

MRF 2021.67

Planklagenævnets afgørelse af 15. marts 2021 (j.nr. 19/07765)

Etablering af en 9 m lang og 2,5 m bred betonbro krævede ikke landzonetilladelse, da broen, grundet sin placering, funktion og udformning, lå under bagatelgrænsen for, hvad der kræver landzonetilladelse, hvorfor kommunens landzonetilladelse blev ophævet.

E, hvis 11,5 ha ejendom var beliggende i landzone, ansøgte i januar 2019 om lovliggørende landzonetilladelse til etablering af en 9 m lang og 2,5 m bred bro udført i armeret beton. Broen skulle gøre det muligt at krydse en sø, der var beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, og broen var konstrueret, så den kunne bære tunge traktorer og maskiner. Broen lå i forlængelse af en anden, mindre bro, som der var givet tilladelse til efter vandløbsloven. Ejendommen var beliggende i det åbne land ca. 1 km fra byzone og grænsede mod øst op til et område omfattet af kommuneplanramme 10.12.RE.01, der udlagde området til rekreativt område i landzone. Broen var opført inden for kystnærhedszonen og skovbyggelinjen, ligesom området bl.a. var udpeget som bevaringsværdigt landskab. Haderslev Kommune meddelte i september 2019 tilladelse til det ansøgte, idet kommunen vurderede, at broen krævede landzonetilladelse, men fandt, at broen ikke ville påvirke landskabet visuelt, da der var en tilfaldt bro ved siden af. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at tilladelsen var i strid med gældende

regler, herunder retningslinjerne i kommuneplanen, og at tilladelsen kunne medføre uheldig præcedensvirkning. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at den etablerede bro skulle bruges som en intern adgangsvej til en mindre skov på ejendommen, og at interne private driftsveje som udgangspunkt ikke kræver landzonetilladelse. Nævnet bemærkede endvidere, at meget talte for, at broen var omfattet af byggelovens bebyggelsesbegreb, men fandt, at broen havde en sådan karakter, at den ikke havde den fornødne planlægningsmæssige relevans i forhold til landzonebestemmelsernes formål. Nævnet lagde herved vægt på, at broen var beliggende lavt i landskabet, og at synligheden af broen var begrænset bl.a. henset til, at broen var anlagt som et fladt stykke vej, og at broen naturligt fulgte den allerede etablerede interne driftsvej på ejendommen. Nævnet fandt herefter, at broen, grundet sin placering, funktion og udformning, lå under bagatelgrænsen for, hvad der kræver landzonetilladelse i henhold til planlovens § 35. På denne baggrund ophævede Planklagenævnet kommunens afgørelse om landzonetilladelse.

15. marts 2021
Sagsnr.: 19/07765
Klagenr.: 1005113

AFGØRELSE
i klagesag om Haderslev Kommunes lovliggørende landzonetilladelse til
etablering af betonbro på A1 , Haderslev

Haderslev Kommune har den 30. september 2019 givet lovliggørende landzonetilladelse til etablering af en 9 m lang og 2,5 m bred betonbro på matr.nr. [REDACTED]¹, A1 , 6100 Haderslev.

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
www.naevneneshus.dk

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder. Planklagenævnet har vurderet, at forholdet i den konkrete sag ikke kræver landzonetilladelse.

¹ Haderslev Kommune har i sin afgørelse angivet matr.nr. [REDACTED] . Det fremgår imidlertid af et kort i afgørelsen, at broen er placeret på matr.nr. [REDACTED] .

1. Klagen til Planklagenævnet

Danmarks Naturfredningsforening, Haderslev-afdelingen, klagede den 16. oktober 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om tilladelse.

Planklagenævnet modtog klagen den 21. oktober 2019 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført, at afgørelsen er i strid med gældende regler herunder retningslinjerne i kommuneplanen, at begrundelsen om at undgå en 400 m omvej ikke er tungtvejende nok til, at der kan gives tilladelse, og at tilladelsen kan medføre uheldig præcedenseffekt.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området og ejendommen

Klagesagen vedrører en landbrugsejendom på adressen A1 , 6100 Haderslev, matr.nr. ■■■■ og matr.nr. ■■■■■■■■■■■■. Ejendommen ligger i landzone og har et samlet areal på 11,5 ha.

