

MRF 2021.243

Planklagenævnets afgørelse af 16. juli 2021, j.nr. 20/02520

Ikke medhold i klage over afgørelse om, at terrænregulering på en landbrugsejendom med vandlidende lavninger ikke krævede landzonetilladelse, da terrænregulering var nødvendigt for forbedring af landbrugsdriften, hvorfor der ikke var tale om en ændret anvendelse, der krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

E ansøgte i august 2018 om tilladelse til terrænregulering på sin landbrugsejendom beliggende i landzone. Den samlede ejendom havde et areal på 14,8 ha, hvoraf tre arealer på i alt 3,6 ha skulle terrænreguleres ved tilførsel af ca. 39.000 m³ overskudsjord, således at terrænet forhøjedes med 0-1,25 meter. Det fremgik af ansøgningen, at alle tre arealer blev anvendt i landbrugsdriften til plantedyrkning i omdrift, hvilket skulle fortsætte efter jordtilkørslen. Det fremgik endvidere, at formålet med jordpåfyldningen var at opnå en driftsmæssig forbedring, idet der på ejendommen var meget store lavninger flere steder. Lavningerne var til tider vandlidende, og i løbet af de seneste år havde der været dårlige og besværlige dyrkningsforhold i og omkring lavningerne. Hillerød Kommune traf i februar 2019 afgørelse om, at den ansøgte terrænregulering ikke krævede landzonetilladelse med den begrundelse, at den ansøgte terrænregulering var landbrugsfagligt begrundet. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at kommunen ikke havde redegjort for, hvorfor den ansøgte terrænregulering var landbrugsmæssigt begrundet, og at der burde have været inddraget luftfotos samt oplysninger om drænforhold i vurderingen af, hvad der var nødvendigt for landbrugsdriften. Planklagenævnet (formanden)

lagde indledningsvis til grund, at det var E's hensigt, at arealerne efter terrænreguleringen på ny skulle blive anvendt jordbrugsmæssigt. Nævnet fandt på baggrund af E's oplysninger sammenholdt med omfanget og den maksimale højde af den ansøgte terrænregulering, at E i tilstrækkelig grad havde sandsynliggjort, at det ansøgte var nødvendigt for forbedring af landbrugsdriften, og at der derfor ikke var tale om ændret anvendelse af arealet, der krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1. Nævnet lagde i den forbindelse også vægt på, at arealerne til konventionel landbrugsdrift ville blive væsentlig forbedret ved den foreslåede terrænregulering, da det oprindelige terræn gjorde, at det ikke var muligt at opretholde rentabel landbrugsdrift på arealerne, da de var vandlidende i et normalår. Det forhold, at dyrkningsproblemerne ikke umiddelbart kunne ses på luftfotos, ændrede ikke herpå, da luftfotos ikke kan stå alene ved vurdering af de dyrkningsmæssige forhold på arealet. Endelig bemærkede nævnet, at der ikke af planloven kan udledes et krav om etablering, reovering eller oprensning af dræn, før en terrænregulering af et landbrugsareal kan anses for nødvendigt for landbrugsdriften. Planklagenævnet kunne herefter ikke give medhold i klagen.

Afgørelse i klagesag om Hillerød Kommunes afgørelse om, at en terrænregulering af et landbrugsareal på A1, Hillerød, ikke kræver landzonetilladelse

20/02520

Hillerød Kommune har den 22. februar 2019 truffet afgørelse om, at en terrænregulering af et landbrugsareal ved at tilføre jord på matr.nr. F1, A1, 3320 Skævinge, ikke kræver landzonetilladelse.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

1. Klagen til Planklagenævnet

Danmarks Naturfredningsforening, Afdelingen i Hillerød, klagede den 22. april 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om, at den ansøgte terrænregulering ikke kræver landzonetilladelse.

Planklagenævnet modtog klagen den 18. februar 2020 fra kommunen.

I klagen er der navnlig anført, at kommunen ikke har forholdt sig til eller begrundet, hvorfor den ansøgte terrænregulering er landbrugsmæssigt begrundet.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området og ejendommen

Klagesagen vedrører en ejendom på matr.nr. F1, A1, 3320 Skævinge. Ejendommen ligger i landzone og er noteret med landbrugspligt.

