

MRF 2022.147

Planklagenævnets afgørelse af 27. juni 2022, j.nr. 21/10225

Landzonetilladelse til etablering af et nedknusningsanlæg og afskærmende jordvolde i tilknytning til eksisterende erhvervsvirksomhed ændret til et afslag, da der var tale om et nyt, ikke-primært erhverv beliggende i det åbne land samt i et område, som hverken var omfattet af kommuneplanrammer eller lokalplanlagt, og som burde henvises til et planlagt erhvervsområde.

Nordfyns Kommune meddelte i juli 2021 landzonetilladelse til etablering af oplags- og nedknusningsplads samt opførelse af afskærmende jordvolde på en landbrugsejendom beliggende i landzone. Det ansøgte ønskedes etableret i tilknytning til en entreprenørvirksomhed på nabogrunden, der udførte nedbrydning, kloakarbejde, jord- og drænarbejde, vejafretning og service af kunstgræsbaner. Det ansøgte omfattede etablering af en fast plads til nedknusning på ca. 18.000 m² til rene fraktioner af beton og tegl. Der skulle ikke opføres bygninger, men etableres kørefast belægning. Der ønskedes endvidere etablering af jordvolde i skellet mod vest, syd og øst på ca. 5 meters højde med længder på henholdsvis 65, 180 og 53 meter. Pladsen skulle etableres ca. 0,5 meter nede i terrænet, hvor der mod nord skulle etableret en vold på 1 meter. Jordvoldenes formål var at beskytte mod støj fra aktiviteter og skærme mod oplag af materialer. Nedknusningsanlægget ville være i drift ca. 4 timer dagligt i 10-12 uger om året og udelukkende foregå på hverdage mellem kl. 07:00 og 16:00. Matriklen, hvor anlægget skulle opføres, havde førhen været benyttet til landbrugsdrift og var omgivet af marker mod syd, vest og nord. Matriklen var beliggende i et område, der i kommuneplanen var udpeget som støjbelastet areal, men lå uden for kommuneplanens rammer og var ikke omfattet af lokalplan. På den nordøstlige del af matriklen løb Lunde Å, som var registeret som beskyttet vandløb, jf. naturbeskyttelseslovens § 3. Der løb en åbeskyttelseslinje ind over den nordlige del af matriklen, og det ansøgte skulle placeres ca. 30 meter herfra. Odense Kommune havde tidligere i februar 2013 meddelt midlertidig landzonetilladelse til etablering af et nedknusningsanlæg på ejendommen, hvilket Natur-

og Miljøklagenævnet i 2014 ændrede til et afslag med den begrundelse, at virksomheden hørte til i et erhvervsområde og ikke i det åbne land, særligt da der var tale om en særligt forurenende, herunder støjende og støvende, virksomhed, og hvor der var naboer ganske tæt på ejendommen (NMK-31-00896 – trykt i MAD 2014.104 Nmk). Det nye projekt var af mindre omfang i forhold til aktiviteter end det tidligere ansøgte projekt, men selve oplags- og nedknusningspladsen var større end tidligere ansøgt. Afgørelsen blev påklaget af Odense Kommune, der anførte, at den ansøgte aktivitet skulle henvises til erhvervsområder planlagt til støjende og støvende aktiviteter. Planklagenævnet fandt, at der ikke kunne gives landzonetilladelse, da det ansøgte ikke var i overensstemmelse med landzonebestemmelsernes formål, herunder varetagelsen af planmæssige hensyn og til at friholde landzonen for anden spredt og uplanlagt bebyggelse m.v. end den, der er nødvendig for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri. Nævnet lagde herved vægt på, at der var tale om et nyt, ikke-primært erhverv, som ønskedes etableret i det åbne land, i et uplanlagt område, der ikke var omfattet af kommuneplanrammer eller var lokalplanlagt. Hertil kom, at de ansøgte jordvolde ville fremstå som et markant element i landskabet og få betydning for oplevelsen af området. Det var derfor nævnets opfattelse, at det ansøgte burde henvises til et planlagt erhvervsområde. Det forhold, at det ansøgte ønskedes etableret i tilknytning til ansøgerens eksisterende entreprenørvirksomhed på naboejendommen, kunne ikke føre til et andet resultat henset til det ansøgtes omfang og karakter. Planklagenævnet ændrede herefter afgørelsen til et afslag.

