

MRF 2024.213

Planklagenævnets afgørelse af 30. august 2024, j.nr. 24/03082

Ophævet lovliggørende landzonetilladelse til udvidelse af eksisterende dambrug med en række anlæg ca. 60 m fra Natura 2000-område, da kommunens væsentlighedsvurdering var utilstrækkelig, idet den alene inddrog påvirkning ved etablering af anlæggene og ikke påvirkning ved drift. Nabo til dambruget havde ikke partsstatus, da der mellem dambruget og naboens bygninger var en kanal og mindst 80 m.

Sagen omhandlede lovliggørende landzonetilladelse til udvidelse af et eksisterende dambrug. Dambrugsudvidelsen omfattede to kanal anlæg, to biofiltre og en slamtank, der var placeret i tilknytning til eksisterende ældre anlæg. Dambruget var etableret på en ca. 12 ha stor landbrugsejendom i landzone og lå ca. 60 m fra Natura 2000-område N66, Stabil Fjord og Vest Stabil Fjord, hvor udpegningsgrundlaget bl.a. omfatter naturtypen vandløb, odde samt fiskearterne hav- og bæklampret. Ved dambruget lå en å, der afvandede til Natura 2000-området. I 2017 traf Ringkøbing-Skjern Kommune screeningafgørelse om, at det ansøgte projekt ikke var VVM-pligtigt, og traf samtidig afgørelse om revurdering af dambrugets miljøgodkendelse fra 2003. I den forbindelse blev der udarbejdet en væsentlighedsvurdering efter habitatreglerne, der konkluderede, at projektet ikke ville påvirke bilag IV-arter og Natura 2000-områder, men at dambruget dog potentielt kunne påvirke udpegningsgrundlaget og bilag IV-arter gennem spildevandsudledning. Revurderingen af miljøgodkendelse og VVM-screening blev påklaget, men klagen blev afvist af Miljø- og Fødevarerklagenævnet i april 2021 (j.nr. 21/03967) pga. overskridelse af klagefrist. En anmodning om genoptagelse af klagesagen blev afslået i juni 2023 (j.nr. 21/07939). I 2020 meddelte kommunen byggetilladelse til projektet og traf samtidig indirekte afgørelse om, at projektet ikke krævede landzonetilladelse, hvilket blev påklaget til Planklagenævnet, der i oktober 2022 (j.nr. 21/13733) fandt, at projektet krævede landzonetilladelse, med den begrundelse, at byggeri til dambrug i almindelighed ikke er omfattet af undtagelsen i planlovens § 36, stk. 1, nr. 3, og da der ikke var tale om et mindre byggeri på dambrug omfattet af undtagelsen i § 36, stk. 1, nr. 4. Herefter meddelte kommunen i februar 2024 lovliggørende landzonetilladelse til projektet på en række vilkår. Kommunen lagde bl.a. vægt på, at der var tale om en eksisterende dambrugsvirksomhed, der havde en berettiget forventning om at kunne udvide med

mulighed for tilpasning henblik på miljøforbedring. Kommunen havde vurderet, at projektet ikke ville få konsekvenser for Natura 2000-området eller bilag IV-arter henset til afstanden til Natura 2000-området, og da der ikke var fund af beskyttede arter i området. Afgørelsen blev påklaget af naboen N, der navnlig anførte, at N skulle have været partsført, og at kommunens vurdering ift. Natura 2000-området og bilag IV-arter var mangelfuld. Planklagenævnet (formanden) bemærkede med hensyn til spørgsmålet om partsføring, at der lå eksisterende kanal anlæg, siloer mv. mellem N's ejendom og det ansøgte anlæg på dambruget, og at der var mindst 80 m mellem N's bygninger og projektet, hvorfor N ikke var så væsentligt berørt af udvidelsen, at N var part i forvaltningslovens forstand. Nævnet bemærkede i den forbindelse, at kommunen havde foretaget tilstrækkelig naboorientering af N efter planlovens § 35, stk. 4, hvilket gælder ved siden af forvaltningslovens § 19 om partsføring. Med hensyn til spørgsmålet om udvidelsens påvirkning af Natura 2000-området og bilag IV-arter havde kommunen i forbindelse med klagesagen fremsendt en væsentlighedsvurdering fra oktober 2023, der lå til grund for landzonetilladelsen. Af væsentlighedsvurderingen fremgik bl.a., at den alene vedrørte selve etableringen af de fysiske anlæg, da "selv den produktionsmæssige vurdering" efter habitatbekendtgørelsen var foretaget i forbindelse med revurdering af dambrugets miljøgodkendelse i 2017. Af væsentlighedsvurderingen fra oktober 2023 fremgik desuden, at vandløbet umiddelbart vest for dambruget var udpeget som naturtypen "vandløb", og at kommunen var bekendt med forekomst af odde samt bæ- og havlampret i flere tilløb til Stadil Fjord, men at kommunen vurderede, at de fysiske anlæg ikke ville påvirke Natura 2000-området eller bilag IV-arter væsentligt. Nævnet konstaterede, at projektet lå ca. 60 m fra Natura 2000-området, at der gennem dambruget løb et vandløb, der fortsatte gennem Natura 2000-området til Stabil Fjord, og at kommunen alene

