

## MRF 2023.141

Retten i Roskildes dom af 4. juli 2023, sag BS-49516/2021-ROS

*A og B (adv. Marlene Christiansen Hannibal) mod Planklagenævnet (adv. Eva Daniella Gabris)*

***Naboer fik ikke medhold i sag om Planklagenævnets stadfæstelse af lovliggørende landzonetilladelse til råstofvindings etablering af 7,7 meter høj kunstig bakke af 70.000 m<sup>3</sup> overskudsjord, bl.a. fordi nævnet havde inddraget planlægningsmæssige og rekreative hensyn og havde forholdt sig til en eventuel påvirkning af bilag IV-arter.***

Sagen omhandlede en landbrugsejendom, hvor der tidligere havde været råstofvindings, og hvor Roskilde Kommune i februar 2016 meddelte midlertidig landzonetilladelse til råstofdepot ca. 400 meter fra landsbyen Vindinge gældende frem til juli 2020. I april 2018 meddelte kommunen afslag på permanent landzonetilladelse til råstofdepotet i form af en kunstig bakke. Efter ny ansøgning i februar 2019 meddelte Roskilde Kommune i juli 2019 permanent landzonetilladelse til etablering af en ca. 7,7 meter høj af bakke på et 1,5 ha stort areal af 70.000 m<sup>3</sup> overskudsjord. Afgørelsen blev påklaget af naboer, der bl.a. gjorde gældende, at den kunstige bakke var placeret uden for råstofområdet og oprindeligt var et midlertidigt oplag, at det var økonomiske hensyn, der begrundede ønsket om permanent landzonetilladelse, og at bakken medførte indbliksgener. Planklagenævnet fandt i afgørelse af 16. august 2021 ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens landzonetilladelse, hvorefter naboerne anlagde sag mod Planklagenævnet, hvor det bl.a. blev gjort gældende, at nævnets afgørelse var baseret på en fejlagtig afstand mellem bakken og en af klagernes bolig. Planklagenævnet besluttede herefter af egen drift at genoptage sagen, hvor ejeren af ejendommen afgav indlæg, som bestred, at der var grundlag for genoptagelse. Efter en fornyet gennemgang traf Planklagenævnet afgørelse den 7. marts 2022 (j.nr. 22/00351), hvor nævnet på ny stadfæstede kommunens landzonetilladelse. Sagen mod Planklagenævnet blev herefter fastholdt af naboerne, der bl.a. gjorde gældende, at den kunstige bakke ikke skulle være behandlet som en lovliggørelsessag, at Planklagenævnet havde

stadfæstet landzonetilladelsen, selv om kommunen ikke forud for landzonetilladelsen havde foretaget den fornødne vurdering af bakkens påvirkning af bilag IV-arter, og at den kunstige bakke medførte uacceptable gener for naboer. Naboerne gjorde endvidere gældende, at naboerne skulle have været partshørt om ejerens indlæg i genoptagelsessagen. Planklagenævnet påstod frifindelse og gjorde bl.a. gældende, at den kunstige bakke indgår i Hedeland Naturpark, at arealet i kommuneplanen er udlagt til rekreative formål, at der vil være offentlig adgang, og at der ikke forelå så væsentlige nabogener, at dette kunne begrunde afslag. I forhold til bilag IV-arter henviste Planklagenævnet til, at kommunen forud for Plagenævnets afgørelse i marts 2022 havde foretaget en vurdering, der konkluderede, at bakken ikke havde skadelig virkning på bilag IV-arters levesteder. Planklagenævnet afviste, at ejerens indlæg under genoptagelsessagen udgjorde oplysninger, der var omfattet af forvaltningslovens § 19 om partshøring. Byretten lagde til grund, at Planklagenævnet i afgørelsen havde inddraget planlægningsmæssige og rekreative hensyn, at nævnet havde forholdt sig til en eventuel påvirkning af bilag IV-arter, og at der ikke under retssagen var fremkommet oplysninger, der gav grundlag for at tilsidesætte kommunens og nævnets vurdering. I forhold til indlæg fra ejeren under genoptagelsessagen fandt byretten, at disse indlæg ikke indeholdt faktiske oplysninger omfattet af forvaltningslovens § 19 om partshøring, da indlæggene alene vedrørte juridiske overvejelser om genoptagelsen af sagen. På denne baggrund frifandt byretten Planklagenævnet.

***Kommentar:*** *Dommen er et eksempel på afgrænsningen af forvaltningslovens regler om partshøring i forhold til faktiske oplysninger af væsentlig betydning for afgørelsen, hvor den manglende partshøring af ejerens indlæg kan begrundes med, at indsigelserne vedrørte selve genoptagelsen, og ikke at indsigelsen mod genoptagelse ikke blev fulgt af Planklagenævnet. Dommen er endvidere et af de foreløbigt få eksempler på, at spørgsmål om påvirkningen af bilag IV-arter har foreligget for de danske domstole – se også **MRF 2022.44 B**, **MRF 2022.189 B** og **MRF 2023.39 B**.*

---



# RETTEEN I ROSKILDE DOM

afsagt den 4. juli 2023

---

Sag BS-49516/2021-ROS

A

(advokat Marlene Christiansen Hannibal)

og

B

(advokat Marlene Christiansen Hannibal)

mod

Planklagenævnet

(advokat Eva Daniella Gabris)

Denne afgørelse er truffet af dommer Anne Schultz-Nielsen.

## Sagens baggrund og parternes påstande

Retten har modtaget sagen den 22. december 2021.

Sagen drejer sig om prøvelse af Planklagenævnets afgørelse om landzonetilladelse til et råjordsdepot.

A og B har nedlagt følgende påstande:

1. Planklagenævnet skal anerkende, at nævnets afgørelse af 7. marts 2022 er ulovlig og ugyldig.
2. Hjemvisning.

Planklagenævnet har påstået frifindelse.

<sup>Selskab A/S</sup> er procestilvarslet af Planklagenævnet, men har ikke udtalt sig i sagen.

Dommen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218 a.

### Oplysningerne i sagen

<sup>A</sup> og <sup>B</sup> ejer ejendommen <sup>Adresse1</sup> i Roskilde og er naboer til et råjordsdepot etableret i 2015 af <sup>Selskab A/S</sup>

Den 3. december 2015 ansøgte <sup>Selskab A/S</sup> om midlertidig landzonetilladelse til depotet, og den 5. februar 2016 meddelte Roskilde Kommune midlertidig tilladelse til den 1. juli 2020 på nogle nærmere angivne vilkår.

<sup>Selskab A/S</sup> indgav den 26. marts 2017 ansøgning om permanent landszonetilladelse. Roskilde Kommune meddelte ved afgørelse af 6. april 2018 afslag på ansøgningen. <sup>Selskab A/S</sup> påklagede afslaget, men trak efterfølgende klagen tilbage.

Den 7. februar 2019 indsendte <sup>Selskab A/S</sup> en ny ansøgning om landzonetilladelse. Roskilde Kommune meddelte den 18. juli 2019 landzonetilladelse til permanent råjordsdepot på nogle nærmere angivne vilkår. Afgørelsen blev påklaget til Planklagenævnet, der ved afgørelse af 16. august 2021 stadfæstede kommunens afgørelse.

<sup>A</sup> og <sup>B</sup> indbragte ved stævning af 22. december 2021 Planklagenævnets afgørelse for retten.

Den 11. januar 2022 besluttede Planklagenævnet at genoptage sagen af egen drift.

