

## MRF 2021.261

Planklagenævnets afgørelse af 29. september 2021, j.nr. 20/02442, 20/02443, 20/02444 og 20/02445

***Stadfæstet afslag på landzonetilladelse til terrænregulering, da der var tale om opbevaring af overskudsjord, der oversteg, hvad der var nødvendigt for forbedring af landbrugsdriften, og da ændringen ville medføre en negativ påvirkning af landskabet.***

Holbæk Kommune meddelte i december 2019 afslag på landzonetilladelse til jordpåfyldning og terrænregulering på E's landbrugsejendom beliggende i landzone. Ejendommen havde et samlet areal på 69,4 ha og bestod af to matrikler. Der var ansøgt om hævning af terrænet på delområde 15.1 på 10.601 m<sup>2</sup> med op til 2,25 meter, på delområde 15.2 på 6.253 m<sup>2</sup> med op til 2 m og delområde 15.3 på 13.132 m<sup>2</sup> med op til 1,75 meter. Det fremgik af ansøgningen, at formålet med terrænreguleringen var at opnå en væsentlig driftsmæssig forbedring af de dyrkbare områder. Det fremgik, at delområde 15.1 på daværende tidspunkt ikke var vandlidende, men at området var lavtliggende i forhold til det omgivende areal i marken, hvorfor der opstod problemer med øget ukrudtstryk, hvilket medførte øget kemiforbrug. Det fremgik endvidere, at der på delområde 15.2 og 15.3 var to huller, hvor arealet faldt væsentligt, hvilket medførte manglende udbytte og store omkostninger til driftsmidler, hvorfor det ikke var muligt at føre en rationel drift. Afslaget blev påklaget af E, der bl.a. anførte, at terrænreguleringen ikke krævede landzonetilladelse grundet landbrugsmæssig nødvendighed. Planklagenævnet lagde til grund, at det var hensigten, at arealet efter terrænreguleringen på ny ville blive anvendt jordbrugsmæssigt. For så vidt angik delområde 15.1 fandt nævnet, at der var væsentlig tvivl om omfanget af problemet med øget ukrudtstryk, og at det ikke var sandsynliggjort af E, at projektet var nødvendigt for forbedring af den landbrugsmæssige drift, da området ikke havde været

vandlidende, og formålet var at undgå ekstra brændstof op ad en bakke og at undgå et øget kemiforbrug. Terrænændringen måtte derfor anses for en ændret anvendelse i form af opbevaring af overskudsjord, hvilket krævede landzonetilladelse. Da terrænreguleringen oversteg, hvad der var nødvendigt for forbedring af landbrugsdriften, fandt nævnet, at der med det ansøgte projekt primært var tale om opbevaring af overskudsjord, hvilket nævnet fandt generelt bør løses gennem planlægning eller eventuelt lovgivning og ikke gennem et større antal landzonetilladelser til opbevaring af overskudsjord på landbrugsarealer. For så vidt angik delområde 15.2 og 15.3 fandt nævnet, at der var væsentlig tvivl om omfanget af problemet med de to huller, og at det ikke var sandsynliggjort, at projektet var nødvendigt for forbedring af den landbrugsmæssige drift. Nævnet lagde i den forbindelse vægt på, at det oplyste om problemets omfang ikke var tilstrækkeligt konkret, men mere generelt beskrev udfordringerne ved vandlidende arealer samt fordelene ved en terrænregulering. Projektet måtte derfor karakteriseres som ændret anvendelse i form af opbevaring af overskudsjord, der kræver landzonetilladelse. Da terrænreguleringerne ville medføre en negativ påvirkning af landskabet ved at udviske de naturlige, bølgede landskabsformer i området i modstrid med kommuneplanen, var der ikke grundlag for at meddele landzonetilladelse, når terrænreguleringerne i øvrigt ikke var begrundet i driften af det primære erhverv. Planklagenævnet stadfæstede herefter kommunens afslag.

# Afgørelse i klagesag om Holbæk Kommunes afslag på landzonetilladelse til jordpåfyldning og terrænregulering på A3, Tølløse

20/02442, 20/02443, 20/02444 og 20/02445

Holbæk Kommune har den 23. december 2019 givet afslag på landzonetilladelse til jordpåfyldning og terrænregulering på ejendommen A2, 4340 Tølløse.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet stadfæster afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

