

MRF 2021.83

Planklagenævnets afgørelse af 9. april 2021 (j.nr. 19/06608)

Ikke medhold i klage over, at terrænregulering med tilførsel af 81.000 m³ jord på 9,5 ha landbrugsareal i et område med risiko for oversvømmelser ikke krævede landzonetilladelse, da det i tilstrækkelig grad var sandsynliggjort, at det ansøgte var nødvendigt for forbedring af landbrugsdriften.

Roskilde Kommune modtog en anmeldelse om terrænregulering af et landbrugsareal, hvoraf fremgik, at det forventedes, at der skulle tilkøres ca. 81.000 m³ jord til et areal på ca. 9,5 ha, og at der gennemsnitligt ville blive fyldt ca. 0,85 m jord på landbrugsarealet. Formålet med terrænreguleringen var bl.a. at forbedre afvandingen af arealet. Kommunen traf den 18. juli 2019 afgørelse om, at terrænreguleringen ikke krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, idet kommunen vurderede, at der ikke var tale om ændret anvendelse af arealet, og at terrænreguleringen havde til formål at forbedre et vanskeligt dyrkbart område. Terrænreguleringen skulle foregå i en periode fra august 2019 til ultimo 2020 og var inddelt i tre etaper, der hver forventedes at vare ca. tre måneder. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at terrænreguleringen var en ændret anvendelse af arealet, der krævede landzonetilladelse. Planklagenævnet (formanden) bemærkede, at en terrænregulering kan udløse krav om landzonetilladelse, hvis der med terrænreguleringen sker en

ændret anvendelse af arealet. Nævnet fandt, at det i tilstrækkelig grad var sandsynliggjort, at det ansøgte var nødvendigt for forbedring af landbrugsdriften, og at der ikke var grund til at betvivle, at det var hensigten, at arealet efter terrænreguleringen på ny ville blive anvendt jordbrugsmæssigt. Der var derfor ikke tale om ændret anvendelse af arealet, der krævede landzonetilladelse. Nævnet lagde bl.a. vægt på oplysningerne om, at jorddriften ville blive genoptaget efter ca. tre måneder, og at en gennemsnitlig hævnning af terrænet med 0,85 m, enkelte steder med 1,5 m, ikke kunne anses for at være en voldsom regulering af højden i forhold til markens øvrige koter og ikke oversteg, hvad der var nødvendigt for at forbedre landbrugsdriften. Nævnet lagde endvidere vægt på oplysninger om, at arealerne lå inden for et område, hvor der var risiko for oversvømmelser, og at arealerne i perioder var vandlidende. Nævnet kunne herefter ikke give medhold i klagen. Nævnet bemærkede afslutningsvis, at nævnet ikke havde taget stilling til, om det ansøgte krævede tilladelse efter anden lovgivning.

9. april 2021
Sagsnr.: 19/06608
Klagenr.: 1004670

AFGØRELSE
i klagesag om Roskilde Kommunes afgørelse om, at terrænregulering af
landbrugsjord på A1 , Jyllinge, ikke kræver
landzonetilladelse

Roskilde Kommune har den 18. juli 2019 truffet afgørelse om, at terrænregulering af landbrugsjord på ejendommen A1 , 4040 Jyllinge, ikke kræver landzonetilladelse.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

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

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

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

1. Klagen til Planklagenævnet

Danmarks Naturfredningsforening klagede den 7. august 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om, at terrænreguleringen ikke kræver tilladelse.

Planklagenævnet modtog klagen den 30. august 2019 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført, at det ansøgte kræver en landzonetilladelse.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1. Ejendommen og arealerne

2.1.1. Ejendommen og området

Klagesagen vedrører en terrænregulering, der ønskes udført ved jordtilførsel på en del af matr.nr. ■■■■■■■■■■■■, og en del af matr.nr. 4■ ■■■■■■■■■■, der hører under en landbrugsejendom med adressen A1 ■■■■■■■■■■, 4040 Jyllinge.

