

## MRF 2024.26

Planklagenævnets afgørelse af 18. marts 2024, j.nr. 23/11912

***Ophævet lovliggørende landzonetilladelse til terrænregulering af ca. 9 ha landbrugsjord med jordtilførsel svarende til hævning på ca. 2,5 m og yderligere tilførsel af muldjord svarende til hævning på ca. 0,5 m, da E ikke havde sandsynliggjort driftsforbedrende formål. Uanset udgift på 90-110 mio. kr. var fysisk lovliggørelse ikke i strid med proportionalitetsprincippet, idet E var klar over, at kommunens tidligere afgørelser om, at jordtilførsel kunne ske efter planlovens § 36 uden landzonetilladelse, var påklaget.***

Sagen angik terrænregulering af ca. 9 ha landbrugsjord tilhørende E i to etaper ved tilførsel af jord svarende til en hævning på 2,5 m og senere tilførsel af muldjord svarende til en hævning på 0,5 m. E's ejendom på i alt ca. 53 ha var beliggende i landzone og noteret som landbrugsejendom, hvorfra der blev drevet whiskydestilleri. E søgte første gang i januar 2020 om tilladelse til bl.a. tilkørsel af 243.000 m<sup>3</sup> jord til jordforbedrende formål på en række arealer svarende til ca. 17,8 ha, som ifølge E udgjorde et tidligere grusgravområde. Gribskov Kommune traf i marts 2020 afgørelse om, at det ansøgte ikke krævede landzonetilladelse, hvilket blev påklaget af en omboende og Danmarks Naturfredningsforening til Planklagenævnet, der ophævede og hjemviste afgørelsen i september 2021 (j.nr. 20/04838 og 20/04825) med henvisning til, at projektet krævede landzonetilladelse. I april 2022 søgte E om lovliggørende landzonetilladelse til allerede gennemført terrænregulering svarende til en hævning på 2,5 m af ca. 9 ha og søgte samtidig om landzonetilladelse til tilførsel af yderligere 40.000 m<sup>3</sup> muldjord svarende til en hævning på 0,5 m. Kommunen traf i juni 2022 afgørelse om, at det ansøgte ikke krævede landzonetilladelse, med henvisning til, at E havde dokumenteret den jordforbedrende effekt, og at der var tale om en tidligere råstofgrav. Dette afslag blev påklaget af en omboende og ophævet af Planklagenævnet i december 2022 (j.nr. 22/08456), idet nævnet fandt at det ansøgte fortsat krævede landzonetilladelse. Nævnet anerkendte, at de 0,5 m muldjord kunne gavne dyrkningen, men fandt det ikke sandsynliggjort, at de allerede udlagte 2,5 m var nødvendige for forbedring af driften, da det ikke ud fra det oplyste var godtgjort, at grundvandet strømmede ud på arealet, eller at der tidligere havde været råstofgrav i området. Den 28. august 2023 meddelte kommunen efter fornyet behandling lovliggørende landzonetilladelse til den samlede terrænregulering med henvisning til, at det ansøgte var indpasset det omgivende landskab, at en retlig lovliggørelse ville være mindre indgribende end

fysisk lovliggørelse, der ville medføre støv-, støj- og trafikgener, og at fysisk lovliggørelse ville indebære et betydeligt økonomisk værdispild grundet omkostningerne til fjernelse af de tilkørte ca. 450.000 tons jord, der ifølge E's oplysninger ville andrage mellem 90 og 110 mio. kr. Landzonetilladelsen blev påklaget af en omboende, der navnlig anførte, at terrænreguleringen havde påvirket omkringliggende naboers udsigt, at der var tilført mere jord end ansøgt, og at kommunen fejlagtigt havde inddraget betragtninger om proportionalitet og værdispild. Planklagenævnet konstaterede indledningsvis, at der med kommunens accept var tilført yderligere 0,5 m muldjord på arealet, men nævnet fandt herefter enstemmigt, at terrænnændringen krævede landzonetilladelse, da E fortsat ikke havde sandsynliggjort, at det ansøgte havde et driftsforbedrende formål, hvorfor der var tale om opbevaring af overskudsjord. Nævnet lagde lagt vægt på, at der ikke forelå nye oplysninger i sagen i forhold til nævnets tidligere afgørelser. Nævnet bemærkede, at selv om det øverste lag af 0,5 m muldjord kunne hjælpe dyrkningen, kunne dette ikke lovliggøre de underliggende 2,5 m jord. Nævnet fandt derefter, at der ikke kunne meddeles lovliggørende landzonetilladelse til den udførte terrænregulering grundet terrænreguleringens omfang, nabohensyn og landzonebestemmelsernes overordnede formål. Nævnet afviste, at proportionalitets- og lighedsbetragtninger kunne føre til et andet resultat, idet E på tidspunktet for udførelsen af terrænreguleringen havde været bekendt med, at kommunens afgørelse var påklaget, hvorfor E ikke var bibragt en berettiget forventning om, at der kunne udføres terrænregulering på arealet, hvorfor værdispildsbetragtninger ikke kunne føre til et andet resultat. Afslutningsvis bemærkede nævnet, at problemer med passende opbevaring af overskudsjord fra byggeprojekter burde løses gennem planlægning eller lovgivning og ikke gennem meddelelse af et større antal landzonetilladelser. På den baggrund ophævede nævnet den lovliggørende landzonetilladelse.