I brev af 26. januar 2022 indsendte advokat <sup>C</sup> på vegne af <sup>Selskab A/S</sup> bemærkninger til Planklagenævnets beslutning om genoptagelse. Af brevet fremgår blandt andet:

"Vedrørende planklagenævnets sag 22/00351 – bemærkninger til nævnets genoptagelse af sag 19/09258"

1. Planklagenævnets brev af 11. januar 2022

Med henvisning til Planklagenævnets brev af 11. januar 2022 i den ovennævnte sag, skal jeg på vegne af <sup>Selskab A/S</sup> fremkomme med følgende bemærkninger.

Det fremgår af nævnets brev, at nævnet har modtaget en stævning fra Retten i Roskilde, der vedrører en afgørelse, som nævnet traf den 16. august 2021, hvor nævnet stadfæstede Roskilde Kommunes lovliggørende landzonetilladelse af 18. juli 2019 til etablering af en bakke på matr.nr. <sup>X</sup> på adressen <sup>Adresse2</sup>, 4000 Roskilde.

Stævningen er indgivet af en nabo til bakken beliggende på ovenstående adresse.

Nævnet har besluttet at genoptage sagen af egen drift. Som baggrund herfor henviser nævnet til sagsøgers oplysning om, at nævnets afgørelse af 16. august 2021 er baseret på forkerte faktuelle oplysninger om afstanden mellem bakken og sagsøgerens bolig.

Nævnets beslutning om at genoptage sagen er udtryk for en forvaltningsretlig afgørelse, hvortil der har været knyttet partshøringspligt i henhold til forvaltningsloven.

<sup>Selskab A/S</sup> er part i dette spørgsmål, idet <sup>Selskab A/S</sup> har en væsentlig interesse i at afgørelsen ikke genoptages, og at den materielle afgørelse ikke tilsidesættes. Nævnet har været opmærksom på <sup>Selskab A/S</sup> interesse i sagen idet nævnets brev af 11. januar 2022 med overskriften "Orientering om genoptagelse af sag" er sendt direkte til <sup>Selskab A/S</sup>, vel at mærke efter at nævnet havde truffet afgørelse om genoptagelse.

<sup>Selskab A/S</sup> har indrettet sig i tillid til den af 16. august 2021 endelige nævnsafgørelse. Hertil kommer at en forvaltningsretlig afgørelse kun i helt ekstraordinære tilfælde kan genoptages idet omverdenen selvsagt har indrettet sig i tillid til afgørelsen. Genoptagelse forudsætter, at der er fremkommet væsentlige nye oplysninger. Det er ikke tilfældet i denne sag.

Hertil kommer videre, at nævnet i genoptagelsesafgørelsen ikke har foretaget pligtig begrundelse i henhold til forvaltningslovens regler, herunder en pligtig interesseafvejning baseret på de faktuelle grundlag for at genoptage sagen.

Forud for Roskilde Kommunes landzonetilladelse af 18. juli 2019 er der pågået en lang og konstruktiv dialog mellem <sup>Selskab A/S</sup>, I/S Hedeland og Roskilde Kommune, som resulterede i en løsning, som alle tre parter accepterede. Nævnet burde have inddraget dette forhold i sin afgørelse om genoptagelse.

...

2. Stævning af 22. december 2021 – sagsøgers anbringender

Sagsøger gør gældende, at Planklagenævnets afgørelse er baseret på forkert oplysninger om de faktuelle forhold vedrørende afstanden mellem bakken og sagsøgerens ejendom.

Sagsøger henviser til et ortofoto fra Danmarks Miljøportal, hvoraf det fremgår, at afstanden mellem sagsøger og bakken er ca. 103 meter, og at nævnets afgørelse som følge heraf er ugyldig.

Det fremgår af Roskilde Kommunes landzonetilladelse af 18. juli 2019 på side 2, af afsnittet benævnt "Nabohøring", at "det er kommunens vurdering, at med den bearbejdning og beplantning af bakken, der er en forudsætning for denne landzonetilladelse, vil indbliksgener til naboen være ganske begrænsede. Der er er mindst 150 m fra bakkens top til skel mod naboen, hvilket efter kommunens vurdering ikke giver anledning til væsentlige gener. Bakkens fodaftryk mod øst er reduceret i forhold til det første projekt, så bakken nu tager en mindre del af udsigten end i det første projekt" (understregede af undertegnede).

I landzonetilladelsen af 18. juli 2019 forholdt Roskilde Kommune sig, helt korrekt, til afstanden mellem sagsøgers bolig og bakkens top, da indblik- og udsigtsgener, som blev gjort gældende i forbindelse med nabohøringen af sagen, relaterede sig til bakkens top og ikke foden af bakken.

Det er således ikke en fejl i kommunens afgørelse, når kommunen anfører, at der er 150 m fra bakkens top til skel mod naboen. Dermed er nævnets stadfæstelse af kommunens afgørelse ej heller behæftet med mangler eller fejl."

Den 7. marts 2022 traf Planklagenævnet afgørelse og stadfæstede på ny kommunens afgørelse af 18. juli 2023. I nævnets afgørelse af 7. marts 2022 hedder det blandt andet:

"Planklagenævnet traf den 16. august 2021 afgørelse i en sag om Roskilde Kommunes afgørelse af 18. juli 2019 om lovliggørende landzonetilladelse til etablering af en bakke på matr.nr. X, <sup>1</sup> der ligger på adressen Adresse2, 4000 Roskilde.<sup>2</sup>

Planklagenævnet har af egen drift besluttet at genoptage afgørelsen.

Planklagenævnet stadfæster på ny Roskilde Kommunes afgørelse af 18. juli 2019. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

Afgørelsen erstatter Planklagenævnets tidligere afgørelse af 16. august 2021.

...

## 1. Beslutning om genoptagelse

...

### 1.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at der er begået en fejl ved sagens behandling, der kan begrunde, at nævnet genoptager behandlingen af klagesagen om kommunens lovliggørende landzonetilladelse af 18. juli 2019 om en bakke på <sup>Adresse2</sup> 4000 Roskilde.

Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det fremgår af nævnets oprindelige afgørelse af 16. august 2021, under afsnittet om sagens oplysninger, i afsnit 2.1.1 om området og ejendommen, at:

*Klagerens bolig ligger ca. 150 m nord for det ansøgte. Der er en mark og <sup>Vejnavn1</sup> imellem klagerens bolig og den ansøgte bakke.*

Den ansøgte bakke og klagerens bolig ligger imidlertid på samme side af <sup>Vejnavn1</sup>, og afstanden mellem klagerens bolig og det ansøgte er kortere end 150 m. Det faktuelle grundlag for nævnets vurdering af påvirkningen af klageren var derfor forkert.

Nævnet har ved den nye behandling af sagen foretaget en ny vurdering af forholdet til landzonereglerne og herunder påvirkningen af klageren. Afgørelsen er, for så vidt angår de øvrige klagepunkter, uændret.

...

### 3. Sagens oplysninger

#### *3.1. Området og ejendommen*

Klagesagen vedrører en ejendom på matr.nr. <sup>X</sup>, der har adressen <sup>Adresse2</sup>, 4000 Roskilde. Matr.nr. <sup>X</sup> er noteret med landbrugspligt og ligger i landzone. Der er ingen bygninger på den pågældende matrikel.

Det ansøgte ligger ca. 400 m fra byzone i byen <sup>Bynavn1</sup>. Matr.nr. <sup>X</sup> ligger mod nord, syd og vest op til et område, der er udpeget til råstofgraveområde i råstofplan 2020-2031 for Region Sjælland. Der er tale om et område, der er præget af råstofgravning.