havde vurderet selve etableringen af de fysiske anlæg og ikke anvendelsen heraf. Nævnet fandt derfor, at kommunen ikke havde forholdt sig til, hvorvidt driften af dambruget kunne påvirke Natura 2000-området væsentligt, og at der ikke var inddraget de fornødne oplysninger til at kunne vurdere, om projektet under hensyn til den korte afstand til Natura 2000-området ville medføre en væsentlig påvirkning af arterne og naturtyperne på udpegningsgrundlaget, jf. planhabitatbekendtgørelsen § 4, stk. 1. Selvom kommunen ikke var afskåret fra at inddrage den tidligere vurdering, der var udarbejdet i forbindelse med revurderingen af miljøgodkendelsen i 2017, skulle der foretages en ny væsentlighedsvurdering, der forholdt

sig til eventuelle ændringer i den mellemliggende periode. Nævnet fandt endvidere, at kommunen ikke havde foretaget den fornødne vurdering af projektets påvirkning af bilag IV-arter, hvilket bl.a. blev begrundet med, at når den indledende vurdering viser, at der potentielt kan være yngle- og rasteområder for bilag IV-arter i et område, skal kommunen belyse sagen nærmere med henblik på at vurdere, om der kan ske beskadigelse heraf. På den baggrund ophævede nævnet kommunens landzonetilladelse med bemærkning om, at kommunen ved fornyet behandling af sagen også skulle vurdere det ansøgte i forhold til indsatsbekendtgørelsens § 8.

Kommentar: Afgørelsen giver anledning til tre bemærkninger. I relation til Planklagenævnets ophævelse i oktober 2022 (j.nr. 21/13733) af den indirekte afgørelse om, at udbygningen ikke krævede landzonetilladelse, har nævnets afgørelse klar støtte i forarbejderne til planloven, hvor det bl.a. anføres i bemærkningerne, "at det er det traditionelle fiskerierhverv, der ønskes tilgodeset med [planlovens § 36, stk. 1, nr. 3], nemlig typisk fjord- og kystfiskeri, mens de fleste dambrug vil falde uden for bestemmelsen på grund af det industrielle præg. Til brug for fiskerierhvervet kan der f.eks. frit opføres redskabsskure og bådhuse, mens overdækkede dambrugsbassiner falder uden for det tilsigtede". Den anden bemærkning knytter sig til lovliggørelsesspørgsmålet, da ændringen af dambruget er gennemført på grundlag af en revurdering af miljøgodkendelsen, hvor der forud er gennemført en væsentlighedsvurdering af Natura 2000-området efter habitatbekendtgørelsens § 6, og det er denne væsentlighedsvurdering, der blev lagt til grund ved den lovliggørende landzonetilladelse, som Planklagenævnet ophævede, fordi væsentlighedsvurderingen var mangelfuld, hvilket muligvis betyder, at væsentlighedsvurdering af miljøgodkendelsen også var mangelfuld. Det er imidlertid ikke dambruget, men kommunen, der har ansvaret for, at væsentlighedsvurderingen efter habitatreglerne er korrekt, jf. sag C-461/17, Holohan. Dette rejser så spørgsmålet, om kommunen samtidig kan være forpligtet til at genoptage revurderingen af miljøgodkendelsen, da alle dambrugets påvirkninger af Natura 2000-områder ved drift er reguleret i miljøgodkendelsen og ikke i landzonetilladelsen. Dette har Planklagenævnet ikke kompetence til at tage stilling til, hvilket begrundet nævnets tavshed, men ikke ophæver spørgsmålets relevans. Følger man EU-Domstolens dom i sag C-278/21, AquaPri (**MRF 2022.193**) om mangler i tidligere væsentlighedsvurdering af havbrug, må dette logisk føre til, at kommunen skal udarbejde en konsekvensvurdering på grundlag af habitatdirektivets art. 6, stk. 2, af miljøgodkendelsen, hvis den fortsatte drift af dambruget kan medføre en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området. Dette vil i givet fald også udløse krav om miljøvurdering efter miljøvurderingsloven. Om lovliggørelse af tidligere mangler i konsekvensvurdering af Natura 2000-områder se tillige Pagh: U 2020B.161. Den tredje bemærkning, som afgørelsen giver anledning til, er, at da der var tale om en lovliggørende landzonetilladelse til udvidelse af dambruget, skulle væsentlighedsvurderingen ikke kun begrænses til projektets fremtidige indvirkninger, men tage alle de indvirkninger på miljøet, der havde været siden projektets gennemførelse, i betragtning, jf. sag C-411/17, præmis 175-176, og – for så vidt angår lovliggørelse efter VVM-direktivet – de forenede sager C-196/16 og C-197/16, *Comune di Corridonia m.fl.*, præmis 43. Dette kunne Planklagenævnet med fordel have gjort kommunen opmærksom på i forbindelse med hjemvisningen af sagen til fornyet behandling.



Afgørelse i klagesag om Ringkøbing-Skjern Kommunes lovliggørende landzonetilladelse til udvidelse af dambrug på [A1], Ringkøbing

Sag: 24/03082

Dato: 30. august 2024

Ringkøbing-Skjern Kommune gav den 8. februar 2024 lovliggørende landzonetilladelse til at udvide et dambrug ved etablering af to kanalanlæg, to biofiltre og en slamtank på ejendommen [A1], 6950 Ringkøbing.

En nabo har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om reglerne om partshøring er overholdt, jf. forvaltningslovens § 19.
- Om reglerne om naboorientering er overholdt, jf. planlovens § 35, stk. 4 og 5.
- Om afgørelsen er i strid med planhabitatbekendtgørelsen i forhold til vurdering af påvirkning af Natura 2000-områder.
- Om afgørelsen er i strid med planhabitatbekendtgørelsens regler om bilag IV-arter.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver afgørelsen og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører en allerede foretaget udvidelse af et eksisterende dambrug ved etablering af to kanalanlæg, to biofiltre og en slamtank. Det ansøgte er etableret på matr.nr. [M1], på adressen [A1], 6970 Ringkøbing.^[1]

Det ansøgte ligger i landzone og i det åbne land. Matriklen er en del af en landbrugsejendom på ca. 12 ha.