**Kommentar:** Afgørelsen vedrører muligheden for retlig lovliggørelse, når kommunen har meddelt en borger, at et projekt ikke kræver tilladelse, og illustrerer de momenter, der må indgå i valget mellem retlig og fysisk lovliggørelse, jf. også **MRF 2021.369/2 Pkn**, **MRF 2022.244 Pkn** og **MRF 2022.313 Pkn**. En beslutning om, at tilførsel af overskudsjord ikke kræver landzonetilladelse efter planlovens § 36, er ikke en afgørelse i traditionel forvaltningsretlig forstand. Uanset dette er der fast praksis for, at sådanne tilkendegivelser fra kommunen om kommunens forståelse af planloven kan påklages til Planklagenævnet. Forskellen bevirker, at klagen ikke har opsættende virkning, hvilket må sammenholdes med, at klager over landzonetilladelser efter planlovens § 35 automatisk har opsættende virkning. Når Planklagenævnet afviser, at ejerens berettigede forventning kan begrunde retlig lovliggørelse, fordi ejeren var vidende om, at naboen havde påklaget kommunens afgørelser, er der således tale om en ganske vidtgående forståelse, der kunne fortjene en selvstændig begrundelse fra nævnet, som ikke forholdt sig til, at der i de to første sager ikke var tale om, at kommunen havde truffet en afgørelse, men alene om, at ejeren handlede i tillid til, at kommunen havde meddelt, at forholdet ikke krævede landzonetilladelse. Det kan på denne baggrund ikke udelukkes, at kommunen kan blive erstatningsansvarlig for de betydelige udgifter, som den fysiske lovliggørelse vil påføre ejeren. Noget andet er, at hvis der alene er tale om opbevaring af overskudsjord, vil dette i forhold til miljøbeskyttelseslovens ordning have karakter af affaldsdeponi og kræve miljøgodkendelse som affaldsbortskaffelse. I øvrigt kan bemærkes, at det er i overensstemmelse med princippet i **MRF 2022.317 Pkn**, når Planklagenævnet i ovennævnte sag ikke accepterede en retlig lovliggørelse af de øverste 0,5 m muldjord, uanset at denne kunne hjælpe dyrkningen, idet de underliggende 2,5 m jord var ulovligt tilført.

---



# Afgørelse i klagesag om Gribskov Kommunes lovliggørende landzonetilladelse til terrænregulering på [A1], Helsingø

Sag: 23/11912

Dato: 18. marts 2024

Gribskov Kommune gav den 28. august 2023 lovliggørende landzonetilladelse til terrænregulering på ejendommen matr.nr. [M1], [A1], 3200 Helsingø.

En beboer i området har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

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

Planklagenævnet ændrer kommunens afgørelse til et afslag. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

## 1. Sagens oplysninger

### 1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører lovliggørende landzonetilladelse til terrænregulering af ca. 9 ha landbrugsjord i form af tilført jord svarende til en hævning af hele det omhandlede areal med op til ca. 2,5 m, samt yderligere jordtilførsel med 40.000 m<sup>3</sup> muldjord svarende til yderligere 0,5 m hævning af hele det omhandlede areal, som er en del af matr.nr. [M1], på adressen [A1], 3200 Helsingø.