Kommentar: Det er rimeligt oplagt, at det ansøgte nedknusningsanlæg efter de foreliggende oplysninger er af en karakter, der er lokalplanpligtig efter planlovens § 13, stk. 2, og at landzonetilladelsen alene af denne grund burde ophæves. Hvis kommunen på baggrund af Planklagenævnets afgørelse ændrer kommuneplan og herefter vedtager en bonuslokalplan for nedknusningsanlægget, så der ikke kræves landzonetilladelse, er det imidlertid usikkert, om dette er tilstrækkeligt, jf. U 2008.129/2 H,

hvor Højesteret afviste, at Naturklagenævnets tidligere afslag på landzonetilladelse til ridehal kunne lovliggøres ved en bonuslokalplan med henvisning til, ”at lokalplanen ikke havde andet væsentligt formål end at give mulighed for - eller lovliggøre - opførelse af den bebyggelse, som Naturklagenævnet havde givet afslag på. Hørsholm Kommune er som underordnet planmyndighed forpligtet til at respektere Naturklagenævnets afgørelse efter planlovens § 35 og kan ikke tilsidesætte denne gennem vedtagelsen af den foreliggende lokalplan” (landsrettens begrundelse, som Højesteret tiltrådte uden bemærkning). Hertil må dog anføres, at denne fortolkning af kompetencefordelingen ikke er afstemt med Planklagenævnets (eller Natur- og Miljøklagenævnets) prøvelsesbeføjelse af bonuslokalplaner, som erstatter landzonetilladelser. Planklagenævnet kan derfor ikke ophæve en bonuslokalplan med den begrundelse, at nævnet ikke ville have meddelt landzonetilladelse til det ansøgte, og hvis dette måtte være tilfældet, vil det rejse en række nye spørgsmål i f.eks. sager om vindmøller, hvor plangrundlaget typisk er en bonuslokalplan. Det er muligvis noget andet, hvis der er tale om lovliggørende bonuslokalplan, hvis eneste formål er at omgøre et tidligere afslag på lovliggørende landzone-tilladelse, hvilket synes at indgå i landsrettens overvejelser i U 2008.129/2 H.

Afgørelse i klagesag om Nordfyns Kommunes landzonetilladelse til etablering af oplags- og nedknusningsplads samt opførelse af afskærmende jordvolde på [A1], Otterup

21/10225

Nordfyns Kommune gav den 23. juli 2021 landzonetilladelse til etablering af oplags- og nedknusningsplads samt opførelse af afskærmende jordvolde på matr.nr. [F1].

Odense Kommune har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er undtaget fra kravet om landzonetilladelse.
- Om der kan gives landzonetilladelse til forholdet, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnet ændrer afgørelsen til et afslag. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører landzonetilladelse til oplags- og nedknusningsplads samt opførelse af afskærmende jordvolde på matr.nr. [F1] på adressen [A1].

Den berørte matrikel ligger i landzone. Matriklen er en del af en ejendom, som er noteret som landbrugsejendom. Matriklen er bygningsløs.

Matriklen ligger i et område, der er udpeget som støjbelastet areal i kommuneplan 2017 for Nordfyns Kommune. Matriklen ligger uden for kommuneplanens rammer og er ikke omfattet af lokalplan.

Matriklen ligger i et område med særlige drikkevandsinteresser, nitratfølsomt indsatsområde og indvindingsopland til Vandcenter Syd, Lundeværket.

I den nordøstlige del af matriklen løber Lunde Å, som er registeret som beskyttet vandløb, jf. naturbeskyttelseslovens § 3.[1] Der løber en åbeskyttelseslinje ind over den nordlige del af matriklen. Det ansøgte ønskes placeret ca. 30 m fra beskyttelseslinjen.