Landbrugsejendommen har et samlet areal på 14,8 ha og ligger i det åbne land omgivet af dyrkede arealer, samt spredte beboelses- og landbrugsejendomme. Der er beskyttet natur på ejendommen i form af en mose og to søer.

Ejendommen ligger uden for kommuneplanrammer.

Det ses af højdekurver på arealet, at det er med flere toppunkter og fald forskellige steder og i forskellige retninger, samt et bølget terræn, der varierer fra ca. kote 11,0 til ca. kote 20.

2.2. Ansøgningen

2.2.1. Den ansøgte terrænregulering

Ansøgeren har den 9. august 2018 søgt om tilladelse til terrænregulering på matr.nr. F1, A1, 3320 Skævinge.

Ansøgningen er siden suppleret med en koteplan samt fire snit, der viser henholdsvis det eksisterende og det fremtidige terræn. Det fremgår af ansøgningsmaterialet, at den samlede ejendom har et areal på 14,8 ha. Heraf er det tre arealer, i alt 3,6 ha, som skal terrænreguleres ved tilførsel af i alt ca. 39.000 m³ overskudsjord, således at terrænet forhøjes med 0-1,25 m. Der er tale om ren jord i klasse 0/1. Terrænreguleringen holdes min. 10 m fra skel og beskyttede naturområder.

Området mod nord på 1,7 ha består af et terræn, der ligger mellem kote 11,5-13:

- Området ønskes forhøjet med 0,5 m, hvor koten er 13,0, således at den nye kote bliver 13,5
- Området ønskes forhøjet med 0,75 m, hvor koten er 12,0 således at koten bliver 12,75
- Området ønskes forhøjet med 1,25 m hvor koten er 11,5 således at koten bliver 12,75.

Området mod øst på 1,1 ha består af et terræn, der ligger mellem kote 14,0 – 19,0:

- Området ønskes forhøjet med 0,75 m, hvor koten er 15, således at koten bliver 16,25

- Området ønskes forhøjet med 1,00 m, hvor koten er 15, således at koten bliver 16,0
- Området ønskes forhøjet med 1,25 m, hvor koten er 14, således at koten bliver 15,25.

Området mod syd på 7433 m² (0,7 ha) består af terræn, der ligger mellem kote 11,0-13,0.

- Området ønskes forhøjet med 1,25 m, hvor koten er 13,0, således at koten bliver 14,24
- Området ønskes forhøjet med 1 m, hvor koten er 12,5, således at koten bliver 13,5
- Området ønskes forhøjet med 1,25 m, hvor koten er 11,0, således at koten bliver 12,25

Alle tre arealer anvendes i landbrugsdriften til plantedyrkning i omdrift både nu og efter jordtilkørsel.

Ansøgeren oplyser, at formålet med jordpåfyldningen er at opnå en driftsmæssig forbedring, idet der på ejendommen er meget store lavninger flere steder. Lavningerne er til tider vandlidende, og gårdejereren kan berette om dårlige og besværlige dyrkningsforhold i og omkring lavningerne, henover de seneste år.

Ansøgeren oplyser også, at terrænreguleringen ikke skal have en negativ indflydelse på de eksisterende natur-, landskabs- og miljømæssige forudsætninger, og at reguleringen skal opleves som en så naturlig del af det eksisterende landskab som muligt.

Ansøgeren har oplyst, at der kun søges om at hæve terrænet med 1,0-1,25 m, hvor det er mest nødvendigt.

Ansøgeren har den 16. marts 2021 oplyst telefonisk, at terrænreguleringen forventes at tage 3-4 måneder.

2.2.2 Korrespondance med ansøgeren

Der har i forbindelse med kommunens sagsbehandling været en korrespondance mellem kommunen og ansøgeren, og i forbindelse hermed har ansøgeren indsendt kotekort med arealangivelser og højde samt en redegørelse om dræningsforholdene. Ansøgeren oplyste, at der lægges nye dræn i forbindelse med det ansøgte projekt.

2.2.3 Udtalelse fra landbrugskonsulent

Ansøgeren har i forbindelse med kommunens sagsbehandling indhentet en udtalelse fra en landbrugskonsulent, som har været på besigtigelse på ejendommen, der lød:

Er det min klare vurdering at arealerne til konventionel landbrugsdrift vil blive [v]æsentligt forbedret ved den foreslåede terrænregulering. Det er i dag ikke muligt at opretholde rentabel landbrugsdrift på arealerne grundet vandlid i et normalår.