Ejendommen består herudover af matr.nr. ■■■■■■■■■■. Ejendommen ligger i landzone og er noteret som en landbrugsejendom på ca. 48 ha.

Arealerne ligger syd for Jyllinge og vest for Gundsømagle og lige nord for Roskilde Fjord.

Arealerne er i rammeområdet, 8.L.1. Landområde – Jyllinge, jf. kommuneplan 2019 for Roskilde Kommune.

Langs det vestlige matrikelskel på matr.nr. ■■■ løber et beskyttet vandløb.

2.1.2. De omhandlede arealer

Matr.nr. ■■■ og ■■■ gennemskæres af en grusvej, som giver adgang til ejendommens bygninger fra A1 ■■■■■■■■■■.

Matr.nr. ■■■ består af kuperet terræn med højdekurver i nordvestlige hjørne på 18,5 og med fald ned til Roskilde Fjord, som ender i kote 0,5. På den del af matriklen, hvor der ønskes terrænreguleret, falder arealet mod nord fra kote 7,0 nordøst og 11,5 mod nordvest til det omhandlede areal, hvor koten er 2,0 og 1,5 mod syd.

Matr.nr. ■■■ falder i terræn fra matriklens nordøstlige hjørne i kote 9 til det omhandlede areal, hvor koten er 1.

Det fremgår af luftfotos, at der inden for det omhandlede areal er vandlidende områder, som igennem en årrække har stået under vand.

2.2. Anmeldelsen

Der blev den 3. juli 2019 anmeldt en terrænregulering af et landbrugsareal. Anmeldelsen blev uddybet den 15. juli 2019.

Det fremgik af anmeldelsen, at det forventes, at der skal tilkøres ca. 81.000 m³ jord til et areal på ca. 9,5 ha. Der vil gennemsnitligt blive fyldt ca. 0,85 m på. Muldjorden afskrabes og pålægges igen ved arbejdets afslutning. Der påkøres jord klasse 0.

Terrænreguleringen skal foregå over 3 deletaper, således at større dele af markarealerne ikke bliver taget ud af drift.

Terrænreguleringen kommer ikke til at berøre grøften/vandløbet, som skal bibeholdes. Der vil være et areal på min. 20 m fra midten af grøften, som ikke bliver berørt af terrænreguleringen. Dermed kan drænvand løbe over et nyetableret engområde, forinden det løber ud i grøften.

Opfyldningen skal følge højdekurverne mod nord (3 m og 3,5 m) med let fald mod sydvest, så der kan foretages dræning med afløb ud i lavtliggende områder mod Roskilde Fjord.

Ejendommen har for 15-20 år siden oplevet problemer med periodevise oversvømmelser ved ekstremregn og ved høj vandstand i fjorden, men problemet er eskaleret de senere år.

Det fremgår om formålet med terrænreguleringen, at der på arealerne løber afvanding fra Gundsømagle by i åben grøft/vandløb, og det store pres på disse medfører en forsinket afvanding af ejendommens marker. Da markerne ikke er beskyttet af diger langs fjorden, oversvømmes de også ved højvande og kvæler planter eller udvasker såsæd og gødning. Det betyder, at afgrøderne i flere år har været præget af misvækst, og i nogle år på større delarealer stort set ingen udbytte har været, fordi planterne er druknede. Ejendommens klimaregnskab påvirkes negativt, da dette regnes ud fra hele gårdens arealer, uanset om udbyttet er druknet eller ej.

Kvælning af afgrøder betyder også, at når der gødes, så vil der ikke være planter til at optage denne gødning, og kvælstofudvaskning vil dermed øges.

Der er vedlagt billeder til anmeldelsen, som bl.a. viser, hvordan området og vejen ind til ejendommen er oversvømmet med vand. De vedlagte billeder stammer bl.a. fra stormen "Bodil"¹. Ejendommen har ti gange i dette årtusinde været oversvømmet op nord for adgangsvejen. Der er også vedlagt kort over arealerne, som viser, at disse er berørt af bluespots².

¹ Stormen ramte Danmark den 4.-5. december 2013.

² Et "Bluespot" er en lavning i terrænet.

Der vil blive drænet fra nord og frem mod området rundt om kanalen, men selve dræningsplanen er ikke udarbejdet endnu, da jorden først skal "sætte sig".

2.3. Den afgørelse, der er klaget over

Kommunen traf den 18. juli 2019 afgørelse om, at et konkret projekt om terrænregulering af landbrugsjord ved tilførsel af jord på matr.nr. ■■ og ■■, ikke krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

Kommunen vurderede, at terrænreguleringen ikke krævede landzonetilladelse, idet der ikke var tale om ændret anvendelse af arealet.

Kommunen vurderede, at terrænreguleringen havde til formål at forbedre et vanskeligt dyrkbart område.

Kommunen henviste til, at det fremgik af luftfotos, at området igennem flere år havde været vandlidende og i perioder havde stået under vand. Området var i øvrigt omfattet af kommunens eget oversvømmelseskort, hvori det fremgår, at området er i risiko for jævnlige oversvømmelser.

Arealerne hæves i gennemsnittet med 0,85 m med et maks. på 1,5, hvor der terrænreguleres mest. Mod nord påbegyndes terrænreguleringen ved kote 3,0 og falder jævnt til kote 2,0 i syd. Der skabes fald mod eksisterende grøft, og langs sydskel mod naboejendom graves en ny grøft.

Terrænreguleringen skulle foregå i en periode fra august 2019 til ultimo 2020. Projektet inddeles i 3 etaper, som hver forventes at vare ca. 3 måneder. Der vil i gennemsnittet køre 2 lastbiler i timen.

Arealer inden for strandbeskyttelseslinjen og arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 blev ifølge afgørelsen ikke berørt af den anmeldte terrænændring.

2.4. Klagen og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 7. august 2019. Klageren har uddybet klagen den 21. marts 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 30. august 2019. Derudover er anmelderen kommet med bemærkninger til klagen den 24. september 2019.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Terrænreguleringen er ændret anvendelse

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at terrænreguleringen er ændret anvendelse, og klageren anmoder nævnet om at tage stilling til, om behovet for terrænreguleringen er dokumenteret, og om kommunen tilstrækkeligt har vurderet omfanget af jord

som tilføres arealet.

Klageren anfører, at området der ønskes terrænreguleret ligger uden for de områder, som i kommunens oversvømmelseskort, er i risiko for oversvømmelse. Der er indsat udklip fra kort over sandsynlighed for oversvømmelse i år 2010, som stammer fra kommuneplan 2016.

Klageren undrer sig over, ikke at have modtaget kopi af andre afgørelser, som der er henvist til i afgørelsen.

Klageren har fremsendt billeder af den udførte terrænregulering.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at der på oversvømmelseskortene, der viser risikoen i henholdsvis 2050 og i 2100, er tale om, at langt størstedelen af området, der ønskes reguleret, er omfattet af risiko for oversvømmelse. Det fremgår også af luftfotos fra de sidste 10 år, at området er vandlidende.

Kommunen har været i dialog med anmelderen, hvilket også har medført, at projektet blev reduceret i forhold til det oprindeligt ansøgte. Terrænet udformes, så vandet afledes til samme recipient, og kommunen finder, at anmelderen har redegjort grundigt for, at yderligere dræning i området ikke kan afhjælpe problemet.

Kommunen oplyser, at der er tale om en huskeliste til anmelderen, såfremt der i forbindelse med projektet opstår forhold, som kræver tilladelse eller dispensation fra anden lovgivning. Kommunen har ikke umiddelbart vurderet, at dette var tilfældet.

Anmelderens bemærkninger

Anmelderen bemærker, at anmeldelsen fuldt ud beskriver de problemer som ejendommen har. Der er ikke – som klageren giver indtryk af – tale om enkeltstående hændelser med oversvømmelser. Kombinationen af høj vandstand i fjorden og regnvand på markerne samt vand der ledes fra Gundsømagle, er en farlig cocktail, da vandet dermed ikke kan ledes fra markerne og ud i fjorden hurtigt nok.

Anmelderen vedlægger yderligere billeder til dokumentation for oversvømmelser. Billederne viser, hvordan arealerne ved adgangsvejen er oversvømmet.

Der er endvidere vedlagt kort med angivelse af oversvømmelsesområder fra kommuneplan 2019 hvoraf det fremgår, at oversvømmelse optræder hvert år til hvert 10. år på de omhandlende arealer.

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.

3.2. Terrænregulering til landbrugsdrift

3.2.1. Ændret anvendelse, jf. planlovens § 35, stk. 1

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.

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 opbevaring af overskudsjord i relation til landzonereglerne, hvilket udgør en ændret anvendelse, som kræver landzonetilladelse, jf. § 35, stk. 1.⁴

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.

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

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

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.

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.

3.2.2. Konsekvensen af, at forholdet ikke kræver landzonetilladelse

Hvis terrænreguleringen er nødvendig for den landbrugsmæssige drift, jf. afsnit 3.2.1, 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 landzone, jf. afsnit 3.2.1, kan den dog eventuelt være i strid med anden lovgivning, f.eks. naturbeskyttelseslovens § 3 eller miljølovgivningen.

3.3. Planklagenævnets vurdering

Anmelderen har oplyst, at arealet anvendes i landbrugsdriften til plantedyrkning både nu og efter jordtilførslen, og at jorddriften vil blive genoptaget efter ca. 3 måneder. Nævnet har ikke fundet anledning til at betvivle, at det er hensigten, at arealet efter terrænreguleringen på ny vil blive anvendt jordbrugsmæssigt.

Planklagenævnet vurderer, at anmelderen i den konkrete sag 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 vægt på oplysningerne om, at opfyldningen følger højdekurverne mod nord på 3,0 og 3,5 m med let fald mod syd, og at en gennemsnitlig hævnings af terrænet med 0,85 m og enkelte steder med 1,5 m ikke ses at være en voldsom regulering af højden i forhold til markens øvrige koter og dermed ikke ses at overstige, hvad der er nødvendigt for at forbedre landbrugsdriften.

Nævnet lægger endvidere særlig vægt på anmelderens oplysninger om, at der er problemer med dårligt eller udeblivende udbytte grundet højtstående vand på arealet, og at udbyttet på arealet oversvømmes ved højvande og ved forsinket afvanding af ejendommens marker, hvilket kvæler planter og udvasker såsæd og gødning, som medfører misvækst og druknede afgrøder.

Nævnet lægger også vægt på oplysningerne om, at arealerne ligger inden for områder, hvor der er risiko for oversvømmelser hvert år til hvert 10. år samt på luftfotos og øvrige fotos, som viser, at arealerne i perioder er vandlidende

eller står under vand.

Ud over anmelderens oplysninger har nævnet tillige inddraget anmelderens indsendte fotos samt nævnets egne luftfotos, der ligeledes understøtter anmelderens oplysninger om problemer med højtstående vand på arealerne.

Nævnet lægger endelig vægt på oplysningerne om, at der også løber afvanding fra Gundsømagle by, som er med til at hindre, at arealer kan afvandes tilstrækkelig hurtigt til, at afgrøderne kan overleve.

Planklagenævnet bemærker, at nævnet alene har taget stilling til, hvorvidt der er tale om ændret anvendelse efter landzonereglerne. Nævnet har ikke taget stilling til, hvorvidt der er tale om et forhold, der kræver tilladelse 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.

3.4. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Roskilde Kommunes afgørelse af 18. juli 2019 om, at den anmeldte terrænregulering på ejendommen A1 , 4040 Jyllinge, 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.

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

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.⁶

⁶ Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.