Den berørte matrikel ligger i landzone. Matriklen er en del af en ejendom, som er noteret som landbrugsejendom, på i alt ca. 53 ha. Det fremgår af sagen, at der drives et whiskydestilleri på ejendommen.

Markarealets udvikling fremgår af Bilag 1 sidst i denne afgørelse. Som det fremgår af billederne, har markarealet været anvendt til landbrug i en årrække og siden 2021 til nu, er der løbende sket ændringer af arealet, primært ved tilførsel af jord.

Markarealet ligger delvist i et område, der er udpeget som særligt værdifuldt landbrugsområde og bevaringsværdigt landskab, samt inden for et område med økologiske forbindelser i kommuneplan 2021 for Gribskov Kommune. Ejendommen ligger uden for kommuneplanens rammer og grænser mod nordøst op til landsbyen Kagerup.

Umiddelbart vest for matriklen ligger Solbjerg Engso, der er omkranset af eng og mose, og som er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3 samt af en søbeskyttelseslinje. Mod syd ligger Gribskov og ejendommens sydlige del ligger inden for en skovbyggelinje.

Solbjerg Engso og Gribskov er omfattet af Natura 2000-område nr. 133, Gribskov, Esrum Sø, Esrum Å og Snævret skov.

## 1.2. Forløb før afgørelsen

## Ansøgning om terrænregulering af 6. januar 2020

Ejendommens ejer ansøgte den 6. januar 2020 om tilladelse til tilkørsel af jord til jordforbedring på ejendommen. Der blev ansøgt om tilladelse til en mængde på 200.000 m<sup>3</sup> fordelt på fire arealer og en hævnings af ca. 10-15 ha med ca. 2 m, samt anlæggelse af en midlertidig vej til projektet. Det blev oplyst, at der var brug for jorden på ejendommen, da der tidligere havde været grusgravsområde, hvor der ikke var muld til reetablering.

Ejeren uddybede efterfølgende ansøgningen, hvor det nu fremgik, at der skulle tilføres 243.000 m<sup>3</sup> jord, samt at markområde 1, 2 og 3 skulle hæves med 2 m, og at markområde 4 skulle hæves med 1 m, svarende til i alt ca. 17,8 ha.

## Gribskov Kommunes afgørelse af 11. marts 2020

Gribskov Kommune traf den 11. marts 2020 afgørelse om, at terrænregulering i form af jordtilførsel af ca. 240.000 m<sup>3</sup> jord på ca. 17,8 ha af ejendommen ikke krævede landzonetilladelse.

Kommunen foretog en væsentlighedsvurdering i forhold til Solbjerg Engso og Gribskov, der ligger inden for det nærliggende Natura 2000-område. Kommunen vurderede herved, at det ikke kunne udelukkes, at der ville ske en påvirkning af beskyttede arter ved jordtilførsel inden for 200 m fra Natura 2000-området, hvilket således ville kræve en konsekvensvurdering.

En beboer i området og Danmarks Naturfredningsforening klagede efterfølgende over afgørelsen.

## Planklagenævnets afgørelse af 30. september 2021

Planklagenævnet ophævede den 30. september 2021 kommunens afgørelse af 11. marts 2020 og hjemviste sagen til fornyet behandling.[1] Planklagenævnet



fandt, at det ansøgte projekt krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

Nævnet bemærkede, at der kunne være problemer med udsivning af grundvand, jf. en GEUS-rapport fra 2002, som ejendommens ejer havde fået udarbejdet. Nævnet fandt dog, at ejeren ikke havde sandsynliggjort, at der var problemer i et sådant omfang, at den ønskede tilførsel af jord og hævning af arealer på ca. 17,8 ha med 1-2 m var nødvendig for forbedring af driften af arealerne. Nævnet lagde vægt på, at det ikke fremgik nærmere, hvor ofte og i hvilket omfang, der var vand på arealerne, og hvordan det påvirkede de dyrkningsmæssige forhold.

Nævnet fandt endvidere, at det ikke var sandsynliggjort, at tilførslen af jord som ansøgt ville løse et muligt problem med udsivende grundvand. Nævnet lagde vægt på, at det fremgik af GEUS' rapport om markområderne 1, 2 og 3, som ønskedes hævet med 2 m, at udsivningsområderne midt på skrænten ikke længere var synlige, og at arealet helt ned til engarealet var farbart for almindeligt markarbejde. Nævnet lagde også vægt på, at det ikke fremgik af luftfotos taget af ejendommen hen over en periode, at arealerne var våde eller at der var dyrkningsmæssige problemer.