De ansøgte anlæg, øvrige anlæg på dambruget samt placeringen i forhold til vandløb m.m. fremgår af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Ejendommen ligger i kystnærhedszonen, ca. 2 km fra kysten. Der er vandløb umiddelbart nord og syd for dambruget, og matr.nr. [M1] er i sin helhed omfattet af en åbeskyttelseslinjen efter naturbeskyttelsesloven. Det nordlige vandløb er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, og i dambrugets nærhed er desuden registreret beskyttet natur i form af eng og mose. Vandløbet, der løber syd for dambruget, er målsat.^[2]

Ejendommen ligger i et område, der er udpeget som lavbundsareal, økologisk forbindelse, område med kulturhistoriske bevaringsværdier, værdifuldt kulturmiljø, bevaringsværdigt landskab, større sammenhængende landskab, område med geologiske bevaringsværdier samt som område, der kan blive udsat for oversvømmelse, i kommuneplan 2021 for Ringkøbing-Skjern Kommune. Ejendommen er ikke omfattet af en lokalplan og ligger uden for kommuneplanens rammer.

Umiddelbart vest for matr.nr. [M1], er udpeget Natura 2000-område, N66, Stadil Fjord og Vest Stadil Fjord, der omfatter habitatområde H59 og fuglebeskyttelsesområde F41, begge Stadil Fjord og Vest Stadil Fjord. Afstanden fra det ansøgte til Natura 2000-området er ca. 60 m.[3] På udpegningsgrundlaget for habitatområdet er blandt andre naturtypen vandløb samt arterne vandranke, odder, hav- og bæklampret. Et område umiddelbart vest for dambruget er desuden udpeget som ramsarområde nr. 3, Stadil- og Veststadil Fjord. Åen ved dambruget afvander til Stadil Fjord og til Ringkøbing Fjord, der er udpeget til Natura 2000-område, N69, Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen, som omfatter habitatområde H62, Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen, samt fuglebeskyttelsesområde F43, Ringkøbing Fjord.

1.2. Det ansøgte projekt

De to ansøgte kanal anlæg har en længde på ca. 65 m, en bredde på ca. 16 m og betonkanter, der er 40 cm over terræn. De ansøgte to biofiltre har en diameter på 12 m og en højde på 30 cm over terræn. Den ansøgte slamtank har en diameter på 17 m og en højde på ca. 4,5 m. Om de nye kanal anlæg samt ved biofiltre og slamtank er anlagt en kørevej. De ansøgte anlæg er placeret i tilknytning til eksisterende ældre anlæg på dambruget.

Ifølge ansøgningen af april 2016 om miljøgodkendelse forventedes dambrugets fremtidige produktion at være koncentreret om produktion af ørreder med rogn, og denne produktion kræver øget opdrætsvolumen, hvorfor dambruget ønskede at udvide med nye kanal anlæg samt biofiltre.

1.3. Forløbet før den påklagede afgørelse

1.3.1. Kommunens væsentlighedsvurdering i 2017

Ringkøbing-Skjern Kommune traf den 23. februar 2017 afgørelse om, at etablering af to kanal anlæg med biofiltre samt flytning af indløb og udløb af vand til dambruget ikke var VVM-pligtigt. Samtidig traf kommunen afgørelse om revurdering af miljøgodkendelse af 19. juni 2003 for dambruget. Afgørelsens bilag 11 indeholdt kommunens væsentlighedsvurdering efter habitatdirektivet, hvorefter kommunen samlet set vurderede, at der ikke var behov for at

udarbejde en konsekvensvurdering af projektet.[4] Efter kommunens vurdering ville det ansøgte projekt ikke i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter påvirke bilag IV-arter, Natura 2000-områder eller vandområderne Stadil Fjord og Ringkøbing Fjord væsentligt. Kommunen anførte, at dambruget potentielt kunne påvirke udpegningsgrundlag og bilag IV-arter gennem spildevandsudledningen til Hover Å og videre til Stadil og Ringkøbing Fjord.

1.3.2. Kommunens byggetilladelse af 2020 til dambrugsudvidelsen

Efterfølgende traf kommunen med en byggetilladelse af 2. april 2020 indirekte afgørelse om, at etablering af to kanalanlæg, to biofiltre samt en slamtank på dambruget ikke krævede landzonetilladelse. Planklagenævnet ændrede ved afgørelse af 28. oktober 2022 kommunens afgørelse til, at det ansøgte kræver en landzonetilladelse.[5]

1.3.3. Afgørelser i Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Miljø- og Fødevarerklagenævnet afviste ved afgørelse af 30. september 2022 at realitetsbehandle en klage [fra klageren i nærværende sag] over Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 9. august 2022 om, at dambruget overholdt miljøgodkendelsens vilkår om støj på angivne tidspunkter.[6] Nævnet fandt, at kommunens afgørelse var truffet som led i kommunens tilsynsvirksomhed, og at Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke havde kompetence til at behandle klagen.

