planloven, landzo...

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
[Tilgængelighedserklæring](https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk) (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)