På ejendommen² er en bolig, et maskinhus og et udhus, jf. BBR. Broen ligger ca. 120 m fra maskinhuset og på matr.nr. ■■■■. Broen krydser en sø, som tidligere har været krebsedamme. Broen ligger i forlængelse af en anden, mindre bro, som krydser et vandløb.

Ejendommen ligger i det åbne land, ca. 1 km fra byzone i Haderslev by og grænser mod øst op til et område omfattet af kommuneplanramme 10.12.RE.01, der udlægger området til rekreativt område i landzone, jf. kommuneplan 2017 for Haderslev Kommune. Ejendommen er mod nord afgrænset af A1 , og på modsatte side af vejen er et område, der er omfattet af lokalplan nr. 10-13, erhvervsområde ved A1 , Haderslev.

Området, hvor broen er opført, er inden for kystnærhedszonen og udpeget som bevaringsværdigt landskab, særligt værdifuldt geologisk beskyttelsesområde, økologisk forbindelse/ Grønt Danmarkskort og lavbundsareal i kommuneplanen.

Af retningslinjerne om særligt bevaringsværdige landskaber, nr. 3.5.1, fremgår det, at:

De bevaringsværdige landskaber skal som hovedregel friholdes for byggeri og anlæg. Hvor byggeri tillades, må det ikke forringe de visuelle, kulturhistoriske, geologiske eller oplevelsesmæssige værdier. Hvor byggeri eller anlæg tillades, skal byggeriet besidde en høj arkitektonisk kvalitet, og samspillet med landskabet prioriteres højt. [...]

² Matr.nr. ■■■■ .

Bevaringsværdige landskaber, der ligger inden for den kystnære zone, skal som hovedregel friholdes for nye anlæg, jf. retningslinje nr. 3.5.4 om kystnærhedszonen.

Af retningslinjerne om lavbundsarealer fremgår det, at lavbundsarealer som udgangspunkt skal friholdes for byggeri og anlæg, som kan forhindre, at det naturlige vandstands niveau genskabes, jf. retningslinje nr. 3.3.1. Om særligt værdifuldt geologisk beskyttelsesområde fremgår det, i retningslinje nr. 3.5.3, at:

I de særligt værdifulde geologiske beskyttelsesområder må landskabstrækene og deres indbyrdes overgange og sammenhæng ikke sløres eller ødelægges af gravning, terrænopfyldning, bebyggelse, tekniske anlæg, skovbeplantning eller kystsikring. [...]

Broen ligger inden for skovbyggelinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 17.

Søen, som broen er opført på tværs af, er registreret som beskyttet natur, efter naturbeskyttelseslovens § 3. Endvidere er der nær broen registreret et beskyttet vandløb og beskyttet eng.

2.3. Ansøgningen

Ejeren af ejendommen har den 31. januar 2019 søgt om lovliggørende landzonetilladelse til etablering af broen, der er 9 m lang, 2,5 m bred og udført i armeret beton. Broen er opført mellem foråret 2018 og foråret 2019, jf. luftfotos. Broen skal gøre det muligt at køre med traktor hen til ansøgerens skovstykke på ejendommen, der ligger på den anden side af søen i forhold til ejendommens øvrige bygninger. Broen er derfor konstrueret, så den kan bære tunge traktorer og maskiner.

Ansøgeren har anført, at den ansøgte bro ligger i forlængelse af en anden bro, som der blev givet tilladelse til efter vandløbsloven den 30. januar 2019. Anvendeligheden af broen, vil være meget begrænset, hvis der ikke gives tilladelse til en ekstra bro.

Den 27. maj 2019 sendte ansøgeren fotos af de to broer til kommunen.

2.4. Kommunens afgørelse

Kommunen gav den 30. september 2019 lovliggørende landzonetilladelse til etablering af en 9 m lang og 2,5 m bred betonbro på matr.nr. [REDACTED], A1 [REDACTED], 6100 Haderslev.

Kommunen vurderede, at det ansøgte krævede landzonetilladelse, idet forholdet ikke var omfattet af planlovens § 36, stk. 1, nr. 3. Kommunen fandt ikke, at broen er erhvervsmæssigt nødvendig, da den ligger 120 m fra maskinhuset, der er nærmeste bebyggelse. Hertil lagde kommunen vægt på, at arealet af skoven er 0,3 ha, og at det med en omvej på under 400 m er muligt at komme

til dette areal. Kommunen vurderede endvidere, at planlovens § 36, stk. 1 nr. 4 ikke fandt anvendelse, idet dambruget på ejendommen er nedlagt.

Kommunen anførte, at der i den pågældende sag er sket en afvejning af på den ene side ejers ønske om anvendelse af arealer og på den anden side præcedensvirkningerne af tilladelse. Kommunen gjorde gældende, at en lovliggørelsessag som udgangspunkt skal behandles som, hvis anlægget ikke er opført. I tilfælde af afslag skal det ifølge kommunen vurderes, om værdispildsbetragtninger er relevant og tilstrækkeligt tungtvejende til, at der alligevel kan gives tilladelse.

Forvaltningen havde i forbindelse med den politiske behandling af sagen indstillet til et afslag med henvisning til kommuneplanens retningslinjer om bevaringsværdige landskaber, hvor udgangspunktet er, at der ikke må opføres byggeri, der visuelt kan påvirke landskabet, og at der ikke var særlige omstændigheder, der talte for en tilladelse, da begrundelsen for at anlægge broen ikke var tungtvejende nok, og da der kunne skabes adgang til skoven ad en mindre omvej.

Af afgørelsen fremgår følgende:

Præcedensvirkningen af at tillade et bygværk (bro) på tværs af et vandløb i et udpeget område set i forhold til omkostningerne ved en fjernelse af broen (med de maskiner mv. som ejer har til rådighed) er vurderet at kunne bære en tilladelse.

Kommunen henviser i afgørelsen til et bilag, som indeholder kommunens vurdering af forholdet til kommuneplanens retningslinjer m.m. Det fremgår af bilaget om forholdet til udpegningen af lavbundsareal, at anlægget skulle udformes, så det kunne tåle en højere vandstand for ikke at blive ødelagt, og at det ikke var vurderet, om broen opfylder dette.

Det fremgår også af bilaget, at kommunen vurderede, at det ansøgte til dels er i strid med planlovens generelle sigte om at modvirke spredt eller unødvendig bebyggelse. I forhold til skovbyggelinjen anførte kommunen, at det ansøgte er ca. 265 m fra skoven, og at det har lav højde, hvorfor udsynet til skovbrynet ikke vil være påvirket. Kommunen vurderede, at broen ikke ville påvirke landskabet visuelt, da der er en tilladt bro ved siden af.

Der var ikke foretaget nabohøring efter planlovens § 35 stk. 4 og 5, og kommunen vurderede, at det ansøgte havde underordnet betydning for naboerne.

2.5. Klagen og bemærkningerne hertil

2.5.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 16. oktober 2019. Derudover er ansøgeren kommet med bemærkninger til klagen den 4. november 2019. Kommunen har på baggrund af klagen oplyst, at den ikke har yderligere bemærkninger.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.5.2. I strid med retningslinjerne i kommuneplanen

Klagerens bemærkninger

Klageren gør gældende, at afgørelsen er i strid med gældende regler, herunder retningslinjer i kommuneplanen. Til støtte for denne påstand anfører klageren, at det ifølge referat og bilag fra sagens behandling i kommunens politiske udvalg og byrådet fremgår, at broen er anlagt ved A2 i et område, der er udpeget som bevaringsværdig natur og som bevaringsværdig geologisk natur.

2.5.3. Kommunens vurdering

Klagerens bemærkninger

Klageren finder, at hensynet til at ansøgeren kan undgå at køre 400 m omvej, til et skovstykke på 0,3 ha, ikke er tilstrækkelig tungtvejende til at lovliggøre den etablerede bro.

2.5.4. Præcedens

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at tilladelsen kan skabe en uønsket præcedenseffekt, idet der vil kunne forventes fremsat yderligere ønsker om broer med samme begrundelse.

Ansøgerens bemærkninger

Ansøgeren anfører, at afgørelsen ikke vil skabe præcedens, da der i tilsvarende sager skal foretages en konkret og individuel behandling ud fra de faktiske forhold.

2.5.5 Naboorientering

Klagerens bemærkninger

Klageren finder afgørelsens grundlag mangelfuldt, idet der pga. kommunalbestyrelsens beslutning om at ændre forvaltningens indstillede afslag til en tilladelse, ikke forinden har været fortaget naboorientering.

Ansøgerens bemærkninger

Ansøgeren anfører, at kommunalbestyrelsen efter planlovens § 35, stk. 5, ikke behøver at høre naboerne, hvis det skønnes, at det er af underordnet betydning for disse.

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. 1.³

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.