Matriklen benyttes aktuelt til landbrugsdrift, og er omgivet af marker mod syd, vest og nord. Mod øst grænser matriklen op til entreprenørvirksomheden på [A2].

Ansøgeren driver virksomhed på [A2], 5270 Odense, og ønsker, at det ansøgte skal opføres i tilknytning til virksomheden.

1.2. Det tidligere forløb

Odense Kommune gav den 7. februar 2013 en midlertidig landzonetilladelse til etablering af et nedknusningsanlæg på ejendommen [A2], 5270 Odense N, matr.nr. [F2].

Natur- og Miljøklagenævnet ændrede Odense Kommunes midlertidige landzonetilladelse af 7. februar 2013 til et afslag.[2]

Natur- og Miljøklagenævnet vurderede, at den ansøgte virksomhed hørte til i et erhvervsområde og ikke i det åbne land. Nævnet lagde vægt på, at der ikke var anført en planlægningsmæssig relevant begrundelse for at fravige planlovens hovedregel om, at virksomheder bør placeres inden for dertil udlagte erhvervsområder. Natur- og Miljøklagenævnet vurderede, at dette gjaldt så meget desto mere i den konkrete sag, hvor der var tale om en særligt forurenende – herunder støjende og støvende virksomhed, og hvor der var naboer ganske tæt på ejendommen.

Nævnet henviste til, at det følger af planloven, at egentlig byudvikling – herunder etablering af industri – bør henvises til arealer udlagt hertil, hvorved risikoen for fremtidige miljøtvister minimeres. Nævnet udtalte, at der i den forbindelse er et hensyn at tage til, at arealkonkurrencen traditionelt er skærpet i nærheden af større bysamfund, og særligt der bør myndighederne være særligt tilbageholdende med at meddele enkeltstående landzonetilladelser som i den konkrete sag.

Det ansøgte projekt i den konkrete sag er af mindre omfang i forhold til aktiviteter end det tidligere ansøgte projekt, men selve oplags- og nedknusningspladsen er større end tidligere ansøgt. I det tidligere ansøgte projekt var der søgt om en nedknusningsplads på 7.650 m² til beton, jord, tegl, jern og metal med en daglig drift fra kl. 7-18 og med ca. 5 lastbiler dagligt.

1.3. Det ansøgte projekt

Der er ansøgt om landzonetilladelse til ændret arealanvendelse og etablering af en plads til nedknusning af bygge- og anlægsaffald på den sydøstlige del af matr.nr. 9 i V. Lunde By, Lunde i tilknytning til entreprenørvirksomheden på [A2], 5270 Odense N.

Ansøgningen omfatter etablering af en fast plads til nedknusning på ca. 18.000 m² til rene fraktioner af beton og tegl. Der skal ikke opføres bygninger, men etableres kørefast belægning. Det ansøgte ønskes placeret 100 m syd for matriklens nordlige skel.

Entreprenørvirksomheden har ligget på [A2] i knap 20 år. I den periode har der været drevet både gartneri- og entreprenørvirksomhed fra adressen. Der har også været til- og frakørsel til begge virksomheder gennem alle årene. Virksomheden udfører nedbrydning, kloakarbejde, jord- og drænarbejde, vejafretning og service af kunstgræsbaner. Drivhusene på ejendommen er netop blevet revet ned.

Der ønskes etablering af jordvolde i skel mod vest, syd og øst på ca. 5 meters højde og længder på henholdsvis 65, 180 og 53 meter. Pladsen etableres ca. 0,5 meter nede i terrænet. Mod nord ønskes etableret en vold på 1 m. Jordvoldenes formål er at beskytte mod støj fra aktiviteter og skærme mod oplag af materialer. Efter etablering ønskes jordvoldene beplantet.

Nedknusningsanlægget vil være i drift ca. 4 timer dagligt i 10 – 12 uger om året, hvor det forventes, at kun en maskine vil være i drift ad gangen. Driften vil udelukkende foregå på hverdage ml. kl. 07:00 og 16:00.

Til- og frakørsel vil ske via den private grusvej, der er beliggende mellem matrikel [F2] og matrikel 11 m V. Lunde By, Lunde. Ifølge ansøgeren vil boliger i området ikke blive belastet med unødigt trafik. Lastbilerne vil køre via [A3] og [A4], inden de drejer fra ad grusvejen. Der forventes mellem 2 og 3 lastbiler dagligt.

Ind- og udkørsel er udelukkende muligt via vejebro og der kan kun modtages og udleveres materialer, når pladsen er bemanded på hverdage ml. kl. 07:00 og 16:00.

Nedknusningspladsen indrettes med delområder til de forskellige fraktioner langs pladsens skel mod øst og vest. I midten af pladsen vil nedknuseren køre frem og tilbage mellem de enkelte delområder.

Virksomheden forventer at benytte 4 maskiner: 1 gravemaskine monteret med næb til grov inddeling af de modtagne fraktioner, 1 knuser, 1 sorterværk og 1 læssemaskine (gummiged).

1.4. Afgørelsen, der er klaget over

Nordfyns Kommune gav den 23. juli 2021 landzonetilladelse til etablering af oplags- og nedknusningsplads samt opførelse af afskærmende jordvolde på matr.nr. [F1].

Kommunen vurderede, at det ansøgte omkranset af jordvolde er tilpasset landskabet, og ikke er i strid med kommuneplanens udpegninger eller de hensyn, som skal varetages efter planloven.

Kommunen lagde vægt på, at det ansøgte etableres i tilknytning til en allerede eksisterende virksomhed, og at det visuelle indtryk af pladsen med jordvolde, der beplantes, ikke vil virke skæmmende på omgivelserne.

Kommunen lagde også vægt på,

- at der udelukkende er tale om ikke-forurenende materialer,
- at drivhusene i tilknytning til gartneriet er revet ned, hvilket betyder, at der ikke vil blive kørsel til den del af virksomheden længere,
- at den samlede kørsel til og fra virksomheden er uændret i forhold til tidligere,
- at der ikke etableres vaskeplads,
- at driftstiden af anlæggene er relativ kort og udelukkende i dagtimer på hverdage,
- at der udarbejdes en miljøgodkendelse til at regulere forhold som støj, støv, indvindingsområder, drikkevandsinteresser mv., og
- at der genbruges og udnyttes allerede eksisterende ressourcer (tegl og beton).

Det fremgår af kommunens afgørelse, at hensynet til forebyggelse af forurening i forbindelse med nedknusning af bygge- og anlægsaffald er detailreguleret i miljøbeskyttelsesloven, og at miljøgodkendelse er under udarbejdelse.

1.5. Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 1 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 9. september 2021.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Ole Gregor, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.2.1. Planklagenævnets kompetence

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.

2.2.2. Planklagenævnets prøvelse

Planklagenævnet har behandlet de dele af klagen, som fremgår af afsnit 2.4. Klagerens bemærkninger for så vidt angår dette er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

2.3. Undtagelse fra kravet om landzonetilladelse

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

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

Det ansøgte er at betragte som ændret anvendelse af de ubebyggede arealer og ingen af undtagelserne finder anvendelse i den konkrete sag, hvorfor det ansøgte kræver landzonetilladelse.

2.4. Landzonetilladelse til en oplags- og nedknusningsplads samt opførelse af afskærmende jordvolde

2.4.1. Klagen

Det er anført i klagen, at en landzonetilladelse til det ansøgte strider mod planlovens § 35, og at den ansøgte aktivitet skal henvises til erhvervsområder planlagt til støjende og støvende aktiviteter.

Klageren henviser til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 21. februar 2014.

Klageren anfører desuden, at en tilladelse forudsætter en vejadgang via ejendommen [A2] beliggende i Odense Kommune, hvorved ejendommen kommer til at understøtte en aktivitet som ifølge klageren, ikke skal finde sted i landzone.