Matr.nr. <sup>X</sup> er omfattet af kommuneplanramme 3.F.19, Hedeland – nord for <sup>Vejnavn2</sup>, som udlægger området til råstofindvinding samt rekreative og offentlige formål. Klagerens bolig ligger nord for det ansøgte. Der er en mark imellem klagerens bolig og den ansøgte bakke. Afstanden fra klagerens bolig til matr.nr. <sup>X</sup> er ca. 90 m.<sup>3</sup>

...

#### *3.3. Forløbet før ansøgningen*

Roskilde Kommune har den 5. februar 2016 givet en lovliggørende landzonetilladelse til midlertidigt råjordsdepot gældende til 1. juli 2020, hvor depotet skulle være fjernet.

Kommunen har den 6. april 2018 givet afslag på ansøgning om permanent tilladelse til depotet i form af en bearbejdet kunstig bakke. Afslaget var særligt begrundet i:

- At råjordsdepotet blev etableret uden for råstofområdet med det formål at lade det indgå i efterbehandlingen; kommunen vurderede derfor, at formålet med at lade råjordsdepotet blive permanent primært var økonomiske årsager og ikke udtryk for landskabelige overvejelser.
- At kommunen ikke havde tradition for at give landzonetilladelse til råjordsepoter uden for graveområder. Det fremgår af kommunens politisk godkendte administrationsgrundlag, at jorden skal udlægges, så det følger terrænformerne og ikke udjævner eller væsentligt ændrer landskabskonturer.
- Den midlertidige landzonetilladelse blev givet, for at depotet kun skulle flyttes én gang mere, nemlig i forbindelse med efterbehandlingen, og for at sikre en tilbageføring til graveområdet i forbindelse med efterbehandling, så der igen ville blive frit udsyn over området med dybe dale og søer.
- De omkringboende havde en begrundet forventning om, at depotet ville blive fjernet. En ca. 12 m høj bakke med beplantning på toppen ville virke dominerende i et område, der udelukkende bevægede sig nedad i dybe dale og søer
- I den eksisterende efterbehandlingsplan var der ikke bakker i området, men kun bevægelse nedad i terrænet. Heller ikke i Hedeland Naturparks udviklingsplan var der lagt op til bakker eller bjerge i dette område.

#### 3.4. Ansøgningen

En virksomhed har den 7. februar 2019 søgt om landzonetilladelse til landskabelig bearbejdning af en bakke bestående af ca. 70.000 m<sup>3</sup> overskudsjord til natur og rekreative formål. Der er tale om overskudsjord fra ansøgerens råstofindvinding i området. Udformningen af bakken er – i forhold til en tidligere ansøgning – ændret fra at være en sammenhængende flad bakke, til at være med to toppe, således at bakken ifølge ansøgeren fremstår i mindre skala, og at der set fra nordvest bliver en blød overgang til landskabsrummet i sydøst. For at undgå mulige indbliksgener fra bakken til klageren, kan der plantes krat på den nordvendte skråning, der ligger mod klagerens bolig.

Bakken skal have et areal på 1,5 ha og maks. være i kote 61,7, dvs. maks. være 7,7 m høj.

#### 3.5. Den afgørelse, der er klaget over

Kommunen gav den 18. juli 2019 lovliggørende landzonetilladelse til etablering af bakke bestående af ca. 70.000 m<sup>3</sup> overjord på et ca. 1,5 ha stort areal på matr.nr. X , Adresse2 , 4000 Roskilde. Bakken skal indgå som et landskabeligt element i Hedeland Naturpark.

Tilladelsen blev givet på følgende vilkår:

- Den kunstige bakke bearbejdes, så intet punkt er højere end kote 61,7

- Den kunstige bakke fremstår efter bearbejdning med bløde skråninger og med en tydelig lavning mellem to toppe, med en kote på højst 57,0, gerne lavere.
  - Den i ansøgningen beskrevne beplantning etableres og vedligeholdes som lav beplantning, og evt. selvsåede træer mv. fjernes.
  - Den kunstige bakke bliver efter bearbejdning et offentligt tilgængeligt rekreativt område.
- ...

Kommunen anførte, at ansøgeren har revideret projektet, således at bakken får et mindre fodaftryk, samt fremstår med to toppe, i stedet for som en lang top, hvilket vil forekomme mere naturligt i landskabet. Beplantningen er ændret, så bakken bliver med krat mod naboer og lav bevoksning på toppen, således at bakken ikke med tiden vil syne højere i landskabet. Herved reduceres indbliksgener ifølge kommunen. Kommunen anførte, at der er mindst 150 m fra bakkens top til skel mod naboen (klageren).

Kommunen påpegede, at bakken ligger inden for I/S Hedelands interesseområde. Kommunen vurderede, at det reviderede projekt vil medvirke til at øge kontrasterne og dramatikken i Hedeland Naturparks landskab, uanset at den ikke indgår i den vedtagne efterbehandlingsplan eller i Hedelands udviklingsplan.

### 3.6. Klagen og bemærkningerne hertil

#### *3.6.1. Korrespondance i klagesagen*

I sagen indgår klagen af 9. august 2019. Klageren har uddybet klagen den 6. januar 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 13. december 2019. Kommunen er, på baggrund af høringsbrev fra Planklagenævnet af 18. marts 2021, kommet med uddybende bemærkninger den 27. april 2021.

Ansøgeren er kommet med bemærkninger til genoptagelsessagen den 20. januar 2022, 26. januar 2022 og 21. februar 2022.

Klageren er kommet med bemærkninger den 24. januar 2022.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

#### *3.6.2. Kommunens genoptagelse*

Klageren anfører, at kommunen allerede har truffet afgørelse vedrørende landzonetilladelse til det ansøgte, og gav afslag hertil den 6. april 2018. Klageren anfører, at kommunens begrundelse for at give afslag fortsat er fuldt ud til stede. Derfor finder klageren ikke, at kommunen har været berettiget eller forpligtet til at genoptage sagen, eller i øvrigt til at tilbagekalde den første afgørelse om afslag til landzonetilladelse. Klageren henviser i den forbindelse til Planklagenævnets afgørelse af 29. april 2019 i en anden klagesag.<sup>4</sup>

#### *3.6.3. Berettigede forventninger*

##### *Klagerens bemærkninger*



Klageren anfører, at kommunen ikke har inddraget hensynet til klagerens berettigede forventninger om, at råjordsdepotet ville være fjernet senest den 1. juli 2020. Den forventning blev skabt ved kommunens midlertidige landzonetilladelse af 5. februar 2016.

*Kommunens bemærkninger*

Kommunen anfører, at sager om lovliggørelse behandles på samme præmisser, som hvis der var søgt landzonetilladelse inden, det ansøgte var etableret, i dette tilfælde den kunstige bakke. Afgørelsen er truffet ud fra en forudsætning om, at bakken ikke lå der, og bakkens påvirkning af naboerne er vurderet med det scenarie som reference.

*3.6.4. I strid med udviklingsplanen*

*Klagerens bemærkninger*

Klageren anfører, at det af udviklingsplanens kortbilag fremgår meget tydeligt, at det ansøgte er placeret i området "Ødemarken". Klageren anfører, at det om "Ødemarken" lyder:

*I Ødemarken er det naturen, det vilde, der får lov at styre, her er man længere fra de kulturelt bearbejdede steder.*

Om området "Hedebjergene" fremgår det, at der er tale om et varierende landskabsrum med topografi, natur, historier og aktiviteter, der skaber sammenhæng fra nord og syd og formidler Hedelands historie. Hertil anfører klageren, at det kun er området "Hedebjergene," som skal være råjordsdepot for anlægsarbejder i området.

På baggrund heraf finder klageren, at det ansøgte med placeringen i området "Ødemarken" er i strid med udviklingsplanen, som Roskilde Kommune har været med til at godkende.

*Kommunens bemærkninger*

Kommunen anfører, at bakken ikke er indtegnet i udviklingsplanen, idet udviklingsplanen ikke foreslår konkrete ændringer på arealer, som Hedeland ikke ejer. Bakken ligger dog i området "Ødemarken" inden for Hedelands interesseområde. Om Ødemarken i udviklingsplanen, se afsnit 3.2.

Kommunen finder ikke, at bakken strider imod udviklingsplanen, da der er tale om jordpåfyld, samt at bakken udgør en relativ lille del af "Ødemarken" og derfor ikke forhindrer udviklingsplanens gennemførelse.

*3.6.5. Nabohensyn*

*Klagerens bemærkninger*

Klageren anfører, at det ansøgte medfører både indbliksgener og udsigtsgener. Klageren finder ikke, at kommunen i tilstrækkeligt omfang har inddraget disse hensyn i afgørelsen.

*Kommunens bemærkninger*

Kommunen anfører, at bakken er blevet modelleret, og beplantningen er tilpasset i forhold til den første ansøgning om permanent jorddeponi, netop for at imødekomme naboernes bekymringer om indbliksgener samt for at forbedre naboernes udsigtsmuligheder.

#### 3.6.6. Præcedens

##### *Klagerens bemærkninger*

Klageren anfører, at tilladelsen medfører en risiko for præcedens for permanent lovliggørelse af mere eller mindre tilfældigt placerede jorddeponier i forbindelse med råstofindvinding. Klageren anfører, at kommunen ikke har taget stilling her til.

##### *Kommunens bemærkninger*

Kommunen finder, at der er taget stilling til præcedens, da det er helt særlige forhold, der ligger til grund for kommunens vurdering, herunder Hedeland Naturparks Udviklingsplan, samt at bakken efter bearbejdning bliver et offentligt tilgængeligt, rekreativt område. Kommunen anfører, at der i andre sager ligeledes vil ske en konkret vurdering ud fra sagernes specifikke forhold.

...

#### 3.6.11. Bilag VI-arter

##### *Klagerens bemærkninger*

Klageren anfører, at kommunen i dennes afgørelse har undladt at tage stilling til, hvorvidt det ansøgte vil påvirke såkaldte bilag IV-arter.

##### *Kommunens bemærkninger*

Kommunen har i høringsvar til Planklagenævnet bemærket, at arealet, hvor bakken ligger, var dyrket landbrugsjord frem til ca. 1998, at der fra ca. 1998 til ca. 2007 var aktiviteter i forbindelse med råstofgravning, og at der på tidspunktet for landzonetilladelsen den 18. juli 2019, havde ligget en bakke på stedet i 4 år. Kommunen har oplyst, at der i en grusgrav umiddelbart øst for bakken findes spidssnudet frø, som er en bilag IV-art. Spidssnudet frø yngler i lavvandede områder i grusgraven, og det er sandsynligt, at den benytter den udyrkede grusgrav til fouragering. Bakken ligger ca. 400 m fra frøernes ynglested.

Området mellem bakken og ynglestedet består af sø og udyrket græsland og krat, som frøerne kan bruge til fouragering uden for yngletiden. Kommunen vurderer, at det derfor ikke har betydning for frøerne, om bakken er der eller ej.

Endvidere vurderer kommunen, at det er sandsynligt, at der findes flagermus i området, og at det er muligt, at bakken kan påvirke flagermusenes fødesøgningsmønstre. En bakke kan fungere som ledelinje for flagermusenes flyvning. I betragtning af det store grusgravsområde lige øst for bakken finder kommunen det dog usandsynligt, at bakken har en væsentlig indvirkning på eventuelle bestande af flagermus. Kommunen formoder, at flagermusene hovedsagelig opholder sig og søger føde i naturområdet i grusgraven. På baggrund heraf finder kommunen, at bakken ikke påvirker bilag IV-arter.

...

### 3.7. Planklagenævnets afgørelse af 16. august 2021

Planklagenævnet traf 16. august 2021 afgørelse om at stadfæste Roskilde Kommunes lovliggørende landzonetilladelse til etablering af bakken.

I forhold til bilag IV-arter fremgik det under afsnit 3.7.2 om Planklagenævnets vurdering, at kommunens vurdering af forholdet til bilag IV-arter ikke fremgik af kommunens afgørelse om landzonetilladelse. Kommunen havde dog på nævnets anmodning indsendt sin vurdering af den ansøgte bakke og forholdet til bilag IV-arter og vurderet, at bakken ikke påvirker bilag IV-arter. På den baggrund fandt nævnet, at der var tale om en retlig mangel, der ikke var konkret væsentlig og ikke førte til, at afgørelsen om landzonetilladelse skulle ophæves som ugyldig.

Om vurderingen efter landzonereglerne fremgik det af afsnit 3.8, at nævnet navnlig lagde vægt på rekreative og planlægningsmæssige hensyn, herunder at bakken er placeret i et område, der er påvirket af omfattende råstofindvinding og på, at der bliver offentlig adgang til bakken, der indgår i Hedeland Naturpark.

Der fremgik følgende om indblik- og udsigtsgener for klageren, jf. afsnit 3.8.:

*Det forhold, at det ansøgte vil kunne medføre indblik- eller udsigtsgener for klageren kan ikke føre til et andet resultat. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på afstanden til klagerens bolig, og at der ligger en mark mellem naboens bolig og den ansøgte bakke.*

## 4. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

...

### *4.2. Planklagenævnets vurdering*

#### *4.2.1. Om genoptagelse, kommunens*

Klageren har anført, at kommunen ikke var berettiget eller forpligtet til at genoptage sagen og tilbagekalde den tidligere afgørelse om afslag. Planklagenævnet finder ikke, at der med kommunens landzonetilladelse af 18. juli 2019 er tale om genoptagelse af kommunens tidligere afgørelse af 6. april 2018, idet landzonetilladelsen er givet på baggrund af, at ansøgeren har indgivet en ny ansøgning, hvor bakkens udformning, størrelse mv. er anderledes end tidligere ansøgt. Kommunen var derfor berettiget til at træffe en ny afgørelse. På den baggrund kan nævnet ikke give medhold i dette klagepunkt.

Nævnet bemærker, at det ikke fremgår af den påklagede afgørelse om landzonetilladelse, at kommunen har tilbagekaldt det tidligere afslag.

...

#### *4.2.7. Om bilag IV-arter i forbindelse med landzonetilladelser*

*Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med landzonetilladelser*

Der er i habitatdirektivet<sup>9</sup> fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter). Disse regler gælder også uden for Natura 2000-områderne.

For dyrearter nævnt i habitatdirektivets bilag IV, litra a, er der forbud mod forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer, jf. artikel 12, stk. 1, litra b.

Der er desuden forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder, jf. artikel 12, stk. 1, litra d. Beskyttelsen er generel og vedrører ikke kun særligt udpegede områder. Beskyttelsen omfatter desuden både forsætlig og uforsætlig beskadigelse og ødelæggelse.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere lovgivninger, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen fra 2016,<sup>10</sup> som var gældende på det tidspunkt, hvor landzonetilladelsen blev givet.

Kommunen kan ikke give tilladelse efter planlovens § 35, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-dyrearter eller ødelægge bilag IV-plantearter, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 1. Vurderingen skal fremgå af landzonetilladelsen, jf. § 7, stk. 3.

#### *Planklagenævnets vurdering*

Klageren har anført, at kommunen i dennes afgørelse har undladt at tage stilling til, om det ansøgte påvirker bilag IV-arter.

Kommunens vurdering af forholdet til bilag IV-arter fremgår ikke af kommunens afgørelse om landzonetilladelse. Planklagenævnet finder, at dette som udgangspunkt vil være en væsentlig retlig mangel, som kan medføre, at afgørelsen bliver ugyldig. Kommunen har dog på nævnets anmodning indsendt sin vurdering af den ansøgte bakke og forholdet til bilag IV-arter, og herunder hvilke bilag IV-arter, der er i området. Kommunen vurderer, at bakken ikke påvirker bilag IV-arter.

Nævnet finder på baggrund heraf, at der er tale om en retlig mangel, der ikke er konkret væsentlig og ikke fører til, at afgørelsen om landzonetilladelse skal ophæves som ugyldig.

#### *4.2.8. Planklagenævnets nye vurdering i forhold til landzonereglerne*

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at der er tale om en bakke, der er op til 7,7 m høj og har et areal på 1,5 ha. Det er oplyst, at den ansøgte bakke er etableret af jord, der er i overskud fra råstofindvinding, og bliver offentlig tilgængelig og en del af Hedeland Naturpark. Planklagenævnet anser den ansøgte bakke som en ændret anvendelse af det berørte areal til en rekreativ anvendelse i forbindelse med Hedeland Naturpark. Planklagenævnet vurderer derfor, at det ansøgte kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnet finder, at der i den konkrete sag kan gives landzonetilladelse til den ansøgte bakke. Nævnet lægger ved vurderingen navnlig vægt på rekreative og planlægningsmæssige hensyn, herunder at bakken er placeret i et område, der er påvirket af omfattende råstofindvinding og på, at der bliver offentlig adgang til bakken, der indgår i Hedeland Naturpark.

Endvidere har nævnet lagt vægt på, at ejendommen i kommuneplanen er udlagt til rekreative formål. Derudover er området omfattet af Udviklingsplan for Hedeland 2017-2030. Nævnet finder ikke, at det taler afgørende imod en tilladelse, at bakken ligger i området, der i udviklingsplanen er betegnet "Ødemarken", og ikke i "Hedebjergene". På baggrund heraf finder nævnet, at en rekreativ bakke som ansøgt er i overensstemmelse med de planlægningsmæssige hensyn i området.

Det forhold, at det ansøgte vil kunne medføre indblik- eller udsigtsgener for klageren kan ikke føre til et andet resultat. Planklagenævnet finder således ikke, at etablering af bakken medfører nabogener, herunder indblik- eller udsigtsgener, for klageren i en sådan grad, at det er til hinder for at give landzonetilladelse. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på afstanden fra bakken til klagerens bolig, der er mindst ca. 90 m, og at der ligger en mark mellem naboens bolig og den ansøgte bakke.

Planklagenævnet finder endvidere ikke, at der i den konkrete sag er omstændigheder, der har skabt sådanne berettigede forventninger hos de omkringboende naboer, at det kan føre til et andet resultat. At kommunen tidligere har truffet afgørelse om afslag til at bevare et råjordsdepot, betyder ikke, at kommunen er afskåret fra at give landzonetilladelse på baggrund af en ny ansøgning, som det er sket i denne sag.

Det forhold, at det ansøgte er begrundet i økonomiske hensyn har ikke betydning for, om der kan gives landzonetilladelse."

### Forklaringer

Der er afgivet partsforklaring af <sup>A</sup> og vidneforklaring af

<sup>D</sup>

<sup>A</sup> har forklaret, at hun er uddannet landskabsingeniør og har arbejdet 15 år i Ishøj Kommune.

Hun og hendes mand købte deres ejendom for ca. 6 år siden. Jordvolden lå der da allerede. De syntes, at den var grim, men fik at vide, at den ville blive fjernet, da den lå ulovligt placeret. De var klar over, at der var meddelt midlertidig landzonetilladelse. Efter de havde overtaget ejendommen, fik de etableret et udeareal, som vender væk fra vejen, og de tænkte, at de ville få en fin udsigt fra terrassen, når jordvolden var væk.

I 2016 kontaktede hun <sup>Selskab A/S</sup> for at få oplyst, hvornår jordvolden ville blive fjernet. I august eller september 2016 blev der holdt et møde, hvor <sup>Selskab A/S</sup> meddelte, at volden ikke ville blive fjernet, da det ville blive for dyrt.

Senere modtog de et høringsbrev fra kommunen og var sammen med alle naboerne, en repræsentant fra henholdsvis kommunen og <sup>Selskab A/S</sup> på besigtigelse på jordvolden. <sup>Selskab A/S</sup> gentog, at de ikke ønskede at fjerne volden og spurgte i stedet, om der var en måde, som volden kunne formes på, som ville gøre den mere acceptabel.

Voldens placering i landskabet er helt tilfældig. Fra de to bakketoppe kan man se ned i deres have og på deres terrasse. Kommunens repræsentant, <sup>E</sup>, gav udtryk for, at hun heller ikke kunne lide jordvolden, og at den ville blive fjernet. I april 2018 meddelte kommunen afslag på <sup>Selskab A/S</sup> ansøgning om permanent landzonetilladelse. I februar 2019 fik de sendt et nyt forslag fra <sup>Selskab A/S</sup> i høring.

Jordvolden er en lang grim pølse, som består af opgravet grus. Der er ikke muld på, og man kan derfor ikke få noget til at vokse på den. Aktuelt gror der havtorn. Hvis man kan få kratbeplantning, vil det nok skærme for nogle af indbliksgenerne. De frygter, at der vil blive holdt fester i "Madpakkehuset". De har hele tiden vist, at området skulle overgå til Hedeland, som er ejet af Roskilde Kommune, og blive offentligt tilgængeligt.

<sup>D</sup> har forklaret, at hun er uddannet bygningsingeniør og har været ansat i Roskilde Kommune siden 2011. Hun har arbejdet med landzonesager siden 2007.

Hun har været sagsbehandler på sagen siden 2019, men har også drøftet afgørelserne fra 2016 og 2018 med den tidligere sagsbehandler, <sup>E</sup>.

Hendes chef, <sup>F</sup>, har skrevet under på afgørelsen af 18. juli 2019, hvor der blev meddelt landzonetilladelse til <sup>Selskab A/S</sup>. Det var en politisk beslutning, at der skulle gives en tilladelse. Der var først givet afslag begrundet i hensynet til naboerne. Forvaltningens indstilling til byrådet var at meddele tilladelse. I stedet for en administrativ beslutning lagde de den op til politisk beslutning. Det gør de, hvis sagerne har politisk interesse, hvis der f.eks. er mange indsigelser eller meget presseomtale.

Hun mener, at hun har været på besigtigelse ad flere omgange. Hun ved ikke, hvor langt bakken ligger fra Hedebjergene, men det er et godt stykke vej. Man kan se derhen, men det er ikke nærmeste nabo.