I en anden klagesag om dambruget traf Miljø- og Fødevarerklagenævnet den 19. juni 2023 afgørelse i en genoptaget sag på baggrund af en klage fra klageren i nærværende sag.[7] Ved afgørelsen

- afviste Miljø- og Fødevarerklagenævnet at realitetsbehandle klagen over Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 23. februar 2017 om revurdering af dambrugets miljøgodkendelse,
- afviste nævnet at realitetsbehandle klagen over kommunens VVM-screeningsafgørelse af 23. februar 2017 for dambruget,

- gav nævnet ikke medhold i klagen over, at kommunens screeningsafgørelse af 3. marts 2017 var forældet,
- gav nævnet ikke medhold i klagen over kommunens indirekte afgørelse af 5. marts 2020 om, at maskinhus/velfærdsbygning på dambruget ikke er omfattet af miljøvurderingsloven.

I afgørelsen oplyste Miljø- og Fødevareklagenævnet desuden, at Byggeklageenheden den 9. juni 2021 havde truffet afgørelse om klagepunkterne vedrørende byggetilladelser.[8]

1.4. Afgørelsen, der er klaget over

Ringkøbing-Skjern Kommune gav den 8. februar 2024 lovliggørende landzonetilladelse til at udvide dambruget med to kanalanlæg, to biofiltre og en slamtank på ejendommen [A1], 6950 Ringkøbing. Afgørelsen blev truffet efter planlovens § 35, stk. 1.

Afgørelsen er givet på vilkår om, at vilkår i dispensation af 30. juni 2023 fra åbeskyttelseslinjen samt vilkår i VVM-afgørelse og den til enhver tid gældende miljøgodkendelse skal efterkommes, og at den godkendte beplantningsplan efterkommes.

Kommunen lagde ved afgørelsen vægt på, at der er tale om en eksisterende dambrugsvirksomhed, som ifølge kommunen har en berettiget forventning om at kunne udvide, så virksomheden har mulighed for at kunne tilpasse sig med henblik på miljøforbedring. Efter kommunens vurdering er der tungtvejende grunde til at give landzonetilladelse, da de ansøgte elementer er nødvendige for den nuværende drift af dambruget.

Kommunen anførte, at det ansøgte ifølge kommunens landskabsanalyse ligger i Skovbjerg Bakkeø Plantagelandskab og i en ådal, der er kendetegnet ved at være sårbar og med høj bevaringsværdi. Kommunen vurderede på baggrund af de stillede vilkår og i lyset af miljømæssige forbedringer, som det ansøgte ifølge

kommunen vil medføre, at udvidelsen er forenelig med hensynet til landskabet og naturen.

I afgørelsen oplyste kommunen desuden, at kommunen har givet dispensation fra åbeskyttelseslinjen til en slørende beplantning rundt om dambruget, som efter nogle år vil gøre dambruget mindre tydeligt i landskabet.

Endvidere anførte kommunen, at arealet ikke er udpeget med særlige naturmæssige værdier eller beskyttelse. I forhold til det nærmeste Natura 2000-område, Stadil Fjord og Vest Stadil Fjord, vurderede kommunen, at den ansøgte udvidelse ikke får konsekvenser. Desuden vurderede kommunen, at de opførte dambrugselementer ikke vil påvirke bilag IV-arter, naturtyper og arter på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området som følge af afstanden hertil, og da der ikke er fund af beskyttede arter på arealet.

1.5. 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 21. marts 2024.

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 kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1 (landzone), jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 1.^[9]

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 reglerne om partshøring, naboorientering samt reglerne i planhabitatbekendtgørelsen er overholdt.

2.2. Generelt om landzonereglerne

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

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglerne er at forhindre byspredning i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Det følger af formålsbestemmelsen, at landzonereglerne skal administreres på baggrund af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn og andre samfundsmæssige interesser, f.eks. trafikale hensyn, samt hensynet til erhvervslivets muligheder for vækst og udvikling.^[10] Ved afgørelsen kan der endvidere tages hensyn til, om det ansøgte vil påføre naboer urimelige gener.

Områder i landzone skal som udgangspunkt friholdes for anden spredt og uplanlagt bebyggelse m.v. end den, der er nødvendig for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri. Udover at værne om natur og landskab er varetagelsen af de primære erhvervsinteresser blandt de hensyn, der ligger bag landzonereglerne.

Efter hidtidig praksis lægges der stor vægt på lovens almene formål, uanset at den enkelte sags betydning er begrænset. I vurderingen indgår derfor overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidige lignende sager (præcedensvirkning).

Hensynet til miljøet skal indgå i landzoneadministrationen med henblik på at forebygge forurening af luft, vand og jord samt støjulemper, jf. planlovens § 1, stk. 2, nr. 5. Landzonemyndigheden skal således inddrage miljømæssige hensyn i forbindelse med placeringen af aktiviteter, som kan give anledning til forurening af omgivelserne.

I sager om lovliggørelse skal forholdet som udgangspunkt vurderes, som i de tilfælde, hvor der er indgivet forudgående ansøgning.

2.3. Partshøring og naboorientering

2.3.1. Klagen

Klageren har, med henvisning til forvaltningslovens § 19, anført, at klageren har partsstatus, da dennes ejendom ligger umiddelbart op ad dambruget og er påvirket af bl.a. støj, hvorfor klageren har krav på partshøring. Klageren har desuden anført, at kommunens naboorientering angav, at kommunen ville give landzonetilladelse, men ikke indeholdt nogen begrundelse herfor.

2.3.2. Generelt om naboorientering og partshøring

Der kan først meddeles landzonetilladelse, når der er forløbet 2 uger efter, at kommunen har givet skriftlig orientering om ansøgningen til naboerne til den ejendom, som ansøgningen drejer sig om, jf. planlovens § 35, stk. 4. Formålet med bestemmelsen er at give naboer mulighed for at komme med bemærkninger til ansøgningen, inden kommunen træffer afgørelse.