Indholdsfortegnelse

[1. Klagen til Planklagenævnet](#) 3

[2. Sagens oplysninger](#) 3

[2.1. Området og ejendommen.](#) 3

[2.2. Forløbet før klagesagen.](#) 4

[2.2.1. Landzonetilladelse af 24. januar 2014.](#) 4

[2.2.2. Kommunens afgørelse af 25. oktober 2016.](#) 4

[2.2.3. Planklagenævnets afgørelse 25. april 2018.](#) 4

[2.2.4. Kommunens anmodning om supplerende oplysninger af 30. maj 2018.](#) 5

[2.3. Ansøgningen.](#) 5

[2.4. Den afgørelse, der er klaget over](#) 7

[2.5. Klagen og bemærkningerne hertil](#) 8

[2.5.1. Korrespondance i klagesagen.](#) 8

[2.5.2. Terrænreguleringen er landbrugsmæssigt nødvendigt](#) 8

2.5.3. Afgørelsen om afslag på landzonetilladelse er ikke konkret 93. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 103.1. Planklagenævnets behandling. 103.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse. 103.3. Generelt om officialprincippet 113.4. Lighedsgrundsætningen. 113.5. Generelt om landzonetilladelser 123.6. Terrænregulering af landbrugsarealer 123.6.1. Generelt om terrænregulering af landbrugsarealer 123.6.2. Planklagenævnets vurdering. 133.7. Landzonetilladelse til terrænregulering. 153.7.1. Generelt om landzonetilladelse. 153.7.2. Planklagenævnets vurdering. 163.8. Planklagenævnets afgørelse. 174. Gebyr 18

# 1. Klagen til Planklagenævnet

Ansøgeren klagede den 20. januar 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om afslag på tilladelse.

Planklagenævnet modtog klagen den 17. februar 2020 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført, at terrænreguleringen er landbrugsmæssigt nødvendig, hvorfor der ikke er krav om landzonetilladelse.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.5.

Planklagenævnet har ligeledes modtaget 3 andre klager om terrænregulering af landbrugsarealer på klagerens øvrige ejendomme. Der henvises til sagsnummer: 20/02443, 20/02444 og 20/02445.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1. Området og ejendommen

Klagesagen vedrører en terrænregulering, der ønskes udført ved jordtilførsel på (dele af) matr.nr. F2 og F1, der tilhører en landbrugsejendom på A2, 4340 Tølløse.

Landbrugsejendommen ligger i landzone og har et samlet areal på 69,4 ha, og består af i alt 2 matrikler. Der er søgt om terrænregulering på 3 delområder med et samlet areal på 29.986,59 m<sup>2</sup>.

Matr.nr. F2 består generelt af et let bølget terræn. Det højeste punkt på matriklen er i det sydvestlige hjørne, som ligger i kote 65,0 faldende til kote 53,0 i det sydøstlige hjørne, til kote 55,5 i det nordøstlige hjørne og til kote 62,5 i det nordvestlige hjørne.

På luftfotos fra forår 2013 og 2014 ses enkelte mørke områder ved de ansøgte delområder, som afviger fra farven på resten af marken, som ellers fremstår med jord. På luftfotos fra forår 2015 og frem til 2020 fremstår områderne som grønne områder, som den resterende mark.

Matr.nr. F1 består også af et let bølget terræn med det højeste punkt i det nordvestlige hjørne, som ligger i kote 65,5 faldende til kote 64,0 i det sydvestlige hjørne, til kote 53,0 i det sydøstlige hjørne og til kote 52,5 i det nordøstlige hjørne.

Ca. midt på matr.nr. F1 er et areal på ca. 1 ha, som ikke dyrkes landbrugsmæssigt, hvor der findes træer og to søer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

På luftfotos fra forår 2013 og frem til 2020 fremstår området ikke som vandlidende, men fremstår grønt som den øvrige del af marken.

Ejendommen ligger i et område, der er udpeget som værdifuldt landbrugsområde og større sammenhængende landskab i kommuneplan 2017 for Holbæk Kommune. Ejendommen ligger uden for kommuneplanens rammer.

Det fremgår af de generelle retningslinjer, 4.1.2 at[1]:

*Ved etablering af bebyggelse, tekniske anlæg eller tilsvarende ændringer, skal der ske en tilpasning til landskabet. Der må tilsvarende ikke ske oplag, skiltning, terrænændringer eller tilsvarende, som kan forringe landskabsoplevelsen.*

## 2.2. Forløbet før klagesagen

### 2.2.1. Landzonetilladelse af 24. januar 2014

Kommunen gav den 24. januar 2014 landzonetilladelse til terrænregulering af et delområde på ejendommen. Tilladelsen indeholdt ikke angivelse af mængde, men efter dialog med kommunen blev det præciseret, at mængde afhang af områdets størrelse, højdekurver og vilkår indeholdt i tilladelsen.

### 2.2.2. Kommunens afgørelse af 25. oktober 2016

Kommunen gav den 25. oktober 2016 afslag på landzonetilladelse til terrænregulering af 3 delområder med et samlet areal på 9,1 ha på landbrugsejendommen.

Kommunen fandt, at det ansøgte havde et omfang, som lå ud over, hvad der var nødvendigt for at forbedre den jordbrugsmæssige udnyttelse, idet hverken areal, mængde eller reguleringshøjde kunne betegnes som mindre.

Kommunen havde derudover vurderet, at der på mindre delområder kunne tillades terrænregulering, idet disse havde været vandlidende og i perioder vanskelige at dyrke.

Kommunen vurderede, for så vidt angik spørgsmålet om landzonetilladelse, at der ikke kunne gives tilladelse henset til bevaringen af landskabet, nabogener og trafikken.

### 2.2.3. Planklagenævnets afgørelse 25. april 2018[2].

Et flertal af Planklagenævnets medlemmer fandt i afgørelse af 25. april 2018, at kommunens afgørelse led af en retlig mangel, idet nævnet fandt, at det ikke i sig selv var afgørende, om arealet, mængden, reguleringshøjden eller tidshorisonten kunne betegnes som mindre.

Planklagenævnet hjemviste sagen til fornyet behandling i kommunen.

### 2.2.4. Kommunens anmodning om supplerende oplysninger af 30. maj 2018

På baggrund af Planklagenævnets afgørelse af 25. maj 2018 har kommunen sendt ansøgeren/klageren en anmodning om supplerende oplysninger med henblik på at foretage en fornyet vurdering i sagen.

Kommunen har bl.a. bedt ansøgeren/klageren om følgende:

*I vores fornyede behandling af dine ansøgninger har vi brug for, at du - konkret for hvert delområde i hver af de fire ansøgninger - uddybende gør rede for, hvorfor det ud fra en landbrugsfaglig vurdering er nødvendigt at terrænregulere, netop som du har ansøgt, for at opnå den nødvendige forbedring af den landbrugsmæssige drift. Af vurderingen vil det skulle fremgå, hvad ejendommens aktuelle beskaffenhed er i henseende til dyrkning af afgrøder, samt hvad det således er for en forbedring af landbrugsdriften, som opnås ved jordarbejdet. Det vil ligeledes af den faglige vurdering skulle fremgå, at det er nødvendigt med den ansøgte mængde jord, og at det er nødvendigt med den pågældende terrænhøjde. Det skal samtidig være præciseret, hvor længe jordarbejdet forventes at stå på.*

## 2.3. Ansøgningen

Den 30. marts 2015 blev der ansøgt om tilladelse til følgende jordpåfyldning på 3 delområder:

Område	Areal i m <sup>2</sup>	Laveste kote	Højeste kote	Slutkote	Gnsl. mængde i m <sup>3</sup>
15.1	10.601,59	63,25	65,5	65,5	11.926
15.2	6.253	61,7	63,75	63,75	6.253
15.3	13.132	61,5	63,25	63,25	11.490

Formålet med terrænreguleringen var, at opnå en væsentlig driftsmæssig forbedring af de dyrkbare områder. De ansøgte områder benyttes landbrugsmæssigt og ville efter jordpåfyldningen også blive benyttet landbrugsmæssigt.

Klageren fremsendte den 30. juli 2018 en uddybende udtalelse fra en planteavlskonsulent[3]. Udtalelsen var fælles for alle fire ejendomme, som klageren har ansøgt om terrænregulering af. Dog er der for de ansøgte delområde oplyst følgende:

A1:

15.1:

*Området er lavtliggende i forhold til det omgivende areal i marken. Delområdet er ikke pt. vandlidende. Men stigninger i arealet mod nord og øst, besværliggør rationel drift. De kræver ekstra brændstof at igangsætte op ad en bakke, lige som jordbehandling ikke er optimal. Der opstår problemer mod øget ukrudtstryk, som igen medfører øget kemiforbrug.*

15.2 og 15.3:

*Arealerne er umiddelbart nærliggende, men afbrudt af et lille højereliggende areal. For begge delområder gælder det at arealerne er huller, hvor terrænet falder væsentligt pludseligt. Det medfører følgende ulemper: Manglende udbytte. For store omkostninger til driftsmidler. Manglende rationel drift. For stort forbrug af brændstof, med forøget CO<sub>2</sub>-belastning til følge. Stigende problemer med svært bekæmpeligt ukrudt.*

Det fremgik af udtalelsen, at man i starten oplevede store arealer, som var vandlidende, men at dette blev forbedret, efter der blev gjort en stor indsats for at dræne områderne. Det havde dog for en stor del af de lave områder ikke været muligt at dræne effektivt, da områderne er så lave, at dræning i den optimale dybde ikke har været mulig.

Det fremgik endvidere, at når et område er vandlidende, så påvirker det ikke kun selve området, som står under vand, men også områder omkring – som ofte er ti gange så stort, som det vandlidende område – vil blive påvirket med reduceret udbytte til følge. Når der står klart vand i et område, f.eks. på 1 ha, så vil det reducere udbyttet på 10 ha jord. Planterøddernes udvikling påvirkes, og kvælstof vil udvaskes, så det kræver ekstra gødning, hvilket ikke er muligt i forhold til dansk lovgivning.

Udtalelsen henviste til et uddrag fra et forskningsprojekt på Københavns Universitet hvori det fremgik, at udbytterne kan øges med 600 kg pr. ha ved at øge roddybden med 10 cm, hvilket vil medføre en merindtægt på 20.000-50.000 kr. årligt.

Våde områder i marken medfører, at landbrugsmaskiner skal køre udenom, og at man skal afvente såning med nedsat udbytte til følge for hele marken. En hensyntagen til våde områder vil medføre større brug af såsæd, gødning og sprøjtemidler. Der blev henvist til at en anden ejendom som havde opnået nedbringelse af ovenstående med 10 % efter dræning af arealet.

Driften på ejendomme blev omlagt, for at imødegå følsomhed over for maskinel påvirkning, således at der var tale om pløjefri dyrkning og udbygget direkte såning, som havde en humusbevarende effekt.

Det er afgørende, at den mængde jord som påkøres ikke er for lille, idet jorden vil synke ved afgravning.

Selvom det ville medføre store udgifter at påfylde jord på de vandlidende arealer, så vil det have dyrknings- og indtjeningsmæssige fordele, da jorden vil blive mere homogen og mindre vandlidende, og dermed mere dyrkningssikker på sigt. Brugen af driftsmidler vil falde væsentligt, ligesom CO<sub>2</sub> og lattergasbelastningen vil falde.

## 2.4. Den afgørelse, der er klaget over

Kommunen traf den 23. december 2019 afgørelse om, at jordpåfyldning og terrænregulering på 3 delområder krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, og at der ikke kunne gives en sådan tilladelse.

### Umiddelbart tilladt eller krav om landzonetilladelse

Kommunen vurderede på baggrund af luftfoto siden 2000, at størstedelen af delområde 15.1 havde været dyrket. Kommunen inddragede oplysningerne om, at området ikke pt. var vandlidende, men at jordpåfyldningen skulle ske med henblik på at opnå et mere plant terræn.

Kommunen fandt det dokumenteret, at delområder 15.2 og 15.3 i et vist omfang havde været vandlidende og at dyrkningsgraden dermed ville kunne forbedres ved at tilføre jord til områderne. Kommunen fandt det dog ikke dokumenteret, at den ansøgte mængde jord var nødvendig for at opnå en god landbrugsmæssig dyrkningsjord.

Kommunen forstod klagerens oplysninger som, at terrænreguleringen ikke kun skete med henblik på afhjælpning af vandlidende områder, men også at terrænregulering var nødvendig for udjævning af marker, med henblik på mindre brug af brændstof og optimal jordbearbejdning.

Kommunen vurderede, at de ansøgte arealer ikke havde en sådan hældningsgrad, at hældningsgraden i sig selv kunne begrunde en jordudlægning for at opnå en bedre landbrugsmæssig drift af arealerne.



Kommunen fandt på den baggrund, at den ansøgte terrænregulering overskred det, der var nødvendigt for at afhjælpe vandlidende arealer og skrånende terræn, og at det ansøgte dermed krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

### Afslog på landzonetilladelse

Kommunen fandt, at der ikke kunne gives landzonetilladelse til jorddeponi på arealerne. Kommunen lagde vægt på, at en terrænregulering med op til 2,25 m ville have en negativ påvirkning af landskabet, idet de naturlige landskabsformer udviskes, og at terrænreguleringen – mod naboskel og offentlig vej – ville medføre nabogener, herunder også ved yderligere jordtilkørsel til arealerne. Hensynet til afvikling af trafikken og trafiksikkerheden indgik i kommunens vurdering.

Kommunen lagde endvidere vægt på, at kommunens praksis omkring landzonetilladelser til deponi på landbrugsarealer er restriktiv, og kun kan imødekommes hvis hensynet til det omkringliggende landskab, planforhold og naboer ikke talte imod. Hensynet til præcedens indgik også i vurderingen.

Kommunen fandt, at forholdet omkring øget forbrug af diesel, såsæd, gødning mm. ved kørsel på marker som ikke er plane, ikke kan tillægges en større vægt, end hensynet til landskabet.

## 2.5. Klagen og bemærkningerne hertil

### *2.5.1. Korrespondance i klagesagen*

I sagen indgår klagen af 20. januar 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 17. februar 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

### *2.5.2. Terrænreguleringen er landbrugsmæssigt nødvendigt*

#### Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at terrænreguleringen ikke kræver landzonetilladelse, idet den er en landbrugsmæssig nødvendighed. Kommunen har ikke givet tilstrækkelig argumentation for at tilbagevise dette.

Klageren har fremsendt en landbrugsfaglig vurdering af hvert eneste delområde, herunder for de tre omhandlede delområder, og kommunen har i sin afgørelse udelukkende lagt vægt på luftfotos. Det fremgår endvidere ikke, om vedkommende, der har vurderet disse, har en landbrugsfaglig baggrund.

Klageren anfører, at kommunen ikke har besigtiget arealerne, hvilket er en mangel.

Klageren efterlyser kommunens landbrugsfaglige vurdering af, at det ansøgte ikke er nødvendigt for landbrugsdriften, hvilket klageren igennem sin konsulent har redegjort for.

Klageren er uforstående over for, at kommunen i sin afgørelse henviser til, at kommunen foretager en konkret vurdering, der tager udgangspunkt i den konkrete ejendoms aktuelle beskaffenhed henset til dyrkning af afgrøder, når det eneste kommunen henviser til er luftfotos.

Klageren henviser til, at klageren har udnyttet tidligere landzonetilladelser (på anden ejendom, end den omhandlede) og at klageren efter genoptagelse af driften har oplevet betydelige, positive resultater til følge.

#### Kommunens bemærkninger

Kommunen henviser til, at kommunen, jf. Planklagenævnets anvisning, har bedt om en landbrugsfaglig udtalelse, for at kunne vurdere på den ansøgte mængde jord.

Kommunen anfører, at kommunen ikke mener, at den landbrugsfaglige vurdering fra klagerens konsulent sandsynliggør, at den ansøgte mængde er nødvendig for at gøre arealerne dyrkningseggede.

Kommunen anfører, at den landbrugsfaglige udtalelse er generel og beskriver problemstillinger om dyrkning af vandlidende arealer, skrå marker og dræningsdybde. Kommunen vurderer på baggrund af ansøgningen samt sagens materiale i øvrigt, at det ansøgte overstiger, hvad der er nødvendigt for forbedringen af landbrugsdriften.

Der er tidligere foretaget besigtigelse af arealerne, men kommunen har ikke fundet det nødvendigt at foretage yderligere besigtigelser i forbindelse med den fornyede behandling.

#### *2.5.3. Afgørelsen om afslag på landzonetilladelse er ikke konkret*

#### Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at kommunens vurdering i forhold til, om der kan gives landzonetilladelse, ikke er konkret i forhold til det ansøgte, men fremstår som en standardiseret afgørelse.

Klageren henviser til fire afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet, hvor der er tale om terrænregulering på 4-5 m, og hvor nævnet fortsat har fundet, at det ikke krævede landzonetilladelse. Her var arealstørrelserne, mængderne, reguleringshøjden og tidsperioden stort set de samme som i denne sag.

Klageren anfører, at kommunens henvisning til trafikforhold og trafiksikkerhed vidner, at der ikke er foretaget en individuel vurdering af det ansøgte.

Kommunen har med vedtagelse af lokalplan 20.18 Vipperød Bakker tilladt en større deponering af jord[4], hvilket ifølge klageren, vil belaste vejen omkring Vipperød og derfor mener klageren, at der sker forskelsbehandling, når kommunen inddrager trafikale hensyn.

Kommunen har tidligere givet klageren tilladelse til terrænregulering på andre ejendomme, hvorfor kommunens nye afgørelse bør være i overensstemmelse hermed.

Klageren kan ikke forstå, hvorfor kommunen heller ikke vil give en begrænset tilladelse til terrænregulering.

Klageren ønsker, at nævnet skal forholde sig til klagerens partshøringssvar af 1. oktober 2019, idet klageren ikke mener, at kommunen har forholdt sig til oplysningerne heri.

Klageren mener, et det er et stort samfundsøkonomisk problem, hvis alle landets kommuner – og i særdeleshed de sjællandske kommuner som skal aftage jord fra Storkøbenhavn - søger at undgå terrænregulering på landbrugsjord, dels fordi de eksisterende jorddeponier har begrænset kapacitet, og dels fordi det er tydeligt, at selv en moderat terrænregulering vil kunne mindske forbruget af hhv. diesel, såsæd, gødning mm. ved kørsel på marker, som er bare lidt mindre kuperede.

#### Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at de afgørelser som klageren har henvist til, er afgørelser som er truffet før Planklagenævnets anvisning om vurdering af sager om terrænregulering, hvorfor kommunen ikke finder dem relevante.

Kommunen skal ikke fastlægge, hvor meget jord der kan terrænreguleres med, før det kræver landzonetilladelse. Derfor er de nye afgørelser, herunder denne afgørelse, anderledes end de afgørelser, som klageren tidligere modtog.

Klagerens henvisning til, at der er givet tilladelse til en væsentlig deponering af jord på en anden ejendom kan ikke bruges til sammenligning i denne sag, idet der er tale om et område omfattet af en lokalplan, hvori det er indarbejdet, at der skal etableres en støjvold mellem et boligområde, en motorvej og en jernbane.

Kommunen har ikke taget stilling til, om projektet kræver en miljøgodkendelse i forhold til miljøbeskyttelsesloven.

## 3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

### 3.1. Planklagenævnets behandling

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle Tegner Anker (formand), Lise Buchreitz (suppleant for Torsten Schack Pedersen), Ulf K. Hansen, Henrik Høegh, Peter Mortensen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woolhead.

### 3.2. 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.[5]

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.

Holbæk Kommune har i afgørelsen af 23. december 2019 også vurderet, at der kan foretages en begrænset terrænregulering inden for de 3 delområder, uden at dette vil kræve landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1. Planklagenævnet opfatter imidlertid klagen således, at der ikke er klaget over denne del af kommunes afgørelse, men derimod alene, at kommunen har vurderet, at det ansøgte kræver en landzonetilladelse, som kommunen herefter har givet afslag på. Nævnets afgørelse vedrører derfor kun spørgsmålet om landzonetilladelse til den ansøgte terrænregulering, herunder om den ansøgte terrænregulering kræver landzonetilladelse eller ej. Nævnet forholder sig imidlertid ikke til kommunens vurdering af, at der uden tilladelse kan ske en begrænset terrænregulering.

