

## MRF 2022.315

Planklagenævnets afgørelse 17. november 2022, j.nr. 22/05137

***Afslag på landzonetilladelse til opførelse af en aftægtsbolig på en landbrugsejendom stadfæstet, uanset det ansøgte var omfattet af planlovens § 36, stk. 1, nr. 14, og placeringen begrænsede støjen fra Kastrup Lufthavn, da boligen skulle opføres på en tilkøbt matrikel og placeres 1,4 km fra den hidtidige bebyggelse.***

Sagen vedrørte E's landbrugsejendom beliggende relativt tæt på Kastrup Lufthavn, der bestod af en række matrikler med et samlet areal på ca. 59,5 ha, og hvor al eksisterende bebyggelse lå samlet på én matrikel. Ejendommen lå i landzone, inden for kystnærhedszonen og i et område, der var udpeget som særlig værdifuldt/følsomt landbrugsområde i kommuneplanerne for Dragør Kommune og Tårnby Kommune. I forbindelse med, at E i 2018 tilkøbte endnu en matrikel til ejendommen, ansøgte E Dragør Kommune om landzonetilladelse til at opføre en aftægtsbolig på den tilkøbte matrikel. Ansøgningen var begrundet med, at E ville gennemføre et generationsskifte, og at hovedejendommen lå op ad lufthavnen og inden for den høje støjkonsekvenszone. I marts 2019 afsløgte kommunen ansøgningen om landzonetilladelse, idet ønsket om en mindre støjbelastning af aftægtsboligen ikke fandtes at burde tillægges udslagsgivende vægt, eftersom det planlægningsmæssige grundlag (landsplandirektivet om lufthavnens støjgener) skulle håndhæves ved begge placeringer. Kommunen henviste endvidere til, at efter et cirkulære om udbygning af Københavns Lufthavn fra 1997 kan der kun i særlige tilfælde meddeles landzonetilladelse til opførelse af ny bebyggelse til støjfølsom anvendelse (§ 18, stk. 2). Kommunen fandt ikke, at der i den konkrete sag var tale om et sådant særligt tilfælde, da tilladelsen ville kunne have u hensigtsmæssig præcedensvirkning. Efter kommunen opfattelse skulle aftægtsboligen derfor placeres i tilknytning til den hidtidige bebyggelse. E påklagede afgørelsen til Planklagenævnet, der i november 2020 (j.nr. 18/06060) hjemviste afgørelsen, da det ikke fremgik, hvorvidt cirkulærets § 18, stk. 2, kunne overholdes ved en placering ved den hidtidige bebyggelse, eller hvorfor det kunne anses for et særligt tilfælde, hvis boligen blev opført med denne placering. Hertil kom, at kommunen ikke havde inddraget hensynet til forebyggelse af støjgener og sammenholdt dette med de konkrete landskabelige hensyn. På den baggrund meddelte kommunen i februar 2022 på ny afslag til det ansøgte med henvisning til, at såvel den ansøgte placering som

de hidtidige bebyggelsesarealer var omfattet af § 18 i cirkulæret fra 1997, og at hensynet til at undgå den større støjpåvirkning ikke var så tungtvejende et hensyn, at dette kunne begrunde en fravigelse af udgangspunktet om, at aftægtsboligen skulle placeres i tilknytning til den eksisterende bebyggelse på ejendommen. Afgørelsen blev påklaget af E, der navnlig anførte, at E havde et retskrav på opførelse af aftægtsboligen, da ejendommens areal oversteg 30 ha, hvorfor boligen alene krævede udformnings- og placeringstilladelse. Planklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvist, at det ansøgte var undtaget fra kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 14, da der var ansøgt om tilladelse til opførelse af en aftægtsbolig på en landbrugsejendom med en størrelse på over 30 ha. Men da aftægtsboligen ønskedes opført uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer, krævede det ansøgte tilladelse til udformning og placering efter planlovens § 35, stk. 1, jf. § 36, stk. 2. Nævnet bemærkede videre, at en ansøgning om at opføre en aftægtsbolig på en landbrugsejendom på mere end 30 ha i udgangspunktet medfører et retskrav for ansøgeren på opførelse af aftægtsboligen, da forholdet netop er undtaget kravet om landzonetilladelse jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 14. Nævnet fandt imidlertid ikke grundlag for at tilsidesætte kommunes afslag, da aftægtsboligen ønskedes opført på den senere tilkøbte matrikel således, at placeringen lå omkring 1,4 km fra de hidtidige bebyggelsesarealer. Den ansøgte placering ville dermed ikke være i overensstemmelse med lovgivers hensigt med indførelsen af § 36, stk. 1, nr. 14, hvor man ønskede at udvide adgangen til at opføre aftægtsboliger til brug for et generationsskifte på en landejendom. Nævnet lagde særlig vægt på, at aftægtsboligen med den ansøgte placering ikke ville få nogen naturlig sammenhæng med den oprindelige landbrugsejendom, og placeringen ville få karakter af spredt og uplanlagt bebyggelse og være med til at udviske den klare grænse mellem by og land. På den baggrund stadfæstede Planklagenævnet kommunens afslag på landzonetilladelse.