Projektet var derfor at betragte som ændret anvendelse i form af opbevaring af jord, hvilket krævede landzonetilladelse, jf. § 35, stk. 1. Nævnet tog alene stilling til, om det ansøgte krævede landzonetilladelse, og ikke hvorvidt der kunne gives en landzonetilladelse, da spørgsmålet ikke var blevet behandlet af kommunen.

### *Gribskov Kommunes afgørelse af 24. juni 2022*

Ejendommens ejer ansøgte den 28. april 2022 om lovliggørende landzonetilladelse til en allerede udført terrænregulering på ca. 9 ha på matriklens østlige del, samt ansøgte om tilladelse til tilførsel af yderligere 40.000 m<sup>3</sup> muldjord på samme areal svarende til yderligere 0,5 m terrænændring.



Gribskov Kommune traf den 24. juni 2022 afgørelse om, at den udførte terrænregulering ikke krævede landzonetilladelse. Kommunen lagde i afgørelsen vægt på ejerens nye vurderinger af jordforbedringens effekt og ejerens nye oplysninger om jordbundsforholdene på ejendommen, herunder kildevæld med trykvand og udtørring af grusede arealer. Kommunen bemærkede, at der var tale om et tidligere råstofområde, som fortsat manglede udbedring for at gøre landbrugsproduktionen rentabel.

Kommunen lagde endvidere vægt på ejendommens historik, og at der var tale om et væsentligt mindre areal.

Det fremgik af afgørelsen, at de øvrige arealer mod vest på matriklen fra den tidligere ansøgning, afventede Region Hovedstadens afklaring om muligheder inden for tidligere råstofgrave.

### *Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2022*

Planklagenævnet ophævede den 2. december 2022 Gribskov Kommunes afgørelse af 24. juni 2022, og hjemviste sagen til fornyet behandling.[2]

Nævnet fandt, at det ansøgte krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1. Nævnet bemærkede indledningsvist, at der efter nævnets opfattelse var tale om udlægning af minimum 2,5 m jord på hele de ansøgte 9 ha og mere, hvor der stedvis var gytje, samt at der skulle lægges yderligere 40.000 m<sup>3</sup> muldjord oven på, svarende til yderligere 0,5 m hævning af arealet.

Nævnet anerkendte, at de 0,5 m muldjord ville kunne hjælpe med dyrkning af afgrøder på arealet, og at der kunne være problemer med udsivning af grundvandet på arealet, men nævnet fandt samtidig, at ansøgeren ikke havde sandsynliggjort, at der var problemer i et sådant omfang, at den ønskede tilførsel af jord og hævning af arealet med minimum 2,5 m var nødvendig for forbedring af driften af arealet. Hertil bemærkede nævnet, at det ud fra sagens oplysninger

ikke var godtgjort, at grundvandet strømmede ud på arealet, eller i øvrigt udgjorde et problem for dyrkningen.

Nævnet lagde endvidere vægt på, at det ikke var godtgjort, at der havde været grusgravning i det ansøgte område. Derfor kunne udlæg af 2,5 m jord ikke alene berettiges med argumenter om tidligere grusgravning. Nævnet gjorde opmærksom på, at det forhold, at terrænreguleringen allerede var udført, ikke havde betydning for nævnets vurdering af sagen.

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

### 1.3. Afgørelsen, der er klaget over

På baggrund af Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2022, har Gribskov Kommune foretaget fornyet sagsbehandling af ansøgningen af 28. april 2022 om lovliggørelse af allerede udført terrænregulering på ejendommens østlige del på ca. 9 ha med op til ca. 2,5 meters hævnings af hele det omhandlede areal, samt yderligere jordtilførsel af 40.000 m<sup>3</sup> muldjord svarende til et yderligere lag på 0,5 m.

Gribskov Kommune gav den 28. august 2023 lovliggørende landzonetilladelse til terrænreguleringen af ca. 9 ha markareal svarende til det ansøgte, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Kommunen vurderede, at terrænreguleringen var indpasset på ejendommen med tilpasning til det omgivende landskab, og lagde vægt på, at afgørelsen var truffet ud fra en afvejning af overordnede hensyn, herunder landskabelige hensyn, samt værdispild og proportionalitetsprincippet.