2.2.4. Svar på høringsbrev

Som svar på et høringsbrev fra nævnet har ansøgeren den 29. juni 2021 anført, at det ved opslag inde på V1 kan konstateres, at ejendommen, dvs. bygningerne ikke er i risiko for vand, men at der består en række områder/arealer, hvorpå der er vand, og hvor terrænregulering er den eneste mulighed i forhold til dyrkning af arealerne. Ansøgeren anfører, at vandet på arealerne ikke skyldes den omskroende å, men alene skyldes lavningerne på arealet. Ansøger oplyser desuden, at arealet har været bortforpagtet i en årrække, og at forpagteren gentagne gange har klaget over de meget fugtige lavninger, idet dyrkningsforhold, herunder navnlig såning og høst, har været besværliggjort.

2.3. Den afgørelse, der er klaget over

Kommunen traf den 22. februar 2019 afgørelse om, at den ansøgte terrænregulering ikke kræver landzonetilladelse jf. § 35, stk. 1.

Kommunen vurderede, at det ansøgte var landbrugsfagligt begrundet, og at terrænreguleringen derfor ikke krævede landzonetilladelse.

Kommunen anførte, at den alene lagde vægt på, om terrænreguleringen var nødvendig for at forbedre den landbrugsmæssige drift. Hvis arbejdets omfang oversteg, hvad der er nødvendigt for den landbrugsmæssige drift, ville kommunen anse det for deponi, hvilket er en ændret anvendelse, der kræver landzonetilladelse. Hvis der var tvivl om, hvorvidt terrænreguleringen oversteg, hvad der var nødvendigt for at forbedre den landbrugsmæssige drift, skulle ansøgeren sandsynliggøre dette. Kommunen henviste i forbindelse hermed til Planklagenævnets praksis vedrørende terrænregulering.

I afgørelsen fremgik det, at det ikke var oplyst i ansøgningen, i hvor lang en periode arealet ville være taget ud af landbrugsdrift.

2.4. Klagen og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 21. april 2019. Klageren er kommet med supplerende bemærkninger af 3. marts 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 18. februar 2020. Ansøgeren er telefonisk kommet med oplysninger den 16. marts 2021, jf. afsnit 2.2.1.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Vurderingen af landbrugsmæssig drift

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at kommunen ikke har forholdt sig til eller begrundet, hvorfor den ansøgte terrænregulering er landbrugsmæssigt begrundet, og at afgørelsen er ugyldig. Klageren henviser til Planklagenævnet Orienterer (PKNO) nr. 4 vedr. terrænregulering af landbrugsarealer.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at terrænreguleringen i ansøgningen er begrundet med, at arealerne til konventionel landbrugsdrift vil blive væsentligt forbedret ved den foreslåede terrænregulering. Det er i dag ikke muligt at opretholde rentabel landbrugsdrift på arealerne, da de er vandlidende i et normalår. Det er en landbrugsfaglig rådgiver, der har foretaget denne vurdering.

Kommunen henviser til Planklagenævnets praksis, og finder på baggrund heraf, at parametre som areal, mængde, reguleringshøjde og tidshorisont ikke skal lægges til grund for afgørelsen. Kommunen skal derimod lægge afgørende vægt på, hvad der er nødvendigt for forbedringen af den landbrugsmæssige drift. Endvidere finder kommunen ud fra nævnets praksis, at det er ansøgeren/ejeren, der skal sandsynliggøre nødvendigheden over for kommunen.

2.4.3. Luftfotos

Klagerens bemærkninger

Det er klagerens opfattelse, at kommunen burde have inddraget luftfotos i vurderingen af, hvad der er nødvendigt for landbrugsdriften. Klageren anfører, at luftfotos kan bruges til at vurdere, om dele af arealet har været vandlidende, og i den forbindelse, om det er nødvendigt at tilkøre jord på hele matriklen, samt de driftsmæssige forhold på hele arealet.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at luftfotos er gode til at vise, om området er vådt. De viser dog ikke, om arealet er egnet til kørsel med moderne landbrugsmaskiner, hvilket ejer mener, at man ikke kan i tilstrækkelig grad. Koter derimod kan anvendes til dette. Der er indsendt koteplaner og snit for projektet, som viser terrænspring og er udført af en landinspektør.

2.4.4. Dræning

Klagerens bemærkninger

Det er klagerens opfattelse, at kommunen burde have inddraget oplysninger om drænenes tilstand i vurderingen af, hvad der er nødvendigt for landbrugsdriften. Hertil bemærker klageren, at dræning er den gængse måde at holde en mark tør på og formentlig er mere effektivt end at køre jord på. Klageren anfører, at det vil være mest hensigtsmæssigt at afvente afslutningen på drænarbejdet for at se, om det løser problemet.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at ansøgeren har indsendt luftfotos med markering af placering af dræn på ejendommen. Derudover er det oplyst til sagen, at der er tre dræn, som virker, og med terrænreguleringen vil antallet af dræn blive forøget til syv dræn for at sikre, at afvandingsforholdene fungerer optimalt.

Kommunen bemærker hertil, at ansøgeren er gjort opmærksom på, at såfremt terrænændringen giver anledning til ændrede afvandingsforhold i forhold til omkringliggende ejendomme, eller hvis der er ønske om at ændre drænforholdene, skal der indhentes tilladelse til dette efter vandløbsloven.

2.4.5. Varigheden af terrænarbejdet

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at kommunen ikke har inddraget varigheden af terrænarbejdet, og at denne ikke er oplyst af ansøgeren.

Kommunens bemærkninger

Da tidshorisonten for terrænregulering ikke er afgørende, jf. Planklagenævnets praksis, har kommunen undladt at afkræve ansøgeren svar på dette spørgsmål.

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.[1]

Planklagenævnet 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.

Hillerød Kommune har med den påklagede afgørelse udelukkende taget stilling til, at det ansøgte ikke kræver landzonetilladelse. Planklagenævnets prøvelse vedrører således kun spørgsmålet om, hvorvidt den ansøgte terrænregulering kræver landzonetilladelse.

3.2. Generelt om landzonetilladelser

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.

3.3. Generelt om terrænregulering af landbrugsarealer

Hvis et jordareal, der hidtil har været anvendt til landbrugsdrift, ønskes terrænreguleret med henblik på forbedring og fortsat landbrugsdrift, er dette ikke i sig selv en "ændring af anvendelsen", jf. planlovens § 35, stk. 1. Dette gælder navnlig i forbindelse med udjævning af vandlidende lavninger og visse skråninger. Er terrænreguleringen nødvendig for forbedringen af den landbrugsmæssige drift, er forholdet således umiddelbart tilladt og kræver ikke landzonetilladelse.

Terrænregulering, der overstiger, hvad der er nødvendigt for forbedring af den landbrugsmæssige drift, anses derimod for en ændret anvendelse til håndtering af overskudsjord i relation til landzonereglerne, hvilket udgør en ændret anvendelse, som kræver landzonetilladelse, jf. § 35, stk. 1.[2]

Er der tvivl om, at den landbrugsmæssige drift genoptages efter jordarbejdernes afslutning, anses det også for ændret anvendelse.

I en sag, hvor der er tvivl om, hvorvidt en terrænregulering overstiger, hvad der er nødvendigt for forbedring af den landbrugsmæssige drift, skal ejeren sandsynliggøre over for kommunen, at dette ikke er tilfældet.

Ved kommunens bedømmelse af, om terrænreguleringen overstiger, hvad der er nødvendigt for den landbrugsmæssige drift, skal kommunen foretage en konkret vurdering, der tager udgangspunkt i den konkrete ejendoms aktuelle beskaffenhed i henseende til dyrkning af afgrøder. Det er i den samlede bedømmelse sagligt at lægge vægt på den ansøgte mængde jord, ændringer af aktuelle terrænhøjder og varigheden af jordarbejdet. Der kan imidlertid ikke opstilles faste kriterier for f.eks. mængden af jord i forhold til arealet, tykkelsen af det lag, som påkøres på, eller varigheden af arbejdet.

Der er ikke i planloven hjemmel til at inddrage landskabelige eller naturmæssige hensyn ved vurderingen af, om en terrænregulering udgør ændret anvendelse. Det samme gælder trafikale hensyn og nabohensyn.

Planklagenævnet finder ikke, at der af planloven kan udledes et krav om etablering, renovering eller oprensning af dræn, før en terrænregulering kan anses for nødvendig for landbrugsdriften.