**Kommentar:** Afgørelsen betyder, at landskabelige hensyn vejer tungere ved placering af aftægtsboliger på landbrugsejendomme. Dette må dog formentlig ses i lyset af, at uanset om aftægtsboligen placeres ved de eksisterende bygninger eller på den ansøgte placering, ville boligen være placeret inden for Kastrup Lufthavns støjzone, hvor der som udgangspunkt ikke må planlægges for yderligere boliger, jf. cirkulære nr. 56 af 30. april 1997 om udbygning af Københavns Lufthavn. Til den af Planklagenævnet anførte henvisning til forarbejderne til lovændringen i 2002 kan oplyses, at det drejer sig om lov 2002/383 og lovforslag L 59 i FT 2001-2002, der begrundes af Planklagenævnet anførte afvejning til fordel for landskabelige hensyn. Planklagenævnet har med afgørelsen valgt at se bort fra, at netop hensyn til at undgå støjbelastning i boliger er tillagt vægt ved flere senere ændringer af planloven, men dette er ikke tillagt betydning i Planklagenavnets afvejning.

---

# Afgørelse i klagesag om Dragør Kommunes afslag på landzonetilladelse til placering af en aftægtsbolig på [A1], Dragør

22/05137

Dragør Kommune gav den 16. februar 2022 afslag på landzonetilladelse til placering af en aftægtsbolig på matr.nr. [F1].

Ansøgeren har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er undtaget fra kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 14.
- Om der kan gives udformnings- og placeringstilladelse til forholdet, jf. planlovens § 36, stk. 2.

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

## Indhold

### 1. Sagens oplysninger 3

#### 1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området 3

##### 1.1.1. Ejendommen og udpegninger m.v. 3

##### 1.1.2. Særligt om matr.nr. [F1] 4

##### 1.1.3. Lokalplan nr. 56, landdistriktet omkring Tømmerupvej 4

##### 1.1.4. Cirkulære om udbygning af Københavns Lufthavn. 5

##### 1.1.5. Fingerplan 2019. 6

### 1.2. Sagens historik. 8

- 1.2.1. Ansøgning. 8
- 1.2.2. Dragør Kommunes afgørelse af 19. marts 2018. 8
- 1.2.3. Planklagenævnets afgørelse af 12. november 2020. 9
- 1.3. Afgørelsen, der er klaget over 10
- 1.4. Klagen og bemærkningerne hertil 12
- 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 12
  - 2.1. Planklagenævnets behandling af sagen. 12
  - 2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse. 12
    - 2.2.1. Planklagenævnets kompetence. 12
    - 2.2.2. Planklagenævnets prøvelse. 13
  - 2.3. Om tilladelse til generationsskiftebolig. 13
    - 2.3.1. Klagen. 13
    - 2.3.2. Generelt om landzonetilladelse. 13
    - 2.3.3. Generelt om generationsskifteboliger 14
    - 2.3.4. Generelt om opførelse i tilknytning til øvrig bebyggelse. 15
    - 2.3.5. Planklagenævnets vurdering. 15
- 3. Afsluttende bemærkninger 16
- 4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen. 17

# 1. Sagens oplysninger

## 1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

### 1.1.1. Ejendommen og udpegninger m.v.

Klagesagen vedrører en aftægtsbolig, som ønskes opført på matr.nr. [F1], der tilhører en landbrugsejendom på [A1].

Landbrugsejendommen [A1] har et samlet areal på ca. 59,5 ha og består af en lang række matrikler, som ligger relativt tæt på Kastrup Lufthavn, herunder matr.nr. [F2], hvor bebyggelsen på ejendommen ligger samlet. Derudover omfatter ejendommen en enkelt matrikel, matr.nr. [F1], som ligger tættere på kysten mod Øresund. Matr.nr. [F1] er tilkøbt den oprindelige landbrugsejendom med overtagelse den 1. januar 2018.

Hele ejendommen, bortset fra matr.nr. [F1] ligger i Tårnby Kommune. Matr.nr. [F1] ligger i Dragør Kommune.

Der er ca. 1,3 km fra den eksisterende bebyggelse til matr.nr. [F1], hvor aftægtsboligen ønskes opført.

Hele ejendommen, herunder matr.nr. [F1], ligger i landzone, inden for kystnærhedszonen og i et område, der er udpeget som særlig værdifuldt/følsomt landbrugsområde i kommuneplanerne for Dragør Kommune og Tårnby Kommune.[1]

Det fremgår af retningslinjen for landbrug i kommuneplan 2009 for Dragør Kommune, at:

*Det skal sikres, at der er en passende afstand mellem eksisterende landbrug og ny miljøfølsom anvendelse som f.eks. boliger og rekreative anlæg, så miljøkonflikter undgås både af hensyn til de nye boliger og rekreative anlæg og af hensyn til landbrugets produktionsvilkår.*

*Inden for Særligt Følsomme Landbrugsområder (SFL – områder) søges landbrugsdriften ekstensiveret via frivillige aftaler og dertil hørende tilskudsordning til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger.*

Hele ejendommen, med undtagelse af matr.nr. [F1], er omfattet af kommuneplanramme nr. 2.L01, som udlægger området til jordbrugsområde samt område til offentlige formål.[2]

Hele ejendommen, med undtagelse af matr.nr. [F1], ligger desuden i et område, der er udpeget som støjbelastet areal samt værdifulde kulturmiljøer i kommuneplan 2009 for Tårnby Kommune.

En del af ejendommen, herunder en lille del af matr.nr. [F1] ligger i et område, der er udpeget som bevaringsværdigt landskab.

### 1.1.2. Særligt om matr.nr. [F1]

Ansøgeren ønsker at opføre aftægtsboligen i det nordøstlige hjørne af matr.nr. [F1].

Matr.nr. [F1] ligger inden for kommuneplanramme nr. 0960, der udlægger området til landområde. Områdets anvendelse fastlægges til jordbrugsformål. Inden for området må der kun opføres bebyggelse eller andre anlæg, som er nødvendige for jordbrugsdriften.

Den sydlige del af matr.nr. [F1] er omfattet af strandbeskyttelseslinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 15, og det samme område er udpeget som bevaringsværdigt landskab. På den sydlige del af matr.nr. [F1] er endvidere en beskyttet strandeng, jf. naturbeskyttelseslovens § 3.

Aftægtsboligen ønskes placeret på den del af ejendommen, som ikke er omfattet af strandbeskyttelseslinjen, bevaringsværdigt landskab eller strandeng.

Matr.nr. [F1] grænser mod øst op til et område, der er omfattet af lokalplan nr. LP47, Campingplads v Bachersmindevej, og lokalplantillæg, Campingplads ved Søvangsbugten, som udlægger området til offentlig formål.

### *1.1.3. Lokalplan nr. 56, landdistriktet omkring Tømmerupvej*

Hele ejendommen, med undtagelse af matr.nr. [F1], ligger i et område, der er

omfattet af lokalplan nr. 56, Landdistriktet omkring Tømmerupvej ([https://dokument.plandata.dk/20\\_1039915\\_1515002613838.pdf](https://dokument.plandata.dk/20_1039915_1515002613838.pdf)).[3]

Lokalplanen fastætter i § 1 om lokalplanens formål:

#### *1.1. Lokalplanen skal sikre,*

- at områdets anvendelse fastlægges til fortsat jordbrugsformål samt til offentligt serviceanlæg,
- at der kun opføres bygninger til jordbrugsformål og offentlige serviceanlæg,
- at de miljømæssige og landskabelige kvaliteter i området bevares og forbedres,
- at bebyggelse m.v. udformes på en harmonisk måde,
- at der kan indpasses nye stier i området som anvist i kommuneplanen.

*Følgende fremgår af lokalplanens § 2 om områdets afgrænsning og inddeling:*

[...]

*2.2 Lokalplanområdet opdeles som vist på kortbilag A i følgende områder:*

*1a 1b, 1c, 1d, 1e, 1f, og 1g (offentlige formål)*

*De øvrige ejendomme inden for lokalplanområdet er forbeholdt til fortsat jordbrugsformål, jfr. Kommuneplanlovens § 18, stk. 3.*

*Af kortbilaget fremgår det, at hele ejendommen, med undtagelse af matr.nr. [F1], ligger inden for lokalområdet, som er forbeholdt til fortsat jordbrugsformål.*

*Følgende fremgår af lokalplanens § 3 om områdets anvendelse:*

*[...]*

*3.2 Den øvrige del af området omfatter ejendomme, som er forbeholdt til fortsat jordbrugsformål, og som forbliver i landzone. Disse ejendomme må kun anvendes til landbrug, gartneri m.v., og der må kun opføres bebyggelse med henblik på dette formål. Arealanvendelse til støjfølsomme formål, campingpladser, nyttehaver og lign., må ikke finde sted.*

*3.2.1 I denne del af området må boliger kun opføres eller indrettes, når de er erhvervsmæssig nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugsejendom.*

*Det fremgår desuden af lokalplanens § 7 om bebyggelsens ydre fremtræden:*

*[...]*

*7.6 Ved opførelse, genopførelse eller indretning af boliger gælder, at den*

*indendørs støjbelastning fra flytrafikken ikke må overstige 30 dB (A) i boligbebyggelsens sove- og opholdsrum. x)*

#### 1.1.4. Cirkulære om udbygning af Københavns Lufthavn

Hele ejendommen, herunder matr.nr. [F1], er omfattet af cirkulære om udbygning af Københavns Lufthavn, Kastrup, samt bygge- og anvendelsesregulerende bestemmelser for områder, der er belastet af støj fra trafikken på lufthavnen.[4] Cirkulæret har til formål at sikre Københavns Lufthavns fortsatte udbygning. Cirkulæret fastsætter bygge- og anvendelsesregulerende bestemmelser for området uden for lufthavnen, der er belastet af støj fra lufthavnen.

Følgende fremgår af cirkulærets § 18:

*§ 18. På arealer i landzone inden for de på kortbilaget med åben, skrå skravering viste områder må der principielt ikke meddeles tilladelse til opførelse, indretning af eller ændret anvendelse af ubebyggede arealer, hvis den nye bebyggelse eller anvendelse omfatter støjfølsomt anvendelse.*

*Stk. 2. I særlige tilfælde kan der dog meddeles tilladelse til den i stk. 1*

*omhandlede anvendelse, når tilladelsen tilgodeser,*

*- 1) at det i boliger til helårsbeboelse og institutionsbebyggelse sikres, at det indendørs støjniveau ikke overstiger 30 dB (A) i sove- og opholdsrum,*

*[...]*

#### 1.1.5. Fingerplan 2019

Hele ejendommen ligger i et område, der er omfattet af Fingerplan 2019, landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning.[5]

Af Fingerplanens kapitel 1, Hovedstadsområdet, fremgår følgende:

*§ 1. Hovedstadsområdet omfatter kommunerne i Region Hovedstaden (bortset fra Bornholms Kommune) samt Greve, Køge, Lejre, Roskilde, Solrød og Stevn kommuner.*

*§ 2. Hovedstadsområdet er opdelt i 4 geografiske områdetyper:*

*1) det indre storbyområde,*

*2) det ydre storbyområde,*



- 3) de grønne kiler, og
- 4) det øvrige hovedstadsområde.

Stk. 2. Afgrænsningen af de 4 områdetyper er vist på kortbilag A.

Der gælder særlige regler for den kommunale planlægning i hver af de 4 områdetyper, jf. kapitlerne 3-6.

Det fremgår af fingerplanens kortbilag A, at hele ejendommen, med undtagelse af matr.nr. [F1], ligger i områdetype 4, det øvrige hovedstadsområde, herunder landområde.

Det fremgår også af kortbilaget, at matr.nr. [F1] ligger i områdetype 3, de grønne kiler, herunder de indre kiler og kystkiler (fingerplanens kortbilag B).

Om indre grønne kiler og kystkiler fremgår følgende:

*§ 17. Afgrænsning af de grønne kiler fremgår af kortbilag B. De grønne kiler består af de indre grønne kiler og kystkilerne i byfingrene (de "gamle" grønne kiler) og de ydre grønne kiler. Der gælder forskellige regler for placering af anlæg til fritidsformål i de indre og ydre kiler.*

*§ 18. Kommuneplanlægningen i de indre grønne kiler og i kystkilerne i byfingrene skal sikre:*

- 1) At områderne forbeholdes overvejende almen, ikke bymæssig friluftsanvendelse med mulighed for jordbrugsmæssig anvendelse.
- 2) At områderne ikke inddrages til byzone.
- 3) At områderne friholdes for bebyggelse og anlæg til bymæssige fritidsformål.
- 4) At områderne friholdes for yderligere etablering og udvidelse af store areal- og bygningskrævende anlæg til fritidsformål, herunder anlæg som har en lukket karakter i forhold til almen brug.
- 5) At der ikke placeres støjende friluftsanlæg, medmindre der er tale om allerede støjbelastede arealer, der ikke kan støjbeskyttes.

*6) At arealanvendelse og anlæg til friluftsmål, herunder støjfølsom anvendelse, ikke er en hindring for udnyttelsen af de overordnede reservationer til transportkorridorer, trafik- og forsyningsformål, som angivet på kortbilag N, O, P, Q, R og S.*

Ifølge fingerplanens kortbilag T. 1 ligger hele ejendommen, herunder matr.nr. [F1], uden for lufthavnens område, men i et område, hvor der er særlige restriktioner på grund af støj. Hele ejendommen ligger i området med åben skravering jf. kortbilaget.

Ifølge fingerplanens kortbilag T. 2 ligger en del af ejendommen, herunder en del af matr.nr. [F2] (den del hvor bebyggelsen ligger) inden for støjzone 75-70 dB. En del af ejendommens øvrige matrikler ligger inden for støjzone 65-70 dB. En del af matr.nr. [F3], en mindre del af matr.nr. [F4] samt hele matr.nr. [F1] ligger dog uden for støjzone ved Københavns Lufthavn, Kastrup.

Følgende fremgår af fingerplanens afsnit om Støjzone omkring Københavns Lufthavn, Kastrup:

*§ 31. Den kommunale planlægning i by- og landzone skal respektere støjzoner ved Københavns Lufthavn, Kastrup, som er vist på kortbilag T. 1 og T. 2.*

*§ 32. Københavns Lufthavns arealer i Kastrup er vist med tæt skravering på kortbilag T. 1. Arealerne skal anvendes til lufthavn, lufthavnsrelaterede erhvervs- og servicefunktioner og trafik anlæg, som fastlagt i Lov om udbygning af Københavns Lufthavn, Kastrup, samt til anlæg af spor- og stationsanlæg til Østamagerbanen. Området med åben skravering er arealer uden for lufthavnens område, hvor der er særlige restriktioner på grund af støj. Ny bebyggelse placeret på lufthavnens område skal i videst muligt omfang placeres således, at den bidrager til at beskytte boligområderne omkring lufthavnen mod støj. Inden for det med åben skravering viste område på kortet over lufthavnen og restriktionsområderne gælder følgende bestemmelser:*

*1) Der må ikke udlægges yderligere byzone eller sommerhusområder.*

*2) Byzonearealer, der ikke er bebygget med boligbebyggelse, må ikke i en kommuneplan eller i en lokalplan udlægges til boligbebyggelse.*

*3) Arealanvendelsesbestemmelserne for byfornyelsesområder og for større ubebyggede arealer, der i endeligt vedtagne eller godkendte planer er udlagt til bolig- og sommerhusbebyggelse, skal søges ændret, således at disse områder forbeholdes ikke-støjfølsom bebyggelse eller anvendelse samt servicefunktioner til forsyning af det nuværende bysamfund.*

## 1.2. Sagens historik

### 1.2.1. Ansøgning

Ansøgeren søgte den 4. december 2017 om tilladelse til at opføre en aftægtsbolig på matr.nr. [F1], i forbindelse med et generationsskifte.

Aftægtsboligen ønskes opført på matr.nr. [F1], da hovedejendommen ligger op ad lufthavnen og inden for den høje støjkonsekvenszone, som er gældende for lufthavnen. Aftægtsboligen ønskes derfor flyttet uden for støjkonsekvenszonen på matr.nr [F1].

Ansøgeren oplyste, at matr.nr. [F1] ligger uden for fredede områder, men dog med en strandbeskyttelseslinje. Aftægtsboligen ønskes opført uden for strandbeskyttelseslinjen.

Det fremgik af ansøgningsmaterialet, at aftægtsboligen ønskes opført i det nordøstlige hjørne af matriklen.

Aftægtsboligen ønskes opført som et etplans længehus med høj rejsning (45 grader) og i egnstypiske materialer og farver.

### 1.2.2. Dragør Kommunes afgørelse af 19. marts 2018

Kommunen traf den 19. marts 2018 afgørelse om afslag på tilladelse til opførelse af en aftægtsbolig med den ønskede placering på matr.nr. [F1]. Afgørelsen var truffet efter planlovens § 36, stk. 2, jf. § 35, stk. 1. Kommunen vurderede, at ansøgerens begrundelse for at fravige en placering i tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer – en mindre støjbelastning af aftægtsboligen – ikke burde tillægges en udslagsgivende vægt, da det planlægningsmæssige grundlag, landsplandirektivet om lufthavnens støjgener, skal håndhæves ved begge placeringer.

Kommunen vurderede også, at den ansøgte aftægtsbolig heller ikke burde udgøre et sådan særligt tilfælde, der kunne omfattes af landsplandirektivets § 18, stk. 2, [6] da det ikke kunne udelukkes, at en enkeltstående landzonetilladelse til en fritliggende aftægtsbolig, med den ansøgte placering, kunne skabe præcedens for senere lignende tilfælde i kommunen.

På den baggrund fandt kommunen, at den ansøgte aftægtsbolig skulle henvises til en placering i tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer på matr.nr. [F2].

Dragør Kommunes afgørelse blev påklaget til Planklagenævnet.

### 1.2.3. Planklagenævnets afgørelse af 12. november 2020

Planklagenævnet hjemviste kommunens afgørelse af 19. marts 2018, da nævnet fandt, at kommunens afgørelse led af sådanne retlige mangler, at afgørelsen var ugyldig.

Kommunen havde i sin afgørelse lagt betydelig vægt på § 18, stk. 2, i "landsplandirektivet om lufthavnens støjgener". Planklagenævnet bemærkede, at hvis der dermed sigtes til § 18, stk. 2, i cirkulære om udbygning af Københavns Lufthavn, så muliggør denne bestemmelse, at der "i særlige tilfælde" kan meddeles tilladelse til bl.a. boliger i området med byggerestriktioner, hvis tilladelsen tilgodeser, at det sikres, at det indendørs støjniveau ikke overstiger 30 dB(A) i sove- og opholdsrum.

Planklagenævnet konstaterede, at det ikke fremgik af sagen, hvorvidt dette ville kunne overholdes ved en placering på matr.nr. [F2]. Det fremgik heller ikke, hvorfor det ville kunne anses for et særligt tilfælde, hvis boligen blev opført på matr.nr. [F2]. Nævnet bemærkede, at der efter cirkulæret gælder de samme byggerestriktioner for matr.nr. [F2] som for matr.nr. [F1]. De planlægningsmæssige hensyn, der har fundet udtryk i cirkulæret, sås således ifølge nævnet ikke at tale for en placering på matr.nr. [F2] frem for en placering på matr.nr. [F1].

Planklagenævnet bemærkede endvidere, at der efter Fingerplanen § 32 gælder de samme restriktioner for (planlægning for) arealer omfattet af kortbilag 1, herunder både matr.nr. [F2] og matr.nr. [F1].

Det fremgår af nævnets afgørelse, at med hensyn til støjzonerne i Fingerplanen ligger matr.nr. [F2] imidlertid inden for støjzone 75-70 dB(A), hvorimod matr.nr. [F1] ligger uden for støjzone 65- 70 dB(A).

Planklagenævnet bemærkede, at forebyggelse af støjgener er et væsentlig hensyn, som efter omstændighederne kan og skal inddrages i forbindelse med sager om landzonetilladelse. I den konkrete sag talte dette hensyn ifølge nævnet med betydelig vægt for en placering uden for støjzone 75-70 dB(A). Dette uanset, om der kunne sikres et støjniveau på højst 30 dB(A) i sove- og opholdsrum, da støjbelastningen af udendørs opholdsarealer også var relevante i forbindelse med vurderingen af støjgener. Nævnet bemærkede, at der dog også vil skulle ske en konkret afvejning af de konkrete landskabelige hensyn. Det fremgår af nævnets afgørelse, at hvis kommunen havde inddraget hensynet til forebyggelse af støjgener og havde sammenholdt dette med de konkrete landskabelige hensyn ved den ansøgte placering og den/de mulige alternative placeringer, fremgik det ikke af kommunens afgørelse.

Planklagenævnet bemærkede endvidere, at kommunen desuden ikke havde inddraget den konkrete planlægning for området, lokalplan nr. 56, landdistriktet omkring Tømmerup, hvoraf det følger, at der på matr.nr. [F2] alene må opføres eller indrettes boliger, når de er erhvervsmæssigt nødvendige for ejendommens drift som landbrugsejendom, jf. lokalplanens §

3.2.1. Planklagenævnet bemærkede i den forbindelse, at en generationsskiftebolig ikke kan anses for nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom. Nævnet bemærkede desuden, at der kun kan gives dispensation fra anvendelsesbestemmelserne i en lokalplan, hvis der er tale om en anvendelse, som ligger meget tæt på den umiddelbart tilladte anvendelse. Nævnet bemærkede, at kommunen ikke sås at have taget stilling til dette.

### 1.3. Afgørelsen, der er klaget over

Dragør Kommune gav den 16. februar 2022 afslag på landzonetilladelse til placering af en aftægtsbolig på matr.nr. [F1] jf. planlovens § 36, stk. 2, jf. § 35, stk. 1.

Kommunen vurderede, at en placering af den ansøgte aftægtsbolig på matr.nr. [F1] vil være afgørende i strid med de landskabelige forhold og de intentioner for området, som følger af kommuneplanen.

Kommunen lagde vægt på, at matr.nr. [F1] udgør en del af det samlede område *Fælleden*, som støder op til det bevaringsværdige landskab Kystlandskabet, og det værdifulde kulturmiljø omkring Store Magleby. Kommunen lagde også vægt på, at arealet hidtil er ubebygget, og at den ansøgte bolig vil påvirke landskabets overordnede karakter af landbrugsflade og oplevelsen af det "dragørske" kulturlandskab.

Kommunen lagde også vægt på, at ejendommen ligger i kystnærhedszonen, hvor landzonetilladelse kun kan meddeles, hvis det ansøgte har underordnet betydning i forhold til de planlægningsmæssige interesser i kystområderne. Kommunen vurderede, at det ansøgte ikke havde underordnet betydning, da der er tale om en hidtil ubebygget matrikel og en placering af boligen kun 600 m fra kysten.

Det fremgår desuden af afgørelsen, at det ikke kunne tillægges betydning for afgørelsen, at kommunen i området har givet tilladelse til inddragelse af landbrugsarealer til byudviklingsformål og campingplads, da det tværtimod af denne grund er relevant at fokusere på bevarelse af de landskabelige og kulturhistoriske bevaringsværdier i området, så området ikke svækkes yderligere ved opførelse af en ny bolig som ansøgt.

Kommunen anførte endvidere, at selvom det isoleret set i forhold til Fingerplanens støjkort må lægges til grund, at der er mere støj på matrikel [F2] end på matrikel [F1], er såvel den ansøgte placering som de hidtidige bebyggelsesarealer omfattet af § 18 i cirkulære 56/1997, hvorfor en landzonetilladelse til bolig efter cirkulæret i begge tilfælde kræver en særlig begrundelse, samt at det kan sikres, at det indendørs støjniveau ikke overstiger 30 dB(A) i sove- og opholdsrum. I begge tilfælde vil der således skulle stilles krav til imødegåelse af indvendige støjgener. Kommunen vurderede ikke, at hensynet til at undgå den større støjpåvirkning ved boligens

udendørsarealer var så tungtvejende et hensyn, at dette kunne begrunde en fravigelse af udgangspunktet om, at aftægtsboligen skal placeres i tilknytning til den eksisterende bebyggelse på ejendommen.

Endelig fremgår det, at der ifølge § 36, stk. 2, ikke er noget retskrav på at få en tilladelse til at placere aftægtsboliger et bestemt sted uden tilknytning til de eksisterende bebyggelsesarealer. Det fremgår, at ifølge landzonevejledningen kan kommunen dog i forbindelse med et afslag tilkendegive, hvilken alternativ beliggenhed, som kan forventes imødekommet. I denne sag fandt kommunen det dog ikke muligt, da det anførte om de landskabelige forhold gør sig gældende for hele matr.nr. [F1], og da de resterende dele af ejendommen ikke ligger i Dragør Kommune.

Kommunen har, i forhold til Planklagenævnets afgørelse af 12. november 2020, anført i afgørelsen, at ud fra lovbemærkningerne til ændringen af planloven i 2002, hvor undtagelsen for aftægtsboliger fra kravet om landzonetilladelse blev indsat, må § 36, stk. 1, nr. 14, forstås sådan, at det var en betingelse for anvendelse af den nye undtagelse, at aftægtsboligen skulle udgøre en naturlig del af landbrugsejendommen. Matr.nr. [F1] har ifølge kommunen hverken historisk, fysisk eller i øvrigt nogen sammenhæng med den eksisterende landbrugsejendom. Kommunen vurderede ikke, at det i den sammenhæng kunne tillægges betydning, at arealsammenlægningen af matr.nr. [F1], og den eksisterende landbrugsejendom var sket i overensstemmelse med landbrugsloven.

Kommunen konstaterede endvidere, at Planklagenævnet ikke har taget stilling til dette i afgørelsen af 12. november 2020, hvorfor kommunen har lagt til grund, at det ansøgte er omfattet af undtagelsen i § 36, stk. 1, nr. 14. Kommunen anførte herefter, at der er forventning om, at Planklagenævnet vil tage stilling til dette retlige spørgsmål, såfremt kommunens afgørelse bliver påklaget.

Dragør Kommune oplyste derudover, at det er Tårnby Kommunes vurdering, at opførelse af en aftægtsbolig er i strid med anvendelsesbestemmelsen i lokalplanens § 3.2, da en aftægtsbolig ikke kan siges at være nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom, samt at kommunen ikke finder, at dispensation fra anvendelsesbestemmelsen til opførelse af en aftægtsbolig er muligt, da det vil være i strid med planens principper, jf. planlovens § 19, stk. 1.