Kommunen lagde desuden vægt på, at tilladelsen til terrænreguleringen var mindre indgribende for området end fjernelse af den allerede tilførte jord, da det ville give samme støv-, støj- og trafikgener, som da jorden blev tilført, samt at den landskabelige ændring består i udfladning af arealet ved at hæve arealet. Endvidere lagde kommunen vægt på ejendommens historik med grusgravning samt problemer med udsivning af grundvand.

Kommunen lagde ligeledes vægt på, at der ville blive et betydeligt økonomisk værdispild ved bortkørslen af den udlagte jord og ved en forlænget periode, hvor marken ikke er dyrkbar med usikker vækst og udbytte. Efter ejerens egne beregninger vil det koste mellem 90-110 mio. kr. at fjerne alt tilført jord på hele ejendommen. Det fremgår af afgørelsen, at der på ejendommens samlede areal er tilkørt ca. 450.000 tons jord, hvor en del af det terrænregulerede areal mod vest er det tidligere råstofgravområde, som kommunen fortsat afventer Region Hovedstadens afklaring på.

Kommunen anerkender, at der skal være en restriktiv praksis for udlæg af jord, som overstiger, hvad der er nødvendigt for dyrkningsforbedringen, samt anerkender, at der er sket en ændring af terrænet, hvormed flere beboeres udsigt er ændret, men kommunen vurderer fortsat, at der skal gives landzonetilladelse.

## 1.4. Klagen og bemærkningerne hertil

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

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 12. oktober 2023.

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

### 1.4.1. Klageberettigelse

Ansøgeren har i klagesagen anført, at klageren ikke er klageberettiget, da klageren ikke har en retlig interesse i sagen.

### 1.4.2. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at klageren er klageberettiget. Nævnet lægger herved vægt på, at klageren bor i en afstand af ca. 90 m fra det ansøgte areal, samt at den udførte terrænregulering har haft en væsentlig påvirkning på klagerens udsigt over landskabet og Solbjerg Eng sø, hvilket understøttes af, at kommunen i afgørelsen anfører, at der er sket en ændring af flere af de omboendes udsigt.

## 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

### 2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Lise Buchreitz, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Helle Lassen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Rasmus Steenberger, Henrik Stjernholm og Jan Woollhead.

### 2.2. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1 (landzone), jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 1.[\[3\]](#)

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 terrænreguleringen kræver landzonetilladelse.



## 2.3. Terrænregulering af landbrugsarealer

### 2.3.1. Klagen

Klageren anfører, at der er givet landzonetilladelse uden hensyn til indsigelser og forslag fra berørte naboer. Klageren klager generelt over ændring af naboers udsigt til Solbjerg Engso og ændring af landskabet. Klageren bemærker, at der ikke skal gives tilladelse til yderligere 0,5 m muld, da der allerede er tilført mere muld end tilladt. Endvidere anfører klageren, at man kan flytte toppen af jordudlægget i sydvestlig retning for at sikre naboernes sigtelinje til Solbjerg Engso.

Klageren anfører endvidere, at det er forkert af kommunen at inddrage hele ejendommens areal i vurderingen af værdspildsbetragtninger og proportionalitet, da afgørelsen kun vedrører de ansøgte 9 ha og ikke de oprindelige 17,8 ha. Hertil bemærker klageren, at der er blevet tilført ca. 450.000 tons, svarende til ca. 320.000 m<sup>3</sup> efter klagerens vurdering, på hele ejendommen, og der dermed er tilført mere end ansøgt.

### 2.3.2. Generelt om landzonetilladelse

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

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglene 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 landzonereglene 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.<sup>[4]</sup> 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).

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

### *2.3.3. Generelt om krav om landzonetilladelse til terrænregulering*

Hvis et jordareal, der hidtil har været anvendt til landbrugsdrift, ønskes terrænreguleret med henblik på forbedring og fortsat landbrugsdrift, er dette ikke i sig selv en "ændring af anvendelsen", jf. planlovens § 35, stk. 1. Dette gælder navnlig i forbindelse med udjævning af vandlidende lavninger og visse skrånninger. Er terrænreguleringen nødvendig for forbedringen af den landbrugsmæssige drift, er forholdet således umiddelbart tilladt og kræver ikke landzonetilladelse.