Selskab A/S nye ansøgning indeholdt sådanne ændringer i forhold til den ansøgning, der var blevet afslået, at den kunne behandles som en ny sag. Ændringerne består blandt andet i, at en lille bakke mod vest er skåret væk. Toppene på bakken er desuden trukket længere mod syd. Mod nord er der nu kun krat, som man ikke har lyst til at færdes i. Madpakkehuset er blevet fjernet for at undgå, at der sidder for mange mennesker på toppen og kigger ned på ejendommen. Bakkens form er ændret, så den er smallere og trukket ud i nord-sydlig retning. Den blokerer derfor ikke helt så meget. Man vil desuden sikre, at der ikke kommer skov på bakken, så den ikke kommer til at virke højere.

Høringssvarene fra naboerne er indgået sammen med de andre hensyn, som kommunen skal varetage. Hedeland er et naturområde, hvor man omdanner råstofgraveområde til rekreativ natur. Udviklingsplanen, som er vedtaget politisk, indgår i de afvejsninger, kommunen foretager ved meddelelse af landzonestager, og bruges som rettesnor i deres planlægning af området. Arealet skal overgå til Hedeland. Hun ved ikke, om der ligger en fast aftale om det, herunder om der er indgået aftale om prisen.

### Parternes synspunkter

A og B har i deres påstandsdokument anført:

”Til støtte for den nedlagte påstand om ugyldighed gøres det overordnet gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 7. marts 2022 (bilag A) er ulovlig og ugyldig.

Det gøres herunder gældende, at Planklagenævnet fejlagtigt har behandlet sagen som om, der var tale om en ”sædvanlig” landzonesag til etablering af et råjordsdepot og ikke som en lovliggørelsessag. I lovliggørelsessager skal der foretages en vurdering af, om der ville være givet tilladelse til opførelse af anlægget, såfremt der inden opførelsen var ansøgt om landzonetilladelse. Hvis det kan lægges til grund, at en sådan ansøgning ikke ville være blevet imødekommet, er det udgangspunktet, at der skal ske fysisk lovliggørelse, medmindre der som følge af anlæggets faktiske etablering er tilstrækkeligt tungtvejende grunde til retlig lovliggørelse, jf. fast praksis se bl.a. U 2000.2412H, U 2003.1628 Ø og MAD 2009.995 Ø.

Det gøres gældende, at det i sagen kan lægges til grund, at Roskilde Kommune ikke ville have meddelt permanent landzonetilladelse til råjordsdepotet, hvis Selskab A/S forudgående havde ansøgt om det, jf. begrundelserne i kommunens første afgørelse af 5. februar 2016 (bilag 3) og anden afgørelse af 6. april 2018 (bilag 5) som uddybet i notat af 22. maj 2018 (bilag 7)

Det klare udgangspunkt er derfor også, at der skal ske fysisk lovliggørelse af råjordsdepotet i stedet for en retlig lovliggørelse. Det gøres gældende, at der ikke er tilstrækkeligt tungtvejende grunde til retlig lovliggørelse, men at Planklage-

nævnet i øvrigt slet ikke har forholdt sig hertil, idet sagen ikke er behandlet som en lovliggørelsessag.

Planklagenævnets afgørelse indebærer derudover, at Roskilde Kommunes tidligere afgørelser om landzonetilladelse til midlertidigt råjordsdepot af 5. februar 2016 (bilag 3) og afslag på landzonetilladelse til permanent råjordsdepot af 6. april 2018 (bilag 5) *de facto* er blevet genoptaget og omgjort uden grundlag herfor, idet forholdene (i det væsentlige) ikke har ændret sig.

Det gøres endvidere gældende, at det er en væsentlig mangel ved Planklagenævnets afgørelse, at nævnet slet ikke har forholdt sig til bilag IV-arterne i området, jf. planhabitatbekendtgørelsen og habitatdirektivet, som finder direkte anvendelse i dansk ret. Planklagenævnet har blot begrundet sin afgørelse med, at *"Kommunen vurderer, at bakken ikke påvirker bilag IV-arter"*, men nævnet har ikke selv foretaget nogen form for efterprøvelse af denne vurdering. Dette på trods af, at nævnet har udtalt i afgørelsen (side 12), at kommunens manglende vurdering af forholdet til bilag IV-arter i landzonetilladelsen af 18. juli 2019 (bilag 2) som udgangspunkt vil være en væsentlig retlig mangel, der kan medføre, at afgørelsen bliver ugyldig.

Endelig gøres det gældende, at den konkret væsentlige parthøringsfejl i forbindelse med Planklagenævnets afgørelse af 7. marts 2022 (bilag A) – bestående i manglende orientering og partshøring af <sup>A</sup> og <sup>B</sup> over Selskab A/S 3 indlæg til Planklagenævnet af 20. og 26. januar 2022 og 21. februar 2022 (bilag A, side 8, 3. sidste afsnit) – i sig selv fører til, at afgørelsen af 7. marts 2022 er ulovlig og ugyldig.

Som beskrevet i meddelelse til retten af 28. marts 2022 kunne det først ved en gennemgang af Klageportalen den 25. marts 2022 (bilag 11) konstateres, at Planklagenævnet samme dag kl. 12.10 oprettede og opdaterede en ny sag vedrørende <sup>A</sup> og <sup>B</sup>. Der ligger dog ingen dokumenter på sagen. Det eneste, der fremgår af sagen, er, at sagens parter bl.a. er Selskab A/S, og at de er repræsenteret af Lundgrens Advokatpartnerselskab.

Til støtte for den nedlagte påstand om hjemvisning henvises til de ovenfor anførte anbringender om Planklagenævnets fejlagtige og mangelfulde afgørelse navnlig bestående i:

- I. At Planklagenævnet fejlagtigt ikke har behandlet sagen som en lovliggørelsessag på trods af afgørelsens overskrift "Afgørelse i klagesag om Roskilde Kommunes lovliggørende landzonetilladelse til etablering af bakke på <sup>Vejnavn1</sup>".
- II. At Planklagenævnet ikke har forholdt sig til de beskyttede bilag IV-arter i området, jf. planhabitatbekendtgørelsen og habitatdirektivet, og
- III. At Planklagenævnet har begået konkret væsentlige partshøringsfejl."



Planklagenævnet har i sit påstandsdokument anført:

”Til støtte for påstanden om frifindelse gøres det overordnet gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 7. marts 2022 (bilag A) er lovlige og gyldige.

Planklagenævnet har med rette stadfæstet Roskilde Kommunes landzonetilladelse af 18. juli 2019 (bilag 2) om lovliggørelse og bearbejdning af eksisterende kunstig bakke på Ejendommen.

Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke forbundet med fejl eller mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Der er ikke ud over sagsøgernes indsigelse mod oplysningerne i afgørelsen af 16. august 2021 (bilag 1) om mellemliggende vej og afstand til sagsøgernes bolig under retssagen fremkommet væsentlige nye oplysninger af betydning for sagen. Oplysningerne har ført til genoptagelse (bilag A), og der var ikke i den forbindelse pligt til yderligere at høre sagsøgerne, jf. herom nedenfor i afsnit 3.3.3.

De synspunkter, som sagsøgerne i øvrigt har anført under retssagen, herunder at der tidligere er søgt om landzonetilladelse til permanent jorddepot på Ejendommen (bilag 4) samt kommunens begrundelse for afslaget på landzonetilladelse til permanent jorddepot af 6. april 2018 (bilag 5), blev også fremsat i klagen til Planklagenævnet (bilag C). Nævnet har således allerede i forbindelse med behandlingen af klagesagen været bekendt med sagsøgernes synspunkter herom, og nævnet har vurderet, at synspunkterne ikke kan føre til en anden vurdering.