Det er imidlertid Dragør Kommunes vurdering, at Tårnby Kommune i den aktuelle sag *ikke* med henvisning til lokalplanens § 3.2.1 kan meddele afslag på opførelse af en aftægtsbolig i tilknytning til landbrugsejendommens hidtidige bebyggelsesarealer, men at ansøgeren har en umiddelbar ret hertil. Efter Dragør Kommunes opfattelse kan lokalplanens bestemmelse med andre ord ikke håndhæves i relation til et ønske om at opføre en aftægtsbolig, som opfylder betingelserne herfor i § 36, stk. 1, nr. 14.

Dragør Kommuner finder således ikke, at lokalplan 56 er til hinder for en placering af aftægtsboligen på matr.nr. [F2].

## 1.4. 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 10. maj 2022.

# 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

## 2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Keld K. Sørensen, 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.[Z]

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 forhold er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 36, stk. 1, nr. 14.

### 2.2.2. Planklagenævnets prøvelse

Planklagenævnet har foretaget en prøvelse i forhold til alle klagepunkter i sagen. De bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

## 2.3. Om tilladelse til generationsskiftebolig

### 2.3.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at med revisionen af planloven i 2002 ønskede man at lempe reglerne i forhold til at opføre aftægts- eller medhjælperboliger på ejendomme større end 30 ha.

Klageren mener derfor at have et retskrav på opførelse af en aftægtsbolig på ejendommen, da ejendommens areal overstiger 30 ha, og boligen kræver derfor kun udformnings- og placeringstilladelse.

Klageren har også anført, at støjgener er beskrevet af Planklagenævnet som et væsentligt hensyn at inddrage i vurderingen af, om der kan gives udformnings- og placeringstilladelse, og at da Københavns Lufthavn har fået tilladelse til yderligere udvidelser af aktiviteter, vil dette medføre yderligere støjgener på de matrikler, som ligger tættest på lufthavnen.

Klageren har desuden anført, at kommunen i sin vurdering af det ansøgte påvirkning af landskabet har argumenteret usagligt, idet kommunen angiver, at den ansøgte bolig umiddelbart ikke vil kunne ses ude fra, men samtidig angiver, at boligen vil påvirke landskabet væsentligt. Kommunen har desuden givet tilladelse til en genbrugsstation og en campingplads på den nordlige og østlige side af matr.nr. [F1], og mod vest er der en anden landbrugsejendom med bebyggelse. Der er således ikke tale om et ubebygget område.

Klageren har også påpeget, at kommunen i sin vurdering har lagt vægt på udpegninger i kommuneplanen, som ejendommen ikke er omfattet af.

Klageren har henvist til den kommenterede planlov, hvoraf det fremgår, at formålet med § 36, stk. 2, er at sikre, at landskabelige og trafikale hensyn kan indgå i en vurdering af et byggeris placering og udformning, men det er ikke muligt generelt at nægte en tilladelse til opførelse af et nødvendigt byggeri på en landbrugsejendom. Klageren har herefter anført, at Dragør Kommune ikke har kunnet anwise en bedre egnet placering end den ansøgte.

Klageren afviser også kommunens vurdering af, at klageren ikke har haft en berettiget forventning om at kunne opnå tilladelse til det ansøgte, da klageren har handlet jord efter landbrugslovens § 29 og i den forbindelse overholdt alle regler.

### 2.3.2. Generelt 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.

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 landzonereglene.

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).

### *2.3.3 Generelt om generationsskifteboliger*

Opførelse eller indretning i eksisterende bebyggelse af en ny bolig i forbindelse med generationsskifte[9] på en landbrugsejendom kræver ikke landzonetilladelse, hvis ejendommens areal overstiger 30 ha, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 14.

Hvis boligen ønskes opført uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggede arealer, kræves dog tilladelse, for så vidt angår beliggenheden og udformningen af boligen, jf. planlovens § 36, stk. 2, jf. § 35, stk. 1.

Efter hidtidig praksis skal bebyggelse på en landbrugsejendom så vidt muligt holdes samlet, og opførelse af en generationsskiftebolig uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer forudsætter derfor en særlig begrundelse.[10] I den konkrete vurdering af, om der bør gives landzonetilladelse til en fritliggende placering, indgår navnlig de landskabelige forhold, og om der findes placeringsmuligheder i tilknytning til de hidtidige bebyggelsesarealer.

### *2.3.4. Generelt om opførelse i tilknytning til øvrig bebyggelse*

Som udgangspunkt skal bygninger ud fra landskabelige hensyn placeres i tilknytning til de eksisterende bygninger sådan, at ejendommens bygninger og færdselsarealer udgør en hensigtsmæssig enhed.

Efter hidtidig praksis anses en bygning normalt for at have tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer, hvis afstanden er op til ca. 20 m. Der skal dog foretages en konkret vurdering af bl.a. landskab og terrænforhold på stedet.

Ved ændring af planloven i 2017 blev der i § 36, stk. 2,<sup>[11]</sup> tilføjet en regel om, at nye erhvervsmæssigt nødvendige beboelsesbygninger kan etableres op til 50 m fra eksisterende bebyggelse. Det fremgår af lovbemærkningerne, at der fortsat kræves tilladelse inden for de 50 m og at der skal foretages en konkret vurdering.

Ved de hidtidige bebyggelsesarealer forstås efter praksis primært det område, hvor ejendommens bebyggelse ligger samlet.

### *2.3.5. Planklagenævnets vurdering*

Nævnet bemærker indledningsvist, at da der i sagen er ansøgt om tilladelse til opførelse af en aftægtsbolig på en landbrugsejendom, med en størrelse på over 30 ha, er det ansøgte omfattet af undtagelsen fra kravet om landzonetilladelse jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 14. Da der er ansøgt om at opføre aftægtsboligen uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer, kræver det ansøgte tilladelse til udformning og placering efter planlovens § 35, stk. 1, jf. § 36, stk. 2.

Nævnet bemærker også, at en ansøgning om at opføre en aftægtsbolig på en landbrugsejendom på mere end 30 ha i udgangspunktet medfører et retskrav for ansøgeren på opførelse af aftægtsboligen, da forholdet er undtaget kravet om landzonetilladelse jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 14.

Planklagenævnet finder dog i den konkrete sag, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Dragør Kommunes vurdering af, at der ikke kan gives landzonetilladelse til placeringen af den ansøgte aftægtsbolig.

Nævnet lægger herved vægt på, at aftægtsboligen ønskes opført på en matrikel, som ifølge sagens oplysninger er tilkøbt den oprindelige landbrugsejendom i januar 2018, og at der er omkring 1,4 km fra den ansøgte placering af aftægtsboligen til de hidtidige bebyggelsesarealer på landbrugsejendommen. Det er derfor nævnets vurdering, at en opførelse af aftægtsboligen på den ansøgte placering ikke vil være i overensstemmelse med lovgivers hensigt med indførelsen af § 36, stk. 1, nr. 14, ved ændringen af planloven i 2002, hvor man ønskede at udvide adgangen til at opføre aftægtsboliger til brug for et generationsskifte på en landejendom. Nævnet lægger særlig vægt på, at aftægtsboligen med den ansøgte placering ikke vil få nogen naturlig sammenhæng med den oprindelige landbrugsejendom.

Nævnet lægger endvidere vægt på, at den ansøgte aftægtsbolig ønskes opført på en hidtil dyrket og ubebygget matrikel i det åbne land, hvorved boligen får karakter af spredt og uplanlagt bebyggelse.

Nævnet lægger også vægt på, at boligen ønskes opført på en matrikel, som ligger op mod udkanten af Dragør, som afgrænses af et kolonihaveområde og en campingplads, og opførelsen af en bolig i dette område vil derfor efter nævnets vurdering være med til at udviske den klare grænse mellem by og land.

Nævnet lægger desuden vægt på, at aftægtsboligen ønskes placeret i det kystnære landskab ca. 550 m fra kysten, og i et område, der i kommuneplanen for Dragør Kommune er udpeget som særligt følsomt landbrugsområde, hvor landbrugsdriften i henhold til kommuneplanen ønskes intensiveret. Det ansøgte er efter nævnets vurdering ikke i overensstemmelse med disse hensyn.

Nævnet finder ligeledes ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens inddragelse og vurdering af støjhensynet, herunder i forhold til § 18 i cirkulære nr. 56 af 30. april 1997.

Nævnet bemærker desuden, at hensynet til at undgå uønsket præcedens er indgået i vurderingen.

### 3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet stadfæster Dragør Kommunes afgørelse af 16. februar 2022 om afslag på landzonetilladelse til placering af en aftægtsbolig 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.<sup>[12]</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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.<sup>[13]</sup>

[1] Kommuneplan 2021 for Tårnby Kommune findes her:  
[https://dokument.plandata.dk/11\\_10909856\\_1658991051459.pdf](https://dokument.plandata.dk/11_10909856_1658991051459.pdf)  
([https://dokument.plandata.dk/11\\_10909856\\_1658991051459.pdf](https://dokument.plandata.dk/11_10909856_1658991051459.pdf)).

Kommuneplan 2009 for Dragør Kommune findes her:  
[https://dokument.plandata.dk/11\\_1334182\\_APPROVED\\_1287066129474.pdf](https://dokument.plandata.dk/11_1334182_APPROVED_1287066129474.pdf)  
([https://dokument.plandata.dk/11\\_1334182\\_APPROVED\\_1287066129474.pdf](https://dokument.plandata.dk/11_1334182_APPROVED_1287066129474.pdf)).

[2] Jf. kommuneplantillæg nr. 13 vedtaget 31. maj 2011.

[3] Planerne kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>  
(<http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>).

[4] Jf. cirkulære nr. 56 af 30. april 1997 om udbygning af Københavns Lufthavn, Kastrup, samt bygge og anvendelsesregulerende bestemmelser for områder, der er belastet af støj fra trafikken på lufthavnen.

[5] Fingerplan 2019 - landsplandirektiv for hovedstadsområdet planlægning findes her:  
<https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/312>  
(<https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/312>).

[6] Planklagenævnet forstår dette som en henvisning til cirkulære nr. 56 af 30. april 1997 om udbygning af Københavns Lufthavn, Kastrup m.v., jf. note 4 oven for.

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

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

[9] Også kaldet "aftægtsbolig".

[10] Naturklagenævnet Orienterer (NKO) nr. 455/2009  
(<https://pkn.naevneneshus.dk/nyhed/bffa76f0-9cfd-49a9-a2fb-1df2c741cd3c?highlight=nko%20455>). NKO'en kan ses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>  
(<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

[11] Indsat ved lov nr. 668 af 8. juni 2017 om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

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

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

**Sag:**

22/05137


**Dato:**

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