Terrænregulering, der overstiger, hvad der er nødvendigt for forbedring af den landbrugsmæssige drift, anses derimod for en ændret anvendelse til opbevaring af overskudsjord i relation til landzonereglerne, hvilket udgør en ændret anvendelse, som kræver landzonetilladelse, jf. § 35, stk. 1.[\[5\]](#)

Er der tvivl om, at den landbrugsmæssige drift genoptages efter jordarbejdernes afslutning, anses det også for ændret anvendelse.

I en sag, hvor der er tvivl om, hvorvidt en terrænregulering overstiger, hvad der er nødvendigt for forbedring af den landbrugsmæssige drift, skal ejeren sandsynliggøre over for kommunen, at dette ikke er tilfældet.

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

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

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

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

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



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

### *2.3.4. Generelt om proportionalitet og værdispild*

Det følger af proportionalitetsprincippet, at kommunen har pligt til at vurdere muligheden for retlig lovliggørelse, før den evt. træffer afgørelse om fysisk lovliggørelse.

Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip indebærer endvidere, at indholdet i en afgørelse ikke må gå videre med hensyn til at påføre borgerne byrder, end formålet tilsiger.

I en sag om lovliggørelse skal kommunen derfor anvende det mindst indgribende middel. Hovedområdet for anvendelse af proportionalitetsprincippet er de situationer, hvor der er flere mulige lovliggørelsesmåder. Princippet kan dog også føre til, at det kan være udelukket at kræve lovliggørelse, f.eks. hvis et krav om lovliggørelse vil være uforholdsmæssigt indgribende i forhold til det resultat, der opnås og de hensyn, der varetages med den pågældende bestemmelse.

Efter praksis lægges der også en vis vægt på spørgsmål om værdispild i sager om lovliggørelse. Hensynet til at undgå eller begrænse et værdispild er som udgangspunkt sagligt, men står i modsætning til hensynet til retshåndhævelsen, som normalt må veje tungt. Ved vurderingen af hvilken vægt hensynet til retshåndhævelsen skal have, indgår også overvejelser om den mulige præcedensvirkning. I en situation, hvor den nuværende eller tidligere ejer eller bruger konkret vidste eller må antages at have vidst, at forholdet var ulovligt, vejer hensynet til retshåndhævelsen særlig tungt.[6]

### *2.3.5. Planklagenævnets vurdering*

Indledningsvist bemærker Planklagenævnet, at det er ubestridt, at der er tale om lovliggørelse af terrænregulering på ca. 9 ha med jordtilførsel svarende til en hævnning af hele det omhandlede areal med op til ca. 2,5 m, samt yderligere tilførsel af muldjord på 40.000 m<sup>3</sup> svarende til en yderligere hævnning af arealet med 0,5 m. Kommunen oplyser i bemærkningerne til klagesagen, at de yderligere 0,5 m muldjord er udlagt på arealet på nuværende tidspunkt.

Endvidere fremgår det af luftfotos af ejendommen, at terrænreguleringen af arealet er påbegyndt i perioden efter den 26. marts 2020, og der løbende er sket ændringer frem til seneste luftfoto af ejendommen fra 2023.

### *Planklagenævnets vurdering af kravet om landzonetilladelse*

Planklagenævnet finder, at ansøgeren fortsat ikke har sandsynliggjort, at der er problemer i et sådant omfang, at hævnningen af arealet med op til 2,5 m er nødvendig for forbedring af driften af arealet. Der er derfor tale om opbevaring af overskudsjord, og dermed kræver den udførte terrænregulering landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1, jf. Planklagenævnets tidligere afgørelse af 2. december 2022.

Nævnet lægger herved vægt på, at der ikke er nye oplysninger i sagen, som kan begrunde en ændring af denne vurdering, samt at kommunen ligeledes har truffet afgørelse ud fra samme tidligere ansøgningsmateriale og nivellementsplaner.

Nævnet bemærker igen, at det ud fra sagens oplysninger stadig ikke er godtgjort, at grundvandet skulle strømme ud på arealet, eller i øvrigt udgjorde et problem for dyrkningen, samt at det fortsat ikke er godtgjort, at der skulle have været grusgravning på det ansøgte areal.

Det øvrige lag på 40.000 m<sup>3</sup> muldjord, svarende til ca. 0,5 m yderligere hævnning af arealet, har nævnet ligeledes tidligere vurderet som udgangspunkt ville kunne

hjælpe på dyrkning af arealet, men godtgør ikke de underliggende op til 2,5 m jord.

Nævnet bemærker generelt, at man efter planloven ikke har krav på ved terrænregulering at kunne omdanne et ellers ikke dyrkningseget areal til dyrkning af en specifik afgrøde, eller til at opnå en ydelse væsentligt ud over det, arealet naturligt kan give. Det ansøgte kræver således landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Spørgsmålet er herefter, hvorvidt der kan gives landzonetilladelse til den udførte terrænregulering.

### Planklagenævnets vurdering af landzonetilladelse

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at der ikke kan gives landzonetilladelse til den udførte terrænregulering, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Nævnet lægger herved vægt på, at arealet ligger i et område, der er udpeget som bevaringsværdigt landskab og et område med økologiske forbindelser. Hertil lægger nævnet navnlig vægt på landzonebestemmelsernes landskabsbeskyttende formål, og at den udførte terrænregulering har en væsentlig negativ effekt på det naturlige landskab og ikke kan begrundes i en driftsmæssig nødvendighed, samt hensynet til præcedens.

Nævnet lægger endvidere vægt på det ansøgte udbredelse og omfang, samt hensynet til naboer.

Nævnet bemærker, at uanset om der måtte have været foretaget råstofgravning på det ansøgte areal, kan det ikke begrunde en terrænregulering i det ansøgte omfang i det pågældende område.



I forhold til proportionalitetsprincippet og værdispildsbetragtninger finder nævnet efter en samlet vurdering, at hensynet hertil ikke i den konkrete sag kan føre til et andet resultat. Nævnet lægger herved vægt på, at der ud fra luftfotos taget af ejendommen den 26. marts 2020 ikke ses at være udført en terrænregulering på det ansøgte areal. Da kommunens afgørelse af 11. marts 2020 efterfølgende blev påklaget og oversendt til Planklagenævnet den 23. april 2020, har ejendommens ejer fra dette tidspunkt været vidende om klagesagen og de efterfølgende klagesager og afgørelser fra Planklagenævnet, hvor Planklagenævnet to gange har ophævet kommunens afgørelser. Derfor har der ikke kunnet være en berettiget forventning hos ejendommens ejer om at kunne udføre/fortsætte med terrænreguleringen på arealet. Hensynet til retshåndhævelsen må i en sådan situation vægtes højt. Nævnet finder, at det ikke vil være i strid med proportionalitetsprincippet at kræve fysisk lovliggørelse i form af fjernelse af den udførte terrænregulering med henblik på genoprettelse af landskabet. Værdispildsbetragtninger kan under disse omstændigheder ikke tillægges afgørende betydning, selvom der vil være tale om et betydeligt værdispild. Det er således nævnets vurdering, at der ikke kan ske retlig lovliggørelse af det ansøgte.

Nævnet bemærker hertil, at den af klageren oplyste beregning for udgifter ved at fjerne den tilførte jord, må anses som beregnet ud fra totalfjernelse af al den tilførte jord på ejendommen, som er oplyst til i alt ca. 450.000 tons, og ikke blot jorden tilført de omhandlede 9 ha.

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

Nævnet har med denne afgørelse alene taget stilling til den ansøgte og udførte terrænregulering, og har dermed ikke taget stilling til, om der kan gives

lovliggørende landzonetilladelse til bibeholdelse af en væsentlig mindre terrænregulering.

### 3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ændrer Gribskov Kommunes afgørelse af 28. august 2023 om lovliggørende landzonetilladelse til terrænregulering på ejendommen matr.nr. [M1], [A1], 3200 Helsingør, til et afslag.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 3 a i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.<sup>[7]</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

---

[1] Planklagenævnets afgørelse af 30. september 2020 i sag 20/04838 og 20/04825. Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen på <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

[2] Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2022 i sag 22/08456. Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen på <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

[3] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 223 af 1. marts 2024 med senere ændringer.

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

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

[6] At hensynet til retshåndhævelsen vejer tungere end selv ganske store omkostninger fremgår bl.a. af NMK-33-03503, hvor det blev anslået, at

omkostningerne ved fysisk lovliggørelse af et hus, der var bygget 35 cm for højt, ville udgøre ca. 1,5 mio. kr. Der henvises desuden til 19/00604, hvor det blev anslået, at omkostningerne ved fysisk lovliggørelse af et hus, der var bygget 47 cm for højt, ville udgøre ca. 2 mio. kr. Se i øvrigt [Planklