

MRF 2023.111

Planklagenævnets afgørelse af 23. maj 2023, j.nr. 22/12080

Stadfæstet afslag på landzonetilladelse til terrænregulering i form af jordtilførsel fra bygge- og anlægsprojekter på ca. 265.000 m³ til imødegåelse af dyrkningsproblemer på vandlidende arealer, da næsten hele ejendommen var ikke dyrkningsegnet lavbundsareal, som efter kommuneplanen skulle friholdes for byggeri og anlæg, der kunne forhindre genopretning af den naturlige hydrologi.

Kalundborg Kommune meddelte i juli 2022 afslag på E's ansøgning om terrænregulering af ca. 28 ha med jordtilførsel på ca. 265.000 m³, hvilket ville medføre en hævnning af terrænet med mellem 0-1 meter over eksisterende terræn med henblik på at forbedre dyrkningen af E's landbrugsejendom på i alt 290 ha. Ejendommen var beliggende i et område, der i kommuneplanen var udpeget som lavbundsareal og større sammenhængende landskab med økologiske og potentielle økologiske forbindelser, geologiske bevaringsværdier og naturbeskyttelsesinteresser. Afslaget blev påklaget af E, der bl.a. anførte, at afslaget var i strid med Planklagenævnets praksis, da afslaget ikke var begrundet i, om projektet i sig selv var jordforbedrende, men at projektet var omfattet af dele af en udpegning i kommuneplanen. Planklagenævnet lagde til grund, at der på størstedelen af matriklen var lavbundsarealer, og at arealet var vandlidende og uegnet til dyrkning af afgrøder grundet den store mængde overfladevand. Spørgsmålet var herefter, om E havde sandsynliggjort, at det var nødvendigt for landbrugsdriften at terrænregulere et ellers uegnet areal. Et enstemmigt nævnt fandt ikke grundlag for at tilsidesætte vurderingen af, at den ansøgte jordpåfyldning og terrænregulering oversteg, hvad der var nødvendigt for landbrugsdriften, og derfor krævede landzonetilladelse. Nævnet lagde herved vægt på, at stort set hele matriklen var et lavbundsareal, der kun i begrænset omfang var dyrkningsegnet. Projektet havde derfor ikke karakter af udjævning af vandlidende lavninger på et i øvrigt dyrkningsegnet areal, men derimod en hæv-

ning af hele matriklens eksisterende terræn. Nævnet fandt herefter, at ejeren efter planloven ikke har krav på ved terrænregulering at kunne om-danne et ikke dyrkningsegnet areal til dyrkning af en specifik afgrøde eller til at opnå en ydelse væsentligt ud over det, arealet naturligt kan give. Da der ikke forelå konkret materiale, som understøttede behovet for at hæve hele matriklens areal, måtte projektet derfor karakteriseres som ændret anvendelse i form af opbevaring af overskudsjord, hvilket krævede landzonetilladelse, jf. § 35, stk. 1. Et enstemmigt nævnt fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens afslag på landzonetilladelse, idet nævnet lagde vægt på, at ejendommen var udpeget som lavbundsareal, og at arealet ifølge kommuneplanens retningslinjer og vådområdecirkulæret skulle friholdes for byggeri og anlæg omfattet af planlovens § 35 stk. 1, der kunne forhindre, at den naturlige hydrologi kunne genskabes, ligesom nævnet henviste til ejendommens øvrige udpegninger. Herudover lagde nævnet vægt på det ansøgtes udbredelse og omfang, herunder at jordtilførsel skulle ske i form af jordtilførsel fra bygge- og anlægsprojekter på ca. 265.000 m³, og at arbejdets varighed ville være ca. 18 måneder. Det bemærkedes afslutningsvis, at det var nævnets generelle opfattelse, at eventuelle problemer i området eller på regionalt plan med at finde passende opbevaring af overskudsjord fra byggeprojekter, burde løses gennem planlægning eller eventuelt lovgivning og ikke gennem et større antal landzonetilladelser til opbevaring heraf på landbrugsarealer. Planklagenævnet stadfæstede på denne baggrund afgørelsen.

Kommentar: Planklagenævnets afgørelse er udformet noget uheldigt, idet klagen ifølge nævnet både angår kommunens afslag på landzonetilladelse og kommunens "afgørelse om, at terrænreguleringen kræver landzonetilladelse". Hertil må anføres, at når en kommune finder, at en bestemt aktivitet/ændring kræver landzonetilladelse, er dette ikke i sig selv en afgørelse, men en procesledende beslutning, som ikke kan påklages særskilt, men alene kan påklages i forbindelse med en afgørelse om

MRF 2023.111

*landzonetilladelse henholdsvis om at afslå landzonetilladelse eller i forbindelse med et lovliggørelsespåbud. Samme misforståelse er gentaget i **MRF 2023.114 Pkn**, hvilket kan undre, da der i begge tilfælde er tale om nævnsafgørelser, som er kommenteret i PKNO nr. 37. Derimod forekommer den juridiske vurdering af betingelserne for landzonetilladelse overbevisende og understreger på den ene side, at hverken landskabelige eller naturmæssige hensyn kan indgå ved vurderingen af, om en terrænændring er jordbrugsmæssigt nødvendigt, men at terrænændringens omfang sammenholdt med den tilførte jordmængde kan være af en sådan karakter, at det må anses for opbevaring af overskudsjord, som kræver landzonetilladelse. Hertil kan føjes, at hvis der er tale om opbevaring af overskudsjord, vil opbevaringen af overskudsjord kræve miljøgodkendelse som nyttiggørelse af affald, hvilket bl.a. fremgår af EU-Domstolens dom i sag C-238/21 (**MRF 2022.194**).*

Afgørelse i klagesag om Kalundborg Kommunes afslag på landzonetilladelse til terrænregulering på [A1], Kalundborg

22/12080

Kalundborg Kommune traf den 12. juli 2022 afgørelse om, at terrænregulering på ejendommen [A1], 4400 Kalundborg, matr.nr. [M1], kræver landzonetilladelse, samt afgørelse om afslag på landzonetilladelse til terrænregulering.

Ansøgeren har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.
- Om der kan gives landzonetilladelse til forholdet, jf. planlovens § 35, stk. 1.

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

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører Kalundborg Kommunes afgørelse om, at terrænregulering på [A1], 4400 Kalundborg, matr.nr. [M1], kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, samt afslag på landzonetilladelse hertil.

Den berørte matrikel ligger i landzone og er på ca. 41,25 ha. Matriklen er en del af en ejendom, som er noteret som landbrugsejendom på i alt 290 ha.

Matriklen ligger i et område, der er udpeget som lavbundsareal og større sammenhængende landskab, samt et område med økologiske og potentielle økologiske forbindelser, geologiske bevaringsværdier og naturbeskyttelsesinteresser i kommuneplan 2021 for Kalundborg Kommune. Matriklen ligger uden for kommuneplanens rammer.

Det fremgår af kommuneplanens retningslinje 4.10.4, at i landzone skal lavbundsarealer friholdes for byggeri og anlæg mv., der kræver tilladelse efter planlovens § 35 stk. 1, hvis det pågældende byggeri eller anlæg kan forhindre, at den naturlige hydrologi kan genskabes.

Størstedelen af matriklen ligger inden for kystnærhedszonen i en afstand af ca. 2,2 km fra kysten. På matriklen er der moser og enge, samt et vandløb langs matriklens sydlige skel, som er beskyttede efter naturbeskyttelseslovens § 3.

1.2. Ansøgningen

Det fremgår af ansøgningen, at ansøgeren ønsker at terrænregulere et areal på ca. 28 ha med jordtilførsel på ca. 265.000 m³. Det vil medføre en hævnings af terrænet med mellem 0-1 meter over eksisterende terræn. Projektet vil ifølge ansøgningen have en varighed af ca. 18 måneder.

Det fremgår af ansøgningen, at lavningerne er vandlidende i længere perioder hen over året, og lodsejer beretter om dårligere og dårligere dyrkningsforhold i og omkring lavningerne over de seneste år, i takt med at der er kommet mere nedbør. Det fremgår, at overfladevandet ledes naturligt til lavningerne, hvor vandet ophober sig i jordens porer, og lægger sig som blankt vand på marken.

Ansøgeren har begrundet ansøgningen med, at lavningerne er meget mindre rentable og at forholdene forringer ejendommens klimaregnskab for dyrkning af afgrøder, da afgrøderne ikke vil kunne optage gødning på optimal vis, hvormed der sker en forøget udvaskning af næringsstoffer. Endvidere er ansøgningen begrundet med, at det, for at kunne tilslutte nye dræn til de eksisterende dræn længere oppe i terrænet, er nødvendigt, at terrænreguleringen afvikles på en hensigtsmæssig måde op mod det omkringliggende eksisterende terræn. Endvidere fremgår det af ansøgningen, at terrænet ikke kun skal hæves de steder hvor arealerne synligt er mest vandlidende, og hvor afgrøderne helt klart ikke trives, men også på arealerne omkring, da afgrødernes rødder i nuværende situation også her er stresset af det høje indhold af vand i jorden.

1.3. Afgørelsen, der er klaget over

Kalundborg Kommune traf den 12. juli 2022 afgørelse om, at terrænregulering på ejendommen [A1], 4400 Kalundborg, matr.nr. [M1], kræver landzonetilladelse, samt afgørelse om afslag på landzonetilladelse til terrænregulering.

Kommunen henviser i afgørelsen til kommuneplanen, som blandt andet har til formål at fremme muligheden for, at lavbundsarealer kan genoprettes som vådområder med henblik på at mindske udvaskningen af næringsstoffer til vandmiljøet.

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at kommunen gerne ville se en ansøgning, der tog hensyn til lavbundsarealerne på ejendommen. Ansøgeren ønskede dog ikke at indsende en revideret ansøgning, men fastholdt den oprindelige ansøgning.

Kommunen var ikke enige i de hydrologiske argumenter, som projektet bygger på. Kommunen anførte, at hvis lavninger fyldes op og overfladen udjævnes ville alt tale for, at der på terrænet ville være mindre tilbageholdelse af overfladevand og derfor en mere direkte og hurtig udledning til recipient. Kommunen vurderede derfor, at hvis projektet udførtes, ville der ske hurtigere afstrømning af overfladevand fra de regulerede arealer, som sandsynligvis ville påvirke omkringliggende områder. Kommunen vurderede endvidere, at en sådan terrænregulering ville ødelægge jordens porestruktur, og forringe jordens evne til at nedsive vand fra jordoverfladen.

Kommunen bemærkede, at et dræn som ikke direkte erstatter et eksisterende dræn, kræver tilladelse efter vandløbsloven.

Kalundborg kommune vurderede konkret, at ændringen af lavbundsområdet ved den ansøgte terrænændring, udgjorde en så væsentlig tilstandsændring, at det medførte krav om landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1. Den ansøgte terrænregulering vurderes at kunne sidestilles med et anlægsarbejde, der kunne forhindre, at lavbundsarealet ville kunne genoprettes som vådområde.

Kommunen vurderede endvidere, at det ikke var tilstrækkeligt sandsynliggjort, at den ansøgte terrænændring ville sikre, at de vandlidende arealer kunne drænes til nærliggende recipient i et omfang, der væsentligt forbedrede dyrkningen af arealerne, samt at det ansøgte ville være i strid med vandløbsloven og kunne være i strid med naturbeskyttelsesloven.

1.4. Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 2 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 9. november 2022.

Klagen og de bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

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

2.2. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1 (landzone), jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 1.[1]

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.

2.3. Terrænregulering af landbrugsarealer

2.3.1. Klagen

Klageren anfører, at kommunens afslag er i strid med Planklagenævnets praksis, da afslaget ikke begrundes i, om projektet i sig selv er jordforbedrende, men at projektet er omfattet af dele af en udpegning i kommuneplanen.

Klageren bemærker, at klageren har forsøgt at dyrke arealerne gennem mange år, men har store problemer med at få det til at lykkes på grund af, at området ofte står under vand.

2.3.2. Generelt om krav om landzonetilladelse til terrænregulering

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 skrånninger. 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.[2]

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.

Ejeren kan f.eks. sandsynliggøre behovet for et konkret projekt ved at have foretaget konkrete beregninger (nivellement) af størrelsen af den aktuelle lunke/lavning og den nødvendige jordmængde der skal til for at kunne opnå en almindelig landbrugsmæssig dræning.

Ved kommunens bedømmelse af, om terrænreguleringen overstiger, hvad der er nødvendigt for den landbrugsmæssige drift, skal kommunen foretage en konkret vurdering, der tager udgangspunkt i den konkrete ejendoms aktuelle beskaffenhed i henseende til dyrkning af afgrøder. Det er i den samlede bedømmelse sagligt at lægge vægt på den ansøgte mængde jord, ændringer af aktuelle terrænhøjder og varigheden af jordarbejdet. Der kan imidlertid ikke opstilles faste kriterier for f.eks. mængden af jord i forhold til arealet, tykkelsen af det lag, som påkøres på, eller varigheden af arbejdet.

Der er ikke i planloven hjemmel til at inddrage landskabelige eller naturmæssige hensyn ved vurderingen af, om en terrænregulering udgør ændret anvendelse. Det samme gælder trafikale hensyn og nabohensyn.

Hvis kommunen finder, at arbejdets omfang overstiger, hvad der er nødvendigt for forbedringen af den landbrugsmæssige drift, kræver arbejdet landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Hvis terrænreguleringen er nødvendig for den landbrugsmæssige drift, er konsekvensen, at kommunen hverken kan eller skal give en landzonetilladelse. Der kan derfor heller ikke (efter planloven) stilles vilkår eller krav i øvrigt, herunder om transport af jord eller karakteren af jorden.

Uanset, om en terrænregulering ikke kræver landzonetilladelse, kan den dog eventuelt være i strid med anden lovgivning, f.eks. naturbeskyttelseslovens § 3 eller miljølovgivningen.