### 3.3. Generelt om officialprincippet

Kommunen skal ved behandlingen af sager om landzonetilladelse 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.

En kommune har ikke en generel pligt til at besigtige en ejendom, inden der træffes afgørelse om landzonetilladelse. Det er generelt muligt at tilvejebringe tilstrækkelige oplysninger om terræn, koter og våde lavninger i et område ved hjælp af f.eks. tværsnit/skitser, kortmateriale og luftfotos.

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen har handlet i strid med officialprincippet som følge af, at kommunen ikke på ny har besigtiget ejendommen i forbindelse med sagens genbehandling. Nævnet har herved lagt vægt på, at kommunen ved brev af 30. maj 2018 har anmodet klageren om supplerende oplysninger til brug for sagen. Nævnet bemærker i den forbindelse, at kommunen har anmodet klageren om konkret for hvert delområde at redegøre for nødvendigheden af at terrænregulere samt at beskrive omfanget og de problemer, der danner baggrund for den ansøgte terrænregulering. Nævnet finder, at kommunen herefter har inddraget klagerens oplysninger om grundlaget for terrænreguleringen, herunder det af klageren oplyste formål, og at kommunen har anvendt luftfotos i en periode fra 2000 til 2019.

### 3.4. Lighedsgrundsætningen

Kommunen skal ved behandlingen af en ansøgning om landzonetilladelse overholde almindelige forvaltningsretlige principper, herunder lighedsgrundsætningen.

Lighedsgrundsætningen indebærer, at kommunen ikke må udøve usaglig forskelsbehandling, dvs. at der skal være en saglig begrundelse for at nå til forskellige resultater, hvis der er tale om forhold, der i det væsentlige er ens.

Klageren har anført, at kommunen har givet tilladelse til deponering af jord i forbindelse med vedtagelsen af en lokalplan til et boligområde ca. 3 km fra ejendommen samt henvist til, at Natur- og Miljøklagenævnet i fire afgørelser har henvist til, at der ikke var krav om landzonetilladelse, hvor mængde, højde og tidsperiode har været svarende til det ansøgte.

Planklagenævnet finder ikke, at der er tale om sammenlignelige sager, når kommunen i forbindelse med vedtagelsen af en lokalplan har planlagt for etableringen af en støjvold mellem et boligområde og en motorvej. Sagen adskiller sig derved fra klagerens sag, idet der i denne sag er tale om tilladelse til terrænregulering af et landbrugsareal. Nævnet finder endvidere ikke, at der ved at henvise til fire tidligere afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet om terrænregulering af landbrugsarealer er tale om usaglig forskelsbehandling henset til, at Planklagenævnet efterfølgende har besluttet at ændre praksis i forhold til disse sager. Praksisændringen er gengivet i PKNO nr. 4 om terrænregulering af landbrugsarealer.[6]

### 3.5. 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.

### 3.6. Terrænregulering af landbrugsarealer

#### 3.6.1. 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 deponi i relation til landzonereglerne, hvilket udgør en ændret anvendelse, som kræver landzonetilladelse, jf. § 35, stk. 1.[7]

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.

### *3.6.2. Planklagenævnets vurdering*

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at der ikke efter nævnets praksis er et krav om dokumentation for, at den ansøgte terrænregulering er nødvendig for forbedring af den landbrugsmæssige drift, som kommunen har anført i sin afgørelse. Ansøgeren skal alene *sandsynliggøre*, at den ansøgte terrænregulering er nødvendig, sådan som dette også fremgår af kommunens bemærkninger til nævnet.

Ansøgeren har oplyst, at arealet anvendes i landbrugsdriften nu og efter jordtilførslen er afsluttet. Planklagenævnet finder ikke anledning til at betvivle, at det er hensigten, at arealet efter terrænreguleringen på ny vil blive anvendt jordbrugsmæssigt.

### *Delområde 15.1*

Planklagenævnet finder, at den ansøgte terrænregulering på delområde 15.1 kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Klageren har oplyst, at formålet med jordpåfyldningen er at opnå en driftsmæssig forbedring på arealet, da stigninger i arealet mod nord og øst besværliggør rationel drift. Klageren oplyser, at området p.t. ikke er vandlidende, men at området er lavtliggende i forhold til det omgivende areal i marken. Der opstår derfor problemer med øget ukrudtstryk, hvilket medfører øget kemiforbrug.

Planklagenævnet finder, at der er en væsentlig tvivl om problemets omfang, og at det ikke er sandsynliggjort af klageren, at projektet i sin helhed, herunder omfanget af det areal, der ønskes hævet, er nødvendig for forbedring af den landbrugsmæssige drift. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at området p.t. ikke er vandlidende og at formålet ifølge det oplyste alene er at undgå, at det kræver ekstra brændstof at igangsætte op ad en bakke samt at undgå et øget ukrudtstryk (med øget kemiforbrug). Projektet må derfor karakteriseres som ændret anvendelse i form af opbevaring af overskudsjord, som kræver landzonetilladelse, jf. § 35, stk. 1.