Planklagenævnets afgørelse indeholder alene en stillingtagen til kommunens afgørelse af 30. september 2019, det vil sige spørgsmålet om landzonetilladelse til betonbroen.

3.2. Generelt om landzonetilladelser

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 udvikling⁴.

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).

I sager om lovliggørelse skal forholdet som udgangspunkt vurderes, som i de tilfælde, hvor der er indgivet forudgående ansøgning.

3.3. Bebyggelse i landzone

I landzone må der som udgangspunkt 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.

Det følger af byggelovens § 2, at begrebet *bebyggelse* omfatter både egentlige bygninger, mure samt andre faste konstruktioner og anlæg, når lovens anvendelse på de pågældende konstruktioner mv. er begrundet i de hensyn, som loven tilsigter at varetage. Lovens anvendelse på faste konstruktioner mv. er begrænset til, om det ud fra lovens formål – især sikkerhed og sundhed – er

³ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

rimeligt, at loven eller enkelte bestemmelser bringes i anvendelse⁵. Byggelovens bebyggelsesbegreb tillægges ofte stor vægt ved vurderingen af, hvad der må anses for at være bebyggelse, men det afgørende for fastlæggelsen af bebyggelsesbegrebet i forhold til planloven er, om der er tale om en relevant aktivitet, set i forhold til landzonebestemmelsernes formål.

3.4 Bagatelgrænse

Der antages at gælde en bagatelgrænse for, hvad der udløser krav om landzonetilladelse. Der kan være tale om bebyggelse eller aktiviteter af et så begrænset omfang, at det falder under en bagatelgrænse i forhold til landzonebestemmelserne. Der må i hvert enkelt tilfælde ske en vurdering af, om det pågældende forhold har betydning i forhold til landzonebestemmelsernes formål.

F.eks. er enkeltstående primitive konstruktioner som enkeltstående hytter til frilandsgrise ikke omfattet af kravet om landzonetilladelse.⁶ Det samme gælder konstruktioner som mindre lamper⁷, mindre vandbeholdere⁸ og agilityredskaber til hundetræning⁹. Interne private driftsveje kræver som udgangspunkt heller ikke landzonetilladelse¹⁰.

3.5. Planklagenævnets vurdering af landzonetilladelse

Planklagenævnet lægger til grund, at den etablerede bro skal bruges som en intern adgangsvej til en mindre skov på ejendommen.

Planklagenævnet finder, at der er meget, der taler for, at betragte den ansøgte bro for bebyggelse i byggelovens forstand, idet der er tale om en fast og blivende konstruktion, og idet den skal opføres således, at den ikke er til fare for mennesker (hensynet til sikkerhed). Uanset om broen måtte være omfattet af byggelovens bebyggelsesbegreb, finder nævnet dog, at broen har en sådan karakter, at den ikke har den fornødne relevans set i forhold til landzonebestemmelsernes formål. Den anlagte bro ligger lavt i landskabet, og synligheden af broen er begrænset bl.a. henset til, at broen er anlagt som et fladt stykke vej. Hertil kommer, at broen ifølge luftfotos naturligt følger den allerede etablerede interne driftsvej på ejendommen.

Nævnet finder således, at broen i den konkrete sag, grundet placering, funktion og udformning ikke har den fornødne planlægningsmæssige relevans i forhold til landzonebestemmelsernes formål og derfor falder under bagatelgrænsen for, hvad der kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35.

Planklagenævnet har ikke med denne afgørelse taget stilling til, om forholdet eventuelt kræver tilladelse eller lignende efter anden lovgivning, herunder

⁵ Jf. Bent Andersen, Dansk Miljøret 2, side 251.

⁶ Vejledning om landzoneadministration, 2018, afsnit 3.3.

⁷ NMK-31-01642, NMK-31-01448 og NMK-31-02122.

⁸ 19/03254.

⁹ NMK-31-00976.

¹⁰ NMK-31-00171, NMK-31-01165 og NKN-31-01604.

vandløbsloven.

Da nævnet finder, at broen ikke er omfattet af kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1, har nævnet ikke fundet anledning til at forholde sig til klagepunktet om manglende naboorientering, jf. planlovens 35, stk. 4.

3.6. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver Haderslev Kommunes afgørelse af 30. september 2019 om landzonetilladelse lovliggørende landzonetilladelse til etablering af betonbro på matr.nr. [REDACTED], A1 [REDACTED], 6100 Haderslev., da det ansøgte er umiddelbart tilladt

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 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.

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