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.

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

Indledningsvist bemærker Planklagenævnet, at nævnet lægger til grund, at der på størstedelen af den omhandlede matrikel er udpeget lavbundsarealer, og at det af luftfotos ses, at visse dele af matriklen er vandlidende.

Endvidere konstaterer nævnet, at det er utvivlsomt, at store dele af arealet i dets nuværende form ikke er egnet til dyrkning af afgrøder grundet den store mængde overfladevand.

Spørgsmålet er herefter, hvorvidt ansøgeren har sandsynliggjort, at det er nødvendigt for landbrugsdriften at terrænregulere et ellers uegnet areal i en sådan grad, at der vil kunne dyrkes afgrøder på arealet svarende til det, der ville kunne dyrkes på et højere liggende areal.

Planklagenævnets vurdering af kravet om landzonetilladelse

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at den ansøgte jordpåfyldning og terrænregulering overstiger, hvad der er nødvendigt for landbrugsdriften, og derfor kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

Nævnet lægger herved vægt på, at der er tale om en matrikel, hvor stort set hele matriklen er et lavbundsareal, der kun i begrænset omfang er dyrkningsegnet. Derfor har projektet ikke karakter af udjævning af vandlidende lavninger på et i øvrigt dyrkningsegnet areal, men derimod er der reelt tale om at hæve hele matriklens eksisterende terræn. Nævnet anerkender, at der på matriklen er vandlidende arealer og at en terrænregulering vil kunne hjælpe med dyrkningen af afgrøder, men nævnet lægger særlig vægt på, at man efter planloven ikke har krav på ved terrænregulering at kunne omdanne et ellers ikke

dyrkningsejnet areal til dyrkning af en specifik afgrøde, eller til at opnå en ydelse væsentligt ud over det areal naturligt kan give. Endvidere lægger nævnet vægt på, at der ikke foreligger konkret materiale, som understøtter behovet for at hæve hele matriklens areal.

Projektet må derfor karakteriseres som ændret anvendelse i form af opbevaring af overskudsjord, som kræver landzonetilladelse, jf. § 35, stk. 1.

Planklagenævnet bemærker, at det ikke ses at være hensigten med planlovens regler, at større arealer, der er og altid har været lavtliggende og dermed vandlidende, som f.eks. lavbundsarealer, kan anvendes til opbevaring af overskydende byggejord uden landzonetilladelse.

Nævnet har med denne afgørelse alene taget stilling til det ansøgte, og har dermed ikke taget stilling til, hvorvidt en ansøgning om en mindre terrænregulering vil kræve landzonetilladelse.

Planklagenævnets vurdering af landzonetilladelse

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der ikke skal gives landzonetilladelse til den ansøgte terrænregulering.

Nævnet lægger herved vægt på, at ejendommen ligger i et område, der er udpeget som lavbundsareal og at arealet ifølge kommuneplanens retningslinjer og vådområdecirkulæret^[3] skal friholdes for byggeri og anlæg m.v., der kan forhindre, at den naturlige hydrologi kan genskabes. Nævnet lægger ligeledes vægt på, at området er udpeget som større sammenhængende landskab, samt et område med økologiske- og potentielle økologiske forbindelser, geologiske bevaringsværdier og naturbeskyttelsesinteresser. Nævnet lægger derudover vægt på landzonebestemmelsernes landskabsbeskyttende formål, og at en ændring af terrænet vil have en negativ effekt på landskabet, samt hensynet til præcedens.

Endvidere lægger nævnet vægt på det ansøgte udbredelse og omfang, herunder at der er ansøgt om jordtilførsel på ca. 28 ha i form af jordtilførsel fra bygge- og anlægsprojekter på ca. 265.000 m³, og at arbejdets varighed vil være ca. 18 måneder.

Planklagenævnet har med denne afgørelse udelukkende taget stilling til det ansøgte projekt. Nævnet har således ikke taget stilling til, om der vil kunne gives landzonetilladelse til en mindre jordpåfyldning og terrænregulering af det ansøgte areal.

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

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet stadfæster Kalundborg Kommunes afgørelse af 12. juli 2022 om, at terrænregulering på ejendommen [A1], 4400 Kalundborg, matr.nr. [M1], kræver landzonetilladelse, samt afgørelse om afslag på landzonetilladelse til terrænregulering.

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.[4] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

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

[3] Se CIR nr. 132 af 15. juli 1998 (vådområdecirkulæret):
<https://www.retsinformation.dk/eli/accn/C19980013209>
(<https://www.retsinformation.dk/eli/accn/C19980013209>).

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

Sag:

22/12080

Dato:

23. maj 2023.

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>)