Det er Planklagenævnets opfattelse, at en gennemgang af luftfotos, der viser arealet over en årrække, generelt kan medvirke til at give indtryk af ejendommens beskaffenhed. Luftfotos kan imidlertid ikke stå alene ved vurdering af de dyrkningsmæssige, herunder kørselsmæssige, forhold på arealet, da luftfotos er et øjebliksbillede og kan være taget på tidspunkter af året, som ikke giver et reelt billede af eventuelle dyrknings-/kørselsproblemer. Nævnet bemærker, at ansøgeren f.eks. kan sandsynliggøre behovet for et konkret projekt ved at have foretaget konkrete beregninger (nivelement) af størrelsen af den aktuelle lunke/lavning og den nødvendige jordmængde der skal til for at kunne opnå en almindelig landbrugsmæssig dræning.

Planklagenævnet finder ved en gennemgang af luftfotos, at der ikke er noget, der tyder på, at det pågældende areal ikke kan dyrkes, og at der på luftfotos fra 2010-2020 er kørestriber på arealet, der ses ikke at være våde områder, og arealet fremstår med afgrøder, hvilket understøtter klagerens oplysninger om, at området ikke er vandlidende.

### Delområde 15.2 og 15.3

Planklagenævnet finder, at den ansøgte terrænregulering på delområderne 15.2 og 15.3 kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Klageren har oplyst, at formålet med jordpåfyldningen er at opnå en driftsmæssig forbedring på arealet, idet der er tale om to huller, hvor arealet falder væsentligt, hvilket medfører manglende udbytte og giver store omkostninger til driftsmidler, samt det ikke er muligt at føre en rationel drift.



Nævnet finder, at der er en væsentlig tvivl om problemets omfang, og at det ikke er sandsynliggjort af klageren, at projektet i sin helhed, herunder omfanget af de arealer, der ønskes hævet, er nødvendigt for forbedring af den landbrugsmæssige drift. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at det af klageren oplyste om problemets omfang ikke er tilstrækkelig konkret, men mere generelt beskriver de udfordringer, der er, når der er tale om vandlidende arealer samt fordelene ved en terrænregulering. Projektet må derfor karakteriseres som ændret anvendelse i form af opbevaring af overskudsjord, som kræver landzonetilladelse, jf. § 35, stk. 1.

Det er Planklagenævnets opfattelse, at en gennemgang af luftfotos, der viser arealet over en årrække, generelt kan medvirke til at give indtryk af ejendommens beskaffenhed. Luftfotos kan imidlertid ikke stå alene ved vurdering af de dyrkningsmæssige, herunder kørselsmæssige, forhold på arealet, da luftfotos er et øjebliksbillede og kan være taget på tidspunkter af året, som ikke giver et reelt billede af eventuelle dyrknings-/kørselsproblemer. Nævnet bemærker, at ansøgeren f.eks. kan sandsynliggøre behovet for et konkret projekt ved at have foretaget konkrete beregninger (nivellement) af størrelsen af den aktuelle lunke/lavning og den nødvendige jordmængde der skal til for at kunne opnå en almindelig landbrugsmæssig dræning.

Planklagenævnet finder ved en gennemgang af luftfotos, at der af luftfotos fra 2014-2020 er kørestriber på arealet. Nævnet er opmærksom på, at der er afgrænsede områder, som fremstår med en anden farve end resten af marken, og hvor kørestriberne afviger, og at der således *kan* være dyrkningsmæssige problemer, men at der ikke foreligger konkret materiale, som understøtter behovet for at hæve hele arealet til højeste kote.

Planklagenævnet finder ikke, at klagerens henvisning til et større brændstofforbrug samt ukrudtsproblemer i sig selv kan føre til, at den ansøgte terrænregulering er *nødvendig* for forbedring af landbrugsdriften bl.a. henset til delområdernes omfang.

## 3.7. Landzonetilladelse til terrænregulering

### 3.7.1. Generelt om landzonetilladelse

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglerne er at forhindre byspredning i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Det følger af formålsbestemmelsen, at landzonereglerne skal administreres på baggrund af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn og andre samfundsmæssige interesser, f.eks. trafikale hensyn, samt hensynet til erhvervslivets muligheder for vækst og udvikling[8].

Områder i landzone skal som udgangspunkt friholdes for anden spredt og uplanlagt bebyggelse m.v. end den, der er nødvendig for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri. Udover at værne om natur og landskab er varetagelsen af de primære erhvervsinteresser blandt de

hensyn, der ligger bag landzonereglerne.

Efter hidtidig praksis lægges der stor vægt på lovens almene formål, uanset at den enkelte sags betydning er begrænset. I vurderingen indgår derfor overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidige lignende sager (præcedensvirkning).

### *3.7.2. Planklagenævnets vurdering*

#### *Delområde 15.1*

Planklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Holbæk Kommunes vurdering af, at der skal gives afslag på landzonetilladelse til den ansøgte terrænregulering til hævnning af terrænet på delområdet på 10.601 m<sup>2</sup> med op til 2,25 m.

