

MRF 2023.114

Planklagenævnets afgørelse af 9. juni 2023, j.nr. 22/11651

Stadfæstet Frederiksund Kommunes "afgørelse" om, at terrænregulering i form af jordtilførsel med henblik på dyrkning af juletræer krævede landzonetilladelse, da jordtilførslen ikke kunne anses for nødvendig for den landbrugsmæssige drift i en sådan grad som ansøgt, og da arealet tidligere havde været anvendt til dyrkning af sædvanlige landbrugsafgrøder og i øvrigt var egnet hertil.

Sagen vedrørte A's ansøgning om terrænregulering i form af jordtilførsel og hævnning af terrænet på en ejendom beliggende i landzone uden for kommuneplanens rammer. Den omhandlede matrikel var en del af en landbrugsejendom på ca. 6,1 ha, hvoraf arealet, der var ansøgt terrænreguleret, dækkede ca. 2 ha. Ansøgningen var indsendt af A på vegne af ejendommens ejer og angik tilførsel af ca. 33.300 m³ jord, som skulle komme fra anlægsprojekter i hovedstadsområdet, hvormed arealet ville blive hævet med mellem 1,25-2 meter i højden. Ansøgningen var begrundet med, at grundvandet stod højt på matriklen, hvorfor der ikke kunne dyrkes juletræer på arealet. Frederiksund Kommune traf den 24. februar 2022 "afgørelse" om, at det ansøgte krævede landzonetilladelse, da terrænreguleringen var større end nødvendigt for den landbrugsmæssige drift af arealet, hvorfor der reelt var tale om jorddeponi. Kommunen anførte i afgørelsen to alternative løsningsforslag, der kunne afhjælpe dyrkningsproblemerne. Kommunens "afgørelse" blev påklaget af A, der bl.a. anførte, at kommunen ikke havde foretaget partshøring omkring de to løsningsforslag, og at den ansøgte terrænregulering var nødvendig for den landbrugsmæssige drift af arealet, hvilket A alene skulle sandsynliggøre og ikke dokumentere. Planklagenævnet fandt indledningsvis, at kommunen ikke var forpligtet til at partshøre A om de to alternative forslag, da der ikke var tale om oplysninger om sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, og da løsningsforslagene ikke i sig selv ændrede på udfaldet af afgørelsen, ligesom der netop var tale om forslag, som ikke var en del af afgørelsen og ikke skulle efterkommes. For så vidt angik spørgsmålet, om det ansøgte var omfattet af planlovens § 35, stk. 1, lagde nævnet til grund, at arealet i perioden fra 2008 til og med 2014 havde været intensivt dyr-

ket med en afgrøde, da arealet på ortofotos generelt fremstod ensartet med dyrkningsspor og uden væsentlig synlig vegetation. I 2016 var hovedparten af det omhandlede areal blevet tilplantet med træer, som ud fra sagens oplysninger måtte være juletræer. Nævnet lagde endvidere til grund, at der på arealet var naturlig høj grundvandsstand, og at arealet i dets nuværende form utvivlsomt ikke var egnet til dyrkning af juletræer, da juletræer ikke har tilstrækkelige vækstbetingelser i en lerholdig jord med høj grundvandsstand. Spørgsmålet var herefter, hvorvidt det var sandsynliggjort, at det var nødvendigt for landbrugsdriften at terrænregulere et ellers uegnet areal i en sådan grad, at der ville kunne dyrkes juletræer. Nævnet bemærkede, at der på ejendommens øvrige arealer dyrkedes juletræer uden umiddelbare problemer. Et enstemmigt nævn fandt ikke grundlag for at tilsidesætte vurderingen af, at den ansøgte terrænregulering krævede landzonetilladelse, da der var tale om jordtilførsel på størstedelen af matriklen, som før tilførslen af jord var konstateret uegnet til dyrkning af juletræer, og som tidligere, før man forsøgte at etablere en juletræsplantage, var blevet dyrket landbrugsmæssigt. Der var således ikke tale om opfyldning af en egentlig lavning. Det var nævnets vurdering, at det ikke kunne anses for nødvendigt for den landbrugsmæssige drift at terrænregulere hele arealet i en sådan grad som ansøgt for at omdanne en mark til dyrkning af en bestemt afgrøde/sort. Nævnet udtalte, at en ansøgning om terrænregulering ikke alene begrundes i behovet for dyrkning af én bestemt afgrøde, når arealet i øvrigt må anses for egnet til dyrkning af sædvanlige landbrugsafgrøder, da det må være de konkrete jordbundsmæssige forhold, der afgør, hvilke muligheder man har for dyrkning af jorden. Planklagenævnet kunne herefter ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Planklagenævnets behandling af klagen – og endog i det læge nævn – forekommer uforståelig. En kommunes beslutning om, at en aktivitet eller ændring kræver landzonetilladelse, kan

MRF 2023.114

vanskeligt anses for en afgørelse i hverken forvaltningslovens eller planlovens forstand, men må anses for en procesledende beslutning, hvis kommunen efterfølgende traf afgørelse efter planlovens § 35. Ellers er der blot tale om et ikke retligt bindende udsagn, hvorfor klagen burde være afvist på dette grundlag. Selv om selve sagens substans er interessant, kan dette ikke begrunde, at Planklagenævnet udvider sit sagsområde ud over afgørelsesbegrebet. Er ansøger uenig i kommunens vurdering, kan ansøger søge om landzonetilladelse, og afslag herpå kan naturligvis påklages, hvorunder Planklagenævnet kan tage stilling til, om det ansøgte kræver landzonetilladelse. Planklagenævnets afgørelse, der er omtalt i PKNO nr. 37, fører derimod til, at enhver præjudiciel kommunal vurdering af, at en aktivitet kræver landzonetilladelse, vil kunne påklages selvstændigt til Planklagenævnet, hvilket så har den refleksvirkning, at sådanne tilkendegivelser også omfattes af forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring. Dette illustrerer på sin egen måde, at Planklagenævnet ikke kan behandle kommuners forskellige tilkendegivelser til borgerne om, hvordan kommunen forstår lovgivningen, fordi Planklagenævnet ikke driver responderende juridisk virksomhed. Da Planklagenævnet i forvejen er presset af mange klagesager, er der ingen grund til at bruge ressourcer på at behandle klager, når der end ikke foreligger en afgørelse. Se tillige **MRF 2023.111 Pkn**, hvor fejlen var mindre fatal, fordi der i denne sag fra Kalundborg tillige var meddelt afslag på landzonetilladelse. Endvidere kan nævnes **MRF 2023.109 Pkn**, hvor Planklagenævnet ophævede Randers Kommunes "afgørelse" om, at 14,5 km hegn omkring en naturnationalpark ikke krævede landzonetilladelse.

Afgørelse i klagesag om Frederikssund Kommunes afgørelse om, at terrænregulering på [A1], Frederikssund, kræver landzonetilladelse

22/11651

Frederikssund Kommune traf den 24. februar 2022 afgørelse om, at en terrænregulering på ejendommen [A1], 3600 Frederikssund, matr.nr. [M1], kræver landzonetilladelse.

Ansøgeren har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

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

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører en terrænregulering i form af jordtilførsel og hævning af terrænet på matr.nr. [M1].

Den berørte matrikel ligger i landzone. Matriklen er en del af en ejendom, som er noteret som landbrugsejendom på ca. 6,1 ha.

Ejendommen ligger i et område, der er udpeget som særligt værdifuldt landbrugsområde, værdifuldt kulturmiljø og som et område der kan blive udsat for oversvømmelse i kommuneplan 2021 for Frederikssund Kommune. Ejendommen ligger uden for

kommuneplanens rammer.

Ejendommen ligger inden for kystnærhedszonen i en afstand af ca. 2,6 km fra kysten.

Det omhandlede areal dækker ca. 2 ha af matriklens samlede areal. Det fremgår af ortofotos, at arealet i perioden fra 2008 til og med 2014 har været intensivt dyrket med en afgrøde, da arealet generelt fremstår ensartet med dyrkningsspor og uden væsentlig synlig vegetation. I 2016 var hovedparten af det omhandlede areal blevet tilplantet med træer, som ud fra sagens oplysninger må være juletræer.

1.2. Ansøgningen

Det fremgår af ansøgningsmaterialet, at ansøgeren den 31. maj 2021 søgte om tilladelse til terrænregulering af størstedelen af matr.nr. [M1] på vegne af ejendommens ejer. Der er ansøgt om tilladelse til tilførsel af ca. 33.300 m³ jord, som skal komme fra anlægsprojekter i hovedstadsområdet, hvormed arealet hæves med mellem 1,25-2 m i højden. Ansøgeren begrundede ansøgningen med, at grundvandet står højt på matriklen, hvorfor der ikke kan dyrkes juletræer på arealet, og ved at tilføre den ansøgte mængde jord, vil jordboniteten forbedres, hvormed produktionen kan optimeres.

Ansøgerens planteavlskonsulent fremsendte den 28. januar 2022 en udtalelse til kommunen om terrænreguleringen. Heraf fremgår det, at der for 8 år siden blev etableret juletræer på hele ejendommen, men at juletræerne på det omhandlede areal ikke kom i vækst, da grundvandsstanden er for høj. Det blev vurderet, at juletræerne aldrig ville kunne dyrkes på arealet, som det så ud. Planteavlskonsulenten oplyste, at juletræer helst vil have en rodzone på 1,5-2 meters dybde, og vurderede derfor, at jordpåkørslen var en forudsætning for den planlagte juletræsproduktion.

1.3. Afgørelsen, der er klaget over

Frederikssund Kommune traf den 24. februar 2022 afgørelse om, at den ansøgte terrænregulering på ejendommen matr.nr. [M1], kræver landzonetilladelse.

Kommunen vurderede, at den ansøgte terrænregulering er større end nødvendigt for den landbrugsmæssige drift af arealet, samt at den ekstra mængde jord ikke ses at have nogen funktion på arealet. Kommunen vurderede derfor, at der er tale om jorddeponi, som kræver landzonetilladelse.

Kommunen vurderede efter besigtigelse, at området er naturligt lavtliggende, og at grundvandet står naturligt højt i området, samt at det øverste jordlag er relativt leret, hvorfor kommunen er enig med ansøgerens planteavlskonsulent i, at forholdene ikke er optimale for dyrkning af juletræer på dette areal. Kommunen er dog ikke enig i, at det ansøgte er den mest optimale løsning på problemet.

Kommunen foreslog to alternative løsninger på problemet:

- 1) At etablere en tagryg midt på marken således, at overfladevand kan løbe ud til den åbne grøft og til det rørlagte vandløb.
- 2) At ansøgeren vælger en anden afgrøde, som f.eks. energipil eller energipoppel, da kommunen vurderer, at jorden ikke generelt fejler noget.

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 1. 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.

Klageren har indgivet en særskilt klage over kommunens afgørelse af 15. marts 2022 om afslag på genoptagelse af kommunes afgørelse af 24. februar 2022. Denne klage vil blive behandlet særskilt efterfølgende.

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. Partshøring

2.3.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at kommunen ikke havde foretaget partshøring omkring de to løsningsforslag, som fremgår af kommunens afgørelse. Klageren anfører, at kommunen ikke kunne have antaget, at ansøgeren var bekendt med, at kommunen havde skitseret to nye forslag til løsning af problemerne.

2.3.2. Generelt om partshøring

I forvaltningslovens § 19, stk. 1, er der fastsat nærmere bestemmelser om pligten til at høre sagens parter, inden der træffes afgørelse. Hvis en part i en afgørelsessag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet parten lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Der er dog kun pligt til at partshøre, hvis de faktiske oplysninger eller eksterne faglige vurderinger er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Manglende partshøring anses generelt for at være en væsentlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig.

I forvaltningslovens § 19, stk. 1, er der fastsat nærmere bestemmelser om pligten til at høre sagens parter, inden der træffes afgørelse.

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet konstaterer, at kommunen ikke har partshørt klageren om kommunens to alternative forslag til løsning af problemet.

Planklagenævnet finder efter en konkret vurdering, at kommunen ikke var forpligtet til at partshøre ansøgeren om de to alternative forslag, og dermed lider kommunens afgørelse ikke af en væsentlig retlig mangel. Nævnet lægger vægt på, at der ikke er tale om faktiske oplysninger om sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, og at de to

alternative løsningsforslag ikke i sig selv ændrer på udfaldet af kommunens afgørelse. Endvidere bemærker nævnet, at løsningsforslagene netop er forslag, og derfor ikke en del af afgørelsen, som ansøgeren skal efterkomme.

2.4. Begrundelse

2.4.1. Klagen

Klageren gør gældende, at kommunen ikke tilstrækkeligt har begrundet den truffe afgørelse, og ikke har inddraget ansøgerens anbringender og udtalelser.

2.4.2. Generelt om begrundelse

En kommune skal foretage en konkret og individuel vurdering af det ansøgte, og kommunens skønsmæssige vurdering skal være baseret på saglige og planlægningsmæssigt relevante hensyn.

En skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold, jf. § 22 i forvaltningsloven.[2]

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at kommunens afgørelse er tilstrækkeligt begrundet, idet afgørelsen indeholder en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, samt hvilke hovedhensyn, der har været bestemmende for kommunens skønsmæssige vurdering af sagen, samt de konkrete forhold, der er indgået.

2.5. Terrænregulering af landbrugsarealer

2.5.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at klageren er uenig i kommunens vurdering af, at den ansøgte terrænregulering er større end nødvendigt af hensyn til den landbrugsmæssige drift af arealet.

Klageren anfører, at kommunen var forpligtet til at behandle og afgøre sagen på baggrund af det, der konkret er ansøgt om, og derfor ikke burde komme med alternative forslag, samt at kommunen burde have taget udgangspunkt i den konkrete ejendoms aktuelle beskaffenhed i forhold til dyrkning af afgrøder. Klageren anfører, at kommunen ikke kan stille krav til alternative løsninger eller omlægning til andre afgrøder.

Klageren anfører endvidere, at det følger af nævnets praksis, at ansøgeren skal sandsynliggøre, men ikke dokumentere, at terrænreguleringen er nødvendig for den landbrugsmæssige drift.

2.5.2. 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 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.[3]

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.

2.5.3. Planklagenævnets vurdering

Indledningsvist bemærker Planklagenævnet, at nævnet lægger til grund, at der på arealet er naturlig høj grundvandsstand.

Endvidere konstaterer nævnet, at det er utvivlsomt, at arealet i dets nuværende form ikke er egnet til dyrkning af juletræer, da juletræer ikke har tilstrækkelige vækstbetingelser i en lerholdig jord med høj grundvandsstand.

Spørgsmålet er herefter, hvorvidt det af ansøgeren er sandsynliggjort, at det er nødvendigt for landbrugsdriften at terrænregulere et ellers uegnet areal i en sådan grad, at der vil kunne dyrkes juletræer. Nævnet bemærker hertil, at der på ejendommens øvrige arealer dyrkes juletræer uden umiddelbare problemer.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at den ansøgte terrænregulering kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Nævnet lægger herved vægt på, at der i den konkrete sag er tale om jordtilførsel på størstedelen af matriklen, som før tilførslen af jord er konstateret uegnet til dyrkning af juletræer, og som tidligere, før man forsøgte at etablere en juletræsplantage, ud fra luftfotos ses at være blevet dyrket landbrugsmæssigt. Der er således ikke tale om opfyldning af en egentlig lavning.

Det er nævnets vurdering, at det ikke kan anses som værende nødvendigt for den landbrugsmæssige drift at terrænregulere hele arealet i en sådan grad som ansøgt for at omdanne en mark til dyrkning af en bestemt afgrøde/sort. Efter nævnets opfattelse kan en ansøgning om terrænregulering ikke alene begrundes i behovet for dyrkning af én bestemt afgrøde, når arealet i øvrigt må anses for egnet til dyrkning af sædvanlige landbrugsafgrøder, da det må være de konkrete jordbundsmæssige forhold der afgør, hvilke muligheder man har for dyrkning af jorden.

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 kan ikke give medhold i klagen over Frederikssund Kommunes afgørelse af 24. februar 2022 om, at en terrænregulering på ejendommen [A1], 3600 Frederikssund, matr.nr. [M1], kræver landzonetilladelse.

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] Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

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

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

Sag:

22/11651

Dato:

9. juni 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>)