Der henvises derfor til begrundelsen i Planklagenævnets afgørelse af 7. marts 2022 (bilag A, afsnit 3), som suppleres med følgende:

### 3.2 Planklagenævnets konkrete hensynsafvejning

Planklagenævnets afgørelse af 7. marts 2022 (bilag A) er truffet i medfør af planlovens § 35, stk. 1, og beror på en konkret skønsmæssig afvejning af de hensyn, som er anført i afgørelsen, jf. navnlig afgørelsens afsnit 4.2.5 og 4.2.8. Nævnet har i afgørelsen inddraget de relevante hensyn i sagen, som skal varetages ved administrationen af landzonereglerne, herunder navnlig rekreative og planlægningsmæssige hensyn, som er saglige hensyn. Nævnet har samtidig fundet, at indblik- og udsigtsgener for sagsøgerne ikke kan føre til, at der ikke kan gives landzonetilladelse til det ansøgte.

Hertil bemærkes, at hensynet til, at naboer ikke påføres urimelige gener, kan inddrages ved administrationen af landzonebestemmelserne, jf. bl.a. NKO nr. 266, februar 2003 og den kommenterede planlov.<sup>1</sup>

Følgende fremgår af sidstnævnte (mine understregninger tilføjet):

*"Nabohensyn i øvrigt ud over støj, lugt og trafikforhold kan også indgå i landzone-administrationen. [...]. Endvidere kan særlige visuelle gener for naboer tillægges betydning.*

*[...]*

*For at nabohensynet alene kan begrunde afslag på landzonetilladelse, må det normalt forudsættes, at der er tale om særlige eller væsentlige gener, [...]."*

Som det fremgår, skal der være tale om særlige visuelle gener, herunder indbliksgener og udsigtsgener, hvis nabohensyn alene skal begrunde et afslag på landzonetilladelse. Eventuelle nabohensyn indgår som de øvrige hensyn, der skal varetages i landzonesager, i en samlet konkret afvejning i den enkelte sag, hvilket også er sket i nærværende sag.

Det bemærkes desuden, at spørgsmålet om, hvorvidt der bør meddeles lovliggende tilladelse til forhold, der allerede er etableret, som udgangspunkt skal behandles, som hvis der var ansøgt, inden etableringen fandt sted. Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip indebærer endvidere, at indholdet i en afgørelse ikke må gå videre med hensyn til at påføre borgere eller virksomheder byrder, end formålet tilsiger.

Det gøres gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Planklagenævnets skønsmæssige afvejning af de rekreative og planlægningsmæssige hensyn, som nævnet har lagt vægt på i afgørelsen, overfor hensynet til eventuelle indbliksgener eller udsigtsgener for sagsøgerne, jf. afgørelsens afsnit 4.2.8. Nævnet har i den forbindelse inddraget både afstanden til sagsøgernes bolig, karakteren af det område, hvor den ansøgte bakke er beliggende, at bakken indgår i Hedeland Naturpark, at Ejendommen er udlagt til rekreative formål i kommuneplanen (bilag G), samt at området er omfattet af Udviklingsplan for Hedeland 2017-2030 (bilag 6 og bilag H) og således er en del af et område, som i forvejen i vidt omfang består af natur med varierende topografi og bl.a. har til formål at skabe en dramatisering af landskabet. Planklagenævnet er særlig sagkyndigt til at foretage en sådan afvejning, jf. bl.a. Højesterets dom i UfR 2008, side 129/2.

### 3.3 Sagsøgernes anbringender

Til sagsøgernes anbringender bemærkes herudover følgende:

#### 3.3.1 Ad spørgsmålet om genoptagelse eller en ny afgørelse

Det bestrides, at der er tale om genoptagelse af Roskilde Kommunes afgørelse af 6. april 2018 (bilag 5).

*Spørgsmålet om genoptagelse* afhænger af, om der er grundlag for genoptagelse af den oprindelige afgørelse som følge af nye faktuelle oplysninger om de oprindelige forhold, nye retlige forhold (f.eks. ændring af retspraksis) eller væsentlige sagsbehandlingsfejl i forbindelse med den oprindelige afgørelse.

En *ny afgørelse* er derimod kendetegnet ved, at myndigheden foretager en ny vurdering typisk som følge af nye forhold i området, ændringer i det ansøgte projekt eller ændret praksis i kommunen.<sup>2</sup>

Som anført i Planklagenævnets afgørelse af 7. marts 2022 er landzonetilladelsen givet på baggrund af, at ansøgeren indsendte en ny ansøgning (bilag 8). Det nye projekt bestod bl.a. i, at udformningen og størrelsen af bakken var ændret fra at være en sammenhængende flad bakke til at være to mindre bakker, og at beplantningen var ændret fra træer til krat mod naboer og med lav bevoksning på toppen. Der er således ikke tale om nye faktuelle oplysninger om de oprindelige forhold, men derimod om nye efterfølgende oplysninger i form af en ændret ansøgning. Kommunen var derfor berettiget – og forpligtet – til at behandle ansøgningen.

Det bemærkes hertil, at kommunens overskrift i afgørelsen "*Landzonetilladelse til revideret projekt for lovliggørelse og bearbejdning af eksisterende kunstig bakke*" (bilag 2) tydeligt viser, at kommunen ved sagens behandling var klar over, at der ikke var tale om etablering af en ny bakke, som sagsøgerne har gjort gældende, jf. stævningen, side 2. Også Planklagenævnets afgørelse angår en lovliggørende landzonetilladelse, hvilket fremgår både af afgørelsens overskrift ("*Afgørelse om Roskilde Kommunes lovliggørende landzonetilladelse til etablering af bakke på <sup>Vejnavn1</sup>*") samt flere andre steder i afgørelsen.

Allerede af den grund, at der er tale om et nyt projekt, bestrides det i forlængelse heraf tillige, at det har væsentlig betydning for vurderingen i nærværende sag, at Roskilde Kommune den 6. april 2018 meddelte afslag på landzonetilladelse til permanent jorddepot på Ejendommen (bilag 5). Det gøres under alle omstændigheder desuden gældende, at Planklagenævnet som rekursinstans ikke er bundet af kommunens tidligere afgørelser om landzonetilladelser, medmindre disse er blevet stadfæstet af Planklagenævnet eller tidligere nævn på planområdet.<sup>3</sup> Afgørelsen af 6. april 2018 (bilag 5) blev ikke påklaget til nævnet.

### **3.3.2 Ad spørgsmålet om vurderingen af en eventuel påvirkning af bilag IV-arter**

Det gøres desuden gældende, at det heller ikke udgør en væsentlig mangel ved Planklagenævnets afgørelse af 7. marts 2022, at nævnet har fundet, at den manglende vurdering af en eventuel påvirkning af bilag IV-arter i Roskilde Kommunes afgørelse af 18. juli 2019 (bilag 2) ikke er konkret væsentlig og derved ikke kan føre til afgørelsens ugyldighed.<sup>4</sup>

Konstateringen af en væsentlig (retlig) mangel i en påklaget afgørelse medfører ikke pr. definition, at klageinstansen skal tilsidesætte afgørelsen som ugyldig (og eventuelt hjemvise sagen til fornyet behandling i første instansen). For at undgå en forhaling af sagen vil det i en del tilfælde derimod være naturligt, at rekursinstansen forholder sig til og træffer afgørelse ud fra de nye oplysninger<sup>5</sup>, hvilket er sket i nærværende sag.

Planklagenævnet har i den forbindelse lagt til grund, at kommunen har vurderet, at bakken ikke påvirker bilag IV-arter, og nævnet har tiltrådt denne vurdering, jf. Planklagenævnets afgørelse af 7. marts 2022, afsnit 4.2.7. Sagsøgerne har hverken dokumenteret eller sandsynliggjort forhold, som viser, at denne vurdering ikke er korrekt.

### 3.3.3. *Ad spørgsmålet om manglende partshøring af sagsøgerne i forbindelse med Planklagenævnets genoptagelse af klagesagen*

I nærværende sag traf Planklagenævnet oprindelig afgørelse den 16. august 2021 (bilag 1), hvilken ved stævning af 22. december 2021 blev indbragt for domstolene af sagsøgerne. I stævningen påpegede sagsøgerne, at Planklagenævnets afgørelse var baseret på forkerte faktuelle oplysninger om afstanden mellem det ansøgte og sagsøgernes bolig. I lyset af det i stævningen anførte vurderede nævnet, at der var begået fejl ved sagens behandling, og at denne fejl kunne begrunde genoptagelse af behandlingen af klagesagen. Sagsøgerne blev orienteret om nævnets beslutning om genoptagelse ved brev af 11. januar 2022. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

*"Hvis nævnet modtager oplysninger i sagen, som I ikke er bekendt med, indgår i sagen, og hvis disse oplysninger vil kunne føre til en afgørelse, som går jer imod, vil I blive partshørt over oplysningerne. I behøver derfor ikke at foretage jer noget som følge af anmodningen om genoptagelse."*

Dette er i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1, hvoraf følger, at partshøringspligten er betinget af, at oplysningerne vedrører sagens faktiske omstændigheder, at parten ikke kan antages at være bekendt hermed, at oplysningerne skal være denne til ugunst, samt at oplysningerne er af væsentlig betydning for sagen.

Selskab A/S, som er adressat for Roskilde Kommunes landzonetilladelse af 18. juli 2019 (bilag 2), afgav bemærkninger under nævnets behandling af genoptagelsessagen (bilag J). Sagsøgerne blev ikke partshørt vedrørende Selskab A/S bemærkninger.

Det gøres i første række gældende, at Planklagenævnet ikke havde pligt til at partshøre sagsøgerne vedrørende Selskab A/S bemærkninger. Nævnet har derfor ikke begået en sagsbehandlingsfejl, som kan føre til ugyldighed af afgørelsen af 7. marts 2022 (bilag A).

Der henvises til, at bemærkningerne ene og alene indeholder en række (retlige) synspunkter vedrørende Planklagenævnets beslutning om af egen drift at genoptage klagesagen og ikke oplysninger om sagens faktiske omstændigheder. Oplysningerne var heller ikke af væsentlig betydning for sagens afgørelse, idet de som anført angik Planklagenævnets beslutning om genoptagelse af sagen og ikke indeholdt nye oplysninger vedrørende den materielle sag.

Hvis retten mod forventning måtte finde, at sagsøgerne skulle have været parts-hørt vedrørende de bemærkninger fra <sup>Selskab A/S</sup>, som er tilgået Planklagenævnet under genoptagelsessagen, gøres det i anden række gældende, at høringsmanglen er konkret uvæsentlig og derfor ikke kan føre til afgørelsens ugyldighed.

Der henvises til, at Planklagenævnets afgørelse af 7. marts 2022, hvor nævnet på ny stadfæstede Roskilde Kommunes afgørelse af 18. juli 2019, illustrerer, at oplysningerne fra <sup>Selskab A/S</sup> ikke har ændret på Planklagenævnets oplysningsgrundlag, bedømmelsesgrundlag i øvrigt eller afgørelsens indhold. De få ændringer i oplysningsgrundlaget, som afgørelsen i genoptagelsessagen indeholder, stammer derimod fra sagsøgerne selv, jf. det ovenfor anførte om afstandsangivelsen i stævningen. Der kunne ved en partshøring af sagsøgerne vedrørende bemærkningerne fra <sup>Selskab A/S</sup> således ikke forventes at fremkomme noget, der ville have haft betydning for Planklagenævnets bedømmelse af sagen.”

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagen.

### **Rettens begrundelse og resultat**

Planklagenævnets afgørelse af 7. marts 2022 er truffet i medfør af planlovens § 35, stk. 1. Det fremgår af bestemmelsen, at der i landzoner ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen må fortages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer.

Af planlovens § 1 fremgår, at lovens formål er at sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand.

Planklagenævnet har i sin afgørelse om lovliggørende landzonetilladelse inddraget rekreative og planlægningsmæssige hensyn samt hensynet til eventuelle indblik- og udsigtsgener for <sup>A</sup> og <sup>B</sup>. Nævnet har ved sin vurdering lagt vægt på blandt andet bakkens størrelse, afstanden til <sup>A</sup> og <sup>B</sup> s bolig og karakteren af det område, hvor bakken ligger, herunder at området er udlagt til rekreative formål og omfattet af udviklingsplanen for Hedeland Naturpark.

Planklagenævnet er særligt sagkyndigt til at foretage den skønsmæssige vurdering af, om landzonetilladelse skal meddeles, og retten finder ikke, at der er

grundlag for at tilsidesætte nævnets afvejning af de ovennævnte saglige hensyn.

Retten finder endvidere, at der er tale om en ny afgørelse om lovliggørende landzonetilladelse og ikke en genoptagelse af kommunens tidligere meddelte afslag af 6. april 2018. Retten har herved lagt vægt på, at tilladelsen er givet på baggrund af en ny ansøgning, der indebar en ændring af udformningen af og beplantningen på bakken.

Retten finder desuden, at Planklagenævnet i sin afgørelse har forholdt sig til en eventuel påvirkning af bilag IV-arter, og at der ikke under sagen er fremkommet oplysninger, der giver grundlag for at tilsidesætte den vurdering.

Efter bevisførelsen lægger retten til grund, at <sup>Selskab A/S</sup> under Planklagenævnets behandling af genoptagelsessagen afgav tre skriftlige indlæg til nævnet, hvoraf et er fremlagt under sagen.

Retten finder, at indlægget af 26. januar 2022 ikke indeholder oplysninger af væsentlig betydning for sagen, som der i medfør af forvaltningslovens § 19, stk. 1, var pligt til at partshøre <sup>A</sup> og <sup>B</sup> over. Retten har lagt vægt på, at indlægget indeholder bemærkninger til Planklagenævnets beslutning om at genoptage sagen og ikke nye oplysninger, der indgik i nævnets afgørelse om, hvorvidt der kunne meddeles landzonetilladelse.

På den baggrund er der ikke grundlag for at fastslå, at Planklagenævnets afgørelse af 7. marts 2022 er ulovlig og ugyldig. Som følge af det anførte tages Planklagenævnets påstand om frifindelse til følge.

Sagsomkostningerne er efter sagens værdi, forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift med 40.000 kr. Planklagenævnet er ikke momsregistreret.

#### **THI KENDES FOR RET:**

Planklagenævnet frifindes.

<sup>A</sup> og <sup>B</sup> skal inden 14 dage til Planklagenævnet betale sagsomkostninger med 40.000 kr.

Sagsomkostningerne bliver forrentet efter rentelovens § 8 a.