Det er nævnets generelle opfattelse, at problemer i området eller på regionalt plan med at finde passende opbevaring af overskudsjord fra byggeprojekter, bør løses gennem planlægning eller eventuelt lovgivning og ikke gennem et større antal landzonetilladelser til opbevaring af overskudsjord på landbrugsarealer.

Nævnet finder, at der med det ansøgte projekt primært er tale om opbevaring af overskudsjord, da terrænreguleringen overstiger, hvad der er nødvendigt for forbedring af landbrugsdriften.

Nævnet lægger vægt på kommunens vurdering af, at en terrænregulering med op til 2,25 m vil medføre en negativ påvirkning af landskabet, der er let bølget og at denne vil udvise de naturlige, bølgede landskabsformer i området. Planklagenævnet henviser til, at det fremgår af de generelle retningslinjer, 4.1.2[9], at der ved ændringer, skal ske en tilpasning til landskabet samt at terrænændringer eller tilsvarende ikke skal forringe landskabsoplevelsen.

Nævnet har således lagt vægt på landzonebestemmelsernes landskabsbeskyttende formål, og at en ændring af terrænet vil have en negativ effekt på det naturlige landskab, at terrænreguleringen ikke er begrundet i driften af det primære erhverv, samt hensynet til præcedens.

Nævnet finder ikke, at oplysningerne om, at det kræver ekstra brændstof og de øgede ukrudtsproblemer kan føre til en anden vurdering.

#### *Delområde 15.2 og 15.3*

Planklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Holbæk Kommunes vurdering af, at der skal gives afslag på landzonetilladelse til den ansøgte terrænregulering til hævnning af terrænet på delområderne på henholdsvis 6.253 m<sup>2</sup> med op til 2 m og 13.132 m<sup>2</sup> med op til 1,75 m.

Det er nævnets generelle opfattelse, at problemer i området eller på regionalt plan med at finde passende opbevaring af overskudsjord fra byggeprojekter, bør løses gennem planlægning eller eventuelt lovgivning og ikke gennem et større antal landzonetilladelser til opbevaring af overskudsjord på landbrugsarealer.

Nævnet finder, at der med det ansøgte projekt primært er tale om opbevaring af overskudsjord, som overstiger det, som er nødvendigt for forbedringen af landbrugsdriften.

Nævnet lægger vægt på kommunens vurdering af, at en terrænregulering med op til 1,75 og 2 m vil medføre en negativ påvirkning af landskabet, og udviske de naturlige, bølgede landskabsformer i området. Planklagenævnet henviser til, at det fremgår af de generelle retningslinjer, 4.1.2[10], at der ved ændringer, skal ske en tilpasning til landskabet samt at terrænændringer eller tilsvarende ikke skal forringe landskabsoplevelsen.

Nævnet har således lagt vægt på landzonebestemmelsernes landskabsbeskyttende formål, og at en ændring af terrænet vil have en negativ effekt på det naturlige, bølgede landskab samt hensynet til præcedens i sager om opbevaring af overskudsjord.

Nævnet finder ikke, at oplysningerne om, at det kræver ekstra brændstof og de øgede ukrudtsproblemer kan føre til en anden vurdering.

### 3.8. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet stadfæster Holdbæk Kommunes afgørelse af 23. december 2029 om afslag på landzonetilladelse til jordpåfyldning og terrænregulering på matr.nr. F2 matr.nr. F2 og F1, på adressen A2, 4340 Tølløse.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.[11] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, 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.[12]

---

[1] Retningslinjen kan findes i kommuneplan 2017 for Holbæk Kommune. Kommuneplanen kan tilgås her: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/> (<http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>).

[2] Sagsnr.: NMK-31- 02119. Afgørelsen kan tilgås her: <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

[3] En del af udtalelsen indgik også i tidligere klagesag, men er sidenhen blevet uddybet med et forskningsprojekt fra KU samt oplysninger om det konkrete område 7.1.C.

[4] Der er tale om anlæggelse af en støjvold.

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

[6] Planklagenævnet Orienterer (PKNO) nr. 4/2018 om terrænregulering af landbrugsarealer kan tilgås her: <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

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

[8] Bemærkninger til lovforslaget, kapitel 7 (LFF nr. 76 af 23. januar 1991) og (LFF nr. 121 af 25. januar 2017).

[9] Retningslinjen kan findes i kommuneplan 2017 for Holbæk Kommune. Kommuneplanen kan tilgås her: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/> (<http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>).

[10] Retningslinjen kan findes i kommuneplan 2017 for Holbæk Kommune. Kommuneplanen kan tilgås her: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/> (<http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>).

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

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

### Sag:

20/02442,  
20/02443, 20/02444  
og 20/02445

**Dato:**

29. september  
2021.

**Emner:**

Planloven, landzo...

**Highlight:**

 Vis/skjul highlight

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) (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>),  
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)