Der stilles i planlovens § 35, stk. 4, alene krav om, at der skal ske en orientering om ansøgningen. Bestemmelsen stiller ikke specifikke krav til det medsendte materiale, som dog må være tilstrækkeligt til at give et retvisende billede af det ansøgte, så de orienterede parter får mulighed for at afgive deres eventuelle indsigelser.

De almindelige regler om partshøring i forvaltningslovens § 19 gælder ved siden af planlovens bestemmelser om naboorientering.

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

Partsbegrebet er ikke defineret i forvaltningsloven, men er udviklet i administrativ praksis. Adressaten for en konkret afgørelse er altid part i sagen, men også andre, der har en væsentlig og individuel interesse i sagen og dens udfald, har partsstatus. Det er således en forudsætning, at afgørelsen angår den pågældende med en vis styrke og intensitet, og at afgørelsen ikke berører en større, mere ubestemt kreds af personer. Derudover er det en forudsætning, at pågældendes interesse i sagen kan anses for værnet af de bestemmelser, som kommunen skal træffe afgørelse efter.

Væsentlighedsbetingelsen indebærer som udgangspunkt, at der skal være et vist direkte forhold mellem den involverede interesse og parten. Partsstatus er dog ikke udelukket ved enhver form for afledet interesse. Ved bedømmelsen af om en afledet interesse er tilstrækkelig væsentlig til at kunne medføre partsstatus, må der foretages en konkret vurdering, hvorunder blandt andet mængden og arten af de led, der indgår imellem sagens udfald og den aktuelle betydning for den pågældende tages i betragtning.

Naboskab – i betydningen tilgrænsende grundstykke – er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at opnå partsstatus i forvaltningslovens forstand, men hvis et byggeri medfører konkrete og væsentlige gener, f.eks. betydelige lystab, indbliksgener eller lugtgener^[11], må den pågældende anses for part. Hensynet til at bevare en udsigt kan også indgå i den samlede vurdering af, om vedkommende kan anses for part.

En person eller virksomhed m.v. anses ikke for at være part i forvaltningslovens forstand alene af den grund, at denne har anmeldt forholdet til kommunen.

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af sagen, at kommunen den 12. juni 2023 sendte naboorientering til klageren, og at klageren den 23. juni 2023 sendte et høringssvar omhandlende den ansøgte udvidelse med kanalanlæg, biofiltre samt slamtank.

Planklagenævnet finder, at klageren ikke er part i forvaltningslovens forstand i sagen om landzonetilladelse til den omhandlede udvidelse af det eksisterende dambrug.

Nævnet lægger herved vægt på, at der ligger eksisterende kanalanlæg, siloer m.v. mellem klagerens ejendom og de ansøgte anlæg på dambruget. Nævnet lægger ligeledes vægt på, at afstanden mellem klagerens bygninger og de ansøgte anlæg er mindst ca. 80 m. Nævnet henviser til kort og luftfotos i Bilag 1.

Klageren er således ikke så væsentligt berørt af udvidelsen af dambruget med 2 kanalanlæg, 2 biofiltre og en slamtank, at klageren er part i sagen. Kommunen var allerede af den grund ikke forpligtet til at partshøre klageren efter forvaltningsloven.

I forhold til planloven gælder reglerne om naboorientering uanset, at klager ikke er part efter forvaltningsloven. Planklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at fastslå, at kommunens naboorientering af klageren var mangelfuld. Nævnet henviser til, at der i planloven ikke er krav om indholdet af materialet. Nævnet lægger vægt på, at klageren ifølge dennes høringssvar til kommunen var bekendt med, hvilke anlæg, den ansøgte udvidelse af dambruget omhandlede.

Nævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

2.4. Påvirkning af Natura 2000-områder og bilag IV-arter

2.4.1. Klagen

Klageren har anført, at der skal foretages en nærmere vurdering af dambrugets miljøpåvirkning, og har bestridt, at den ansøgte udvidelse medfører miljømæssige forbedringer. Ifølge klageren er der tale om en produktionsudvidelse, som medfører en kraftig stigning af udledningen af farlige stoffer til miljøet. Desuden har klageren anført, at kommunens vurdering i forhold til bilag IV-arter samt arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områder ikke er underbygget af faktuelle oplysninger og ikke synes at være undersøgt i kommunens sagsbehandling.

2.4.2. Kommunens bemærkninger

Kommunen har i anledning af klagen fremsendt sin vurdering af 25. oktober 2023 efter habitatbekendtgørelsen, som ligger til grund for væsentlighedsvurderingen i den påklagede afgørelse. Det fremgår af den fremsendte vurdering, at:

Der er i forbindelse med miljøgodkendelse af dambruget i 2017 lavet en udvidelse af virksomheden med to ekstra kanal anlæg, to biofiltre og en slamtank på dambrugets eksisterende matrikel. I forbindelse med miljøgodkendelsen blev selve den produktionsmæssige påvirkning vurderet efter Habitatbekendtgørelsen. Den nuværende vurdering går derfor alene på selve etableringen af de fysiske anlæg.

Det fremgår desuden, at vandløbet umiddelbart vest for dambruget er udpeget som naturtypen "vandløb". Kommunen har i vurderingen oplyst, at kommunen er bekendt med forekomst af odder, bæk- og havlampret i flere tilløb til Stadil Fjord og blandt andet i Hover Å. Efter kommunens vurdering vil hverken Natura 2000-områdernes naturtyper eller arterne vandranke, odder, laks og lampretter blive påvirket af de fysiske anlæg. Samlet set er det kommunens vurdering, at etableringen af de fysiske anlæg ikke i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter vil påvirke bilag IV-arter eller Natura 2000-områder væsentligt, og at der ikke er behov for en nærmere konsekvensvurdering.

2.4.3. Ansøgerens bemærkninger

Ansøgeren har i høringssvar af 26. august 2024 til Planklagenævnet bemærket til klagen, at der er tale om ombygning af et dambrug, der har eksisteret på stedet siden 1950'erne. Videre har ansøgeren bemærket, at der løbende er gennemført renoveringer og tilpasninger for at imødekomme ny viden og lovgivning, hvilket også er sket i denne situation.

2.4.4. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med landzonetilladelser

I fuglebeskyttelsesdirektivet^[12] og habitatdirektivet^[13] er der fastsat regler om oprettelse af internationale beskyttelsesområder. Der er på den baggrund oprettet Natura 2000-områder, som omfatter habitatområder efter habitatdirektivet og/eller fuglebeskyttelsesområder efter fuglebeskyttelsesdirektivet. Nogle af Natura 2000-områderne omfatter desuden Ramsar-områder efter Ramsar-konventionen. Habitatområderne er udpeget til beskyttelse af bestemte naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, og fuglebeskyttelsesområderne til beskyttelse af bestemte fuglearter. De naturtyper eller arter, der er beskyttede i det konkrete habitat- eller fuglebeskyttelsesområde, kaldes udpegningsgrundlaget for området.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen.^[14]

Før der træffes afgørelse om landzonetilladelse efter planlovens § 35, skal der foretages en vurdering af, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt (væsentlighedsvurdering), jf. planhabitatbekendtgørelsens § 4, stk. 1, jf. § 5, stk. 1, nr. 2.

Hvis det ikke kan udelukkes, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område, jf. § 4, stk. 2. Viser vurderingen, at det ikke kan udelukkes, at projektet kan skade Natura 2000-områdets integritet, kan der som hovedregel ikke meddeles landzonetilladelse til det ansøgte. Der kan dog under særlige betingelser ske fravigelse af hovedreglen, jf. § 6.

Forsigtighedsprincippet spiller en central rolle i administrationen af Natura 2000-områder og skal anvendes både i væsentligheds- og konsekvensvurderinger. Forsigtighedsprincippet indebærer bl.a., at hvis der er videnskabelig tvivl om skadevirkninger, dvs. at skade ikke kan udelukkes, skal denne tvivl komme Natura 2000-området til gode. Hensynet til de udpegede områder skal dermed vægtes højest.[15]

Væsentlighedsvurderingen skal derfor være udtryk for et kvalificeret skøn foretaget på baggrund af et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Der skal dermed være tale om et skøn, der er begrundet. Hvis der foreligger en tvivl, om der kan være en væsentlig påvirkning, er en nærmere konsekvensvurdering nødvendig.

Bestemmelsen i planhabitatbekendtgørelsens § 4 gælder både ved landzonetilladelser i og uden for Natura 2000-områderne. Ved tilladelser uden for områderne skal myndigheden derfor også tage stilling til, om projektet kan påvirke udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.

Kumulation

Kommunen skal ikke alene vurdere, om et projekt i sig selv kan påvirke det udpegede område. Kommunen skal også vurdere dette i sammenhæng med andre planer og projekter.[16]

2.4.5. Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med landzonetilladelser

Der er i habitatdirektivet^[17] fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter). Disse regler gælder også uden for Natura 2000-områderne.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen fra 2016,^[18] som var gældende på det tidspunkt, hvor landzonetilladelsen blev givet.

Der kan som hovedregel ikke gives landzonetilladelse, jf. 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, jf. § 5, stk. 1, nr. 2. Vurderingen skal fremgå af afgørelsen om landzonetilladelse, jf. § 7, stk. 3.

2.4.6. Planklagenævnets vurdering

Den konkrete sag vedrører retlig lovliggørelse af udvidelsen af et eksisterende dambrug ved etablering af to kanal anlæg, to biofiltre og en slamtank, som ligger ca. 60 m fra Natura 2000-område N66, Stadil Fjord og Vest Stadil Fjord, som omfatter Habitatområde H59 og Fuglebeskyttelsesområde F41. Gennem dambruget løber et vandløb, der fortsætter gennem Natura 2000-området til Stadil Fjord. Ifølge kommunens væsentlighedsvurdering fra 2017 kan dambruget potentielt påvirke udpegningsgrundlag og bilag IV-arter ved spildevandsudledning til Hover Å, Stadil og Ringkøbing Fjord. På udpegningsgrundlaget for habitatområdet, H59, er blandt andre naturtypen vandløb samt arterne vandranke, odder, hav- og bæklampret. En kommune skal i forbindelse med en sag om landzonetilladelse vurdere, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt.

Planklagenævnet konstaterer, at kommunen ved væsentlighedsvurderingen i den konkrete sag alene har vurderet selve etableringen af de fysiske anlæg og ikke har inddraget anvendelsen af anlæggene. Nævnet henviser i den forbindelse til kommunens bemærkninger om, at det ansøgte projekt i 2017 i forbindelse med miljøgodkendelsen blev vurderet efter habitatbekendtgørelsen for så vidt angår den "produktionsmæssige påvirkning". Nævnet forstår af sagens oplysninger, at selve dambrugsaktiviteten, som de ansøgte anlæg anvendes til, ikke er indgået i kommunens væsentlighedsvurdering i forbindelse med landzonetilladelsen.

Planklagenævnet finder, at kommunen ikke har foretaget en tiltrækkelig væsentlighedsvurdering i den konkrete sag. Herved lægger nævnet vægt på, at kommunen ikke har inddraget "den produktionsmæssige påvirkning" i vurderingen og dermed ikke har forholdt sig til, hvorvidt dambrugsaktiviteterne kan påvirke Natura 2000-områder væsentligt. Det er således nævnets vurdering, at kommunen ikke har inddraget de fornødne oplysninger til at kunne foretage en vurdering af, om projektet vil medføre en væsentlig påvirkning af arterne og naturtyperne på udpegningsgrundlaget, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 4, stk. 1. Dette gælder særligt for så vidt angår naturtypen vandløb samt arterne bæk- og havlampret. Nævnet lægger herved vægt på, at de ansøgte anlæg indgår i dambrugsdriften, og at der er kort afstand fra dambruget til nærmeste Natura 2000-område.

Efter nævnets opfattelse er kommunen ikke afskåret fra at inddrage den tidligere vurdering, der blev foretaget i forbindelse med kommunens afgørelse om revurdering af miljøgodkendelsen i 2017. Det forudsætter dog, at kommunen ved den nye vurdering efter planhabitatbekendtgørelsen forholder sig til eventuelle ændringer i den mellemliggende periode f.eks. i udpegningsgrundlag, naturplaner, de fysiske forhold eller praksis, herunder eventuelle nye planer og projekter, som er relevante for vurderingen af en eventuel kumulativ effekt.

Kommunens afgørelse er således i strid med planhabitatbekendtgørelsens regler om Natura 2000-områder. Dette er en væsentlig retlig mangel, som medfører, at landzonetilladelsen er ugyldig.

Planklagenævnet finder desuden, at kommunen i den konkrete sag ikke har foretaget den fornødne vurdering af, om projektet vil kunne påvirke yngle- eller rasteområder for arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV. Nævnet lægger herved vægt på, at dambruget potentielt kan påvirke vandløb og arter knyttet hertil, og at kommunen ikke har inddraget selve anvendelsen af de ansøgte anlæg i vurderingen. Nævnet bemærker, at i de situationer, hvor en indledende vurdering viser, at der potentielt kan være yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter, skal kommunen belyse sagen nærmere for at vurdere, om den ansøgte udvidelse af dambruget kan medføre ødelæggelse eller beskadigelse af yngle- og rasteområder.

Nævnet har hermed ikke taget stilling til, hvorvidt der kan gives en landzonetilladelse til det ansøgte efter planlovens § 35, stk. 1. Nævnet behandler derfor ikke den del af klagen, der omhandler vurderingen efter landzonereglerne.

2.5. Forhold, som ikke behandles

2.5.1. Manglende overholdelse af vilkår for miljøgodkendelse

Ifølge klageren medfører det ansøgte en voldsom udvidelse af dambruget samt øget produktion og udledning af farlige stoffer. Efter klagerens opfattelse er kommunens begrundelse om miljømæssige forbedringer ikke underbygget, og forholdet synes ikke undersøgt. I forlængelse heraf har klageren anført, at kommunen har konstateret manglende overholdelse af miljøgodkendelsens støjkrav uden at reagere herpå. Klageren har desuden henvist til, at Ankestyrelsen behandler en sag om virksomhedens miljøgodkendelse, og at en eventuel landzonetilladelse må afvente styrelsens afgørelse.

Planklagenævnet bemærker, at spørgsmålet om, hvorvidt dambruget overholder kravene i miljøgodkendelsen ikke er reguleret af planloven. Nævnet har derfor ikke kompetence til at tage stilling til dette forhold.

Forholdet hører muligvis under Ankestyrelsen. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det fremgår af sagens oplysninger, at klagen allerede er sendt til Ankestyrelsen, og nævnet har derfor ikke videresendt disse klagepunkter til Ankestyrelsen.

2.5.2. Tab af ejendomsværdi

Det er anført i klagesagen, at det ansøgte medfører, at klagerens ejendom er usælgelig. Spørgsmål om forringelse af ejendomsværdien af en naboejendom som følge af en landzonetilladelse er ikke et hensyn, som kan varetages efter landzonereglerne. Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at efterprøve dette spørgsmål i sig selv. Dog kan forringelse af ejendomsværdi være en følge af urimelige nabogener, og sådanne nabogener indgår i nævnets samlede afvejning af, om der kan gives landzonetilladelse.

2.5.3. Manglende høring af klageren før byggeriets opførelse

Klageren har anført, at klageren ikke blev hørt forud for byggeprocessen og i 2019 - 2020. Planklagenævnet kan alene behandle retlige spørgsmål, der er relateret til den påklagede afgørelse. Nævnet har således ikke kompetence til at behandle denne del af klagen.

Forholdet til naturbeskyttelseslovens § 3

Klageren har anført, at kommunen har ændret registreringen af beskyttet natur efter naturbeskyttelseslovens § 3 uden høring.

Reglerne om beskyttet natur fremgår af naturbeskyttelsesloven.[19]
Planklagenævnet har ikke kompetence til efterprøve spørgsmål efter naturbeskyttelsesloven, og nævnet kan derfor ikke tage stilling til disse spørgsmål.

Hvis en forvaltningsmyndighed modtager en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, skal myndigheden så vidt muligt videresende henvendelsen til rette myndighed, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Planklagenævnet bemærker i den forbindelse, at en kommunes afgørelse efter naturbeskyttelsesloven og regler udstedt efter denne lov, kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, jf. naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1. Ifølge vejledningen om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, afsnit 3.2, er kommunalbestyrelsens meddelelse til ejere m.fl. på grundlag af en forespørgsel efter § 10 i naturtypebekendtgørelsen^[20] at betragte som en tilkendegivelse og ikke en afgørelse.^[21] Ejere og brugere kan efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis påklage en sådan meddelelse fra kommunalbestyrelsen, hvis den indeholder en vurdering af, at et areal er omfattet af § 3-beskyttelse. En tredjemand kan imidlertid ikke påklage en kommunes beslutning om ikke at registrere et område som beskyttet.

Planklagenævnet oversender på den baggrund ikke klagepunktet i forhold til beskyttet natur til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Planklagenævnet bemærker, at Planklagenævnet ikke hermed har taget stilling til klagerens klageberettigelse, da Planklagenævnet ikke har kompetence til at tage stilling til forhold efter naturbeskyttelsesloven. Hvis klageren ønsker en egentlig stillingtagen hertil, må klageren indbringe en klage til Miljø- og Fødevarerklagenævnet via klageportalen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 8. februar 2024 om lovliggørende landzonetilladelse til at udvide et dambrug ved etablering af to kanal anlæg, to biofiltre og en slamtank på ejendommen [A1], 6950 Ringkøbing, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen.

Planklagenævnet gør opmærksom på, at når kommunen behandler sagen igen, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal foretage en begrundet væsentlighedsvurdering/konsekvensvurdering efter planhabitatbekendtgørelsen samt en begrundet vurdering i forhold til bilag IV-arter og herved inddrage anvendelsen af de ansøgte anlæg.
- I forbindelse med væsentlighedsvurdering/konsekvensvurdering skal kommunen inddrage eventuelle kumulative effekter af andre planer eller projekter.
- Kommunen skal vurdere det ansøgte i forhold til indsatsbekendtgørelsens § 8.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4 i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.^[22] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

[1] Ifølge kommunens afgørelse ligger det ansøgte på matr.nr. [M2]. Planklagenævnet kan imidlertid konstatere, at de ansøgte forhold ligger på matr.nr. [M1].

[2] Jf. Miljøstyrelsens kort på vandplandata.dk.

[3] Planklagenævnets måling, fremgår af Bilag 1.

[4] Kommunen henviste i vurderingen til bekendtgørelse nr. 926 af 27. juni 2016 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[5] Planklagenævnets sagsnr. 21/13733.

[6] Miljø- og Fødevarerklagenævnets sagsnr. 22/09232.

[7] Miljø- og Fødevarerklagenævnets sagsnr. 21/07939.

[8] Byggeklageenhedens sagsnr. 21/03169.

[9] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024.

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

[11] Se f.eks. **UfR 2003.1628**: To naboer var parter i sag om en landzonetilladelse til opførelse af en 3.000 m³ gyllebeholder 100 m fra den ene nabos haveareal og 50 m fra den anden nabos sommerhus. **FOB 2004.274**: Nabo var part i sag om miljøgodkendelse til flugtskydebane. Naboen og 5 andre omboende lå enkeltvis og isoleret rundt om skydebanen, og disse ville blive udsat for det højeste støjniveau (68 dB(A)). Naboen boede 400-500 m fra banen. **FOB 2007.437**: Nabo var part i byggesag. Naboen havde terrasse mod det nye byggeri. Afstanden til skel var mellem 5,7 og 10,9 m, og der ville blive indbliksgener fra vinduer i 2. etages højde og fra en udvendig trappe med repos. **FOB 1998.125**: Nabo var part i sag om dispensation efter byggeloven til opførelse af en antennemast på 48 m på naboejendommen. **MAD 2001.136**: Nabo var part i sag om landzonetilladeles til minigolfbane med grillbar umiddelbart op ad naboens ejendom. **19/00437**: En klager var ikke part i en sag om opførelse af en tilbygning i form af bl.a. en forlængelse af naboens hus 5-6 m fra klagerens hus. Tilbygningen var på 2,5 m, og naboens hus var i forvejen 10 m. Tilbygningen opførtes i 1½ etage og uden vinduer i overetagen mod klageren, og klageren havde ikke vinduer i overetagen mod tilbygningen. Der var hæk mellem husene. Tilbygningen gav ingen væsentlige skyggegener. **20/06466**: Nabo var ikke part i sag om opførelse af idrætshal med tilhørende hævede opholdsareal. Fra hallen var der ca. 60 m til klagerens hus og ca. 25 m til klagerens skel. Fra opholdsarealet var der ca. 50 m til klagerens hus og 20 m til klagerens skel. Hallen og arealet blev anvendt af skoleelever, og der lå i forvejen en skole på ejendommen.

[12] Oprindeligt Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle. Det oprindelige direktiv og senere ændringer er nu kodificeret i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

[13] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

[14] Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[15] Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, juni 2011, afsnit 5.9.3.

[16] Jf. EU-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Hjertemuslingedommen), præmis 61.

[17] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

[18] Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[19] Lovbekendtgørelse nr. 927 af 28. juni 2024 om naturbeskyttelse.

[20] Bekendtgørelse nr. 695 af 3. juni 2023 om beskyttede naturtyper.

[21] Vejledning nr. 10226 af 19. december 2019 om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper.

[22] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

Lovområder:

Planloven, landzone (efter 1. februar 2017)