Hvis kommunen finder, at arbejdets omfang overstiger, hvad der er nødvendigt for forbedringen af den landbrugsmæssige drift, kræver arbejdet landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Hvis terrænreguleringen er nødvendig for den landbrugsmæssige drift, er konsekvensen, at kommunen hverken kan eller skal give en landzonetilladelse. Der kan derfor heller ikke (efter planloven) stilles vilkår eller krav i øvrigt, herunder om transport af jord eller karakteren af jorden.

Uanset, om en terrænregulering ikke kræver landzonetilladelse, kan den dog eventuelt være i strid med anden lovgivning, f.eks. naturbeskyttelseslovens § 3 eller miljølovgivningen.

3.4. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af sagens akter, at de tre ansøgte arealer anvendes i landbrugsdriften til plantedyrkning i omdrift. Det er oplyst, at terrænregulering vil tage 3-4 måneder. Nævnet har ikke fundet anledning til at betvivle, at det er hensigten, at arealerne efter terrænreguleringen på ny vil blive anvendt jordbrugsmæssigt.

Planklagenævnet vurderer på baggrund af ansøgerens oplysninger sammenholdt med omfanget og den maksimale højde af den ansøgte terrænregulering, at ansøgeren i tilstrækkelig grad har sandsynliggjort, at det ansøgte er nødvendigt for forbedring af landbrugsdriften, og at der derfor *ikke* er tale om ændret anvendelse af arealet, der kræver landzonetilladelse jf. planlovens § 35, stk. 1.

Nævnet lægger i den forbindelse også vægt på, at oplysningerne om, at arealerne til konventionel landbrugsdrift vil blive væsentlig forbedret ved den foreslåede terrænregulering, da det oprindelige terræn gør, at det ikke er muligt at opretholde rentabel landbrugsdrift på arealerne, da de er vandlidende i et normalår. Hertil kommer ansøgers egne oplysninger om dårlige og besværlige dyrkningsforhold i og omkring lavningerne.

Ifølge klageren burde kommunen have inddraget luftfotos i vurderingen af, hvad der er nødvendigt for landbrugsdriften. Det er Planklagenævnets opfattelse, at en gennemgang af luftfotos over en årrække generelt kan medvirke til at give indtryk af ejendommens beskaffenhed, f.eks. hvis de indikerer mistrivsel af afgrøder i lavninger eller viser ujævne kørespor. Luftfotos kan imidlertid ikke stå alene ved vurdering af de dyrkningsmæssige forhold på arealet, idet luftfotos er et øjebliksbillede, og de kan være taget på tidspunkter af året, som ikke giver et reelt billede af eventuelle dyrkningsproblemer. Det forhold, at dyrkningsproblemerne ikke umiddelbart kan ses ud af luftfotos fra årene 2016-2020 giver således efter nævnets opfattelse ikke et tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte ansøgerens oplysninger.

Ifølge klageren burde kommunen desuden have inddraget oplysninger om drænforhold i vurderingen. Planklagenævnet finder imidlertid ikke, at der af planloven kan udledes et krav om etablering, reovering eller oprensning af dræn, før en terrænregulering af et landbrugsareal kan anses for nødvendigt for landbrugsdriften. Ansøgeren har i øvrigt oplyst, at der efter terrænreguleringen vil kunne etableres flere dræn.

Planklagenævnet bemærker, at nævnet alene har taget stilling til, om der er tale om ændret anvendelse efter landzonereglerne. Nævnet har ikke taget stilling til, om der er tale om deponi efter anden lovgivning, f.eks. miljølovgivningen.

Nævnet har heller ikke vurderet, om projektet kræver dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 som følge af afledning af vand til arealer, der er beskyttet af denne bestemmelse, eller andre former for påvirkning af tilstanden af § 3-områder eller vandløb.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Hillerød Kommunes afgørelse af 22. februar 2019 om, at den ansøgte terrænregulering på matr.nr. F1, A1, 3320 Skævinge, ikke kræver landzonetilladelse.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.[3] 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 ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.[4]

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

[2] Se Planklagenævnet Orienterer (PKNO) nr. 4/2018 om terrænregulering af landbrugsarealer.

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

[4] Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.

Sag:

20/02520

Dato:

16. juli 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>)