2.4.2. 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 udvikling.[4] Ved afgørelsen kan der endvidere tages hensyn til, om det ansøgte vil påføre naboer urimelige gener.

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).

2.4.3. Generelt om nye ikke-primære erhverv i landzone

Nyt byggeri til erhverv, der ikke er jordbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhverv, som f.eks. industri, håndværk, kontor, liberale erhverv, hotel, kroer, restaurationer m.v., bør som hovedregel placeres i byzone, hvor tilgængelighed, bosætning og service er størst. Der bør kun undtagelsesvis og i overensstemmelse med konkrete retningslinjer for lokalisering i kommuneplanlægningen, f.eks. i landsbyer, som er afgrænset i kommuneplanen, eller i omdannelseslandsbyer, gives landzonetilladelser til etablering af sådanne erhvervsvirksomheder.[5]

Anvendelse af arealer eller ny anvendelse af eksisterende byggeri i forbindelse med etablering af erhverv, der ikke er jordbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhverv, må også som hovedregel henvises til udlagte erhvervsområder i byzone.

Dog er der visse typer virksomheder, der typisk hører hjemme i det åbne land, som f.eks. maskinstationer, foderstofvirksomheder, hestepensioner, rideskoler samt hundekenneler og pensioner. Herudover er der virksomheder, som på grund af risiko for omgivelserne ikke kan placeres i et erhvervsområde. Det gælder f.eks. fyrværkerilagre.

2.4.4. Generelt om jordvolde

Efter hidtidig praksis anses jordvolde af et vist omfang for en ændret anvendelse af et ubebygget areal, og kræver derfor landzonetilladelse. Sådanne jordvolde påvirker landskabet og bør kun tillades, hvis der foreligger en særlig begrundelse for det.

2.4.5. Planklagenævnets vurdering

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at der ikke kan gives landzonetilladelse til etablering af den ansøgte oplags- og nedknusningsplads samt opførelse af afskærmende jordvolde på matr.nr. [F1], da det ansøgte ikke er i overensstemmelse med landzonebestemmelsernes formål, herunder varetagelsen af planmæssige hensyn og til at friholde landzonen for anden spredt og uplanlagt bebyggelse m.v. end den, der er nødvendig for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri.

Nævnet lægger herved vægt på, at der er tale om et nyt, ikke- primært erhverv, som ønskes etableret i det åbne land, i et uplanlagt område, der ikke er omfattet af kommuneplanrammer eller er lokalplanlagt. Hertil kommer, at de ansøgte jordvolde vil fremstå som et markant element i landskabet og få betydning for oplevelsen af området. Det er nævnets opfattelse, at det ansøgte bør henvises til et planlagt erhvervsområde

Planklagenævnet har derudover lagt vægt på hensynet til at undgå uønsket præcedens.

Det forhold, at det ansøgte ønskes etableret i tilknytning til ansøgerens eksisterende entreprenørvirksomhed på naboejendommen [A2], kan ikke begrunde en tilladelse til aktiviteter af et sådant omfang og karakter som ansøgt i strid med landzonereglernes formål

og hidtidig praksis. Nævnet finder, at der ikke er forhold, der kan begrunde en fravigelse af udgangspunktet om, at aktiviteter som det ansøgte bør foregå i områder, der er udlagt til erhverv i planlægningen.

Da der gives afslag på landzonetilladelse, har nævnet ikke fundet anledning til at tage stilling til klagepunkterne vedr. øget trafik og vejadgang.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ændrer Nordfyns Kommunes afgørelse af 23. juli 2021 om landzonetilladelse til etablering af oplags- og nedknusningsplads samt opførelse af afskærmende jordvolde på matr.nr. [F1].

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

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

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

[1] Bekendtgørelse af lov om naturbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 1986 af 27. oktober 2021.

[2] NMK-31-00896.

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

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

[5] Vejledning om landzoneadministration, 2018 (opdateret 2019), afsnit 3.9.1.

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

Sag:

21/10225


Dato:

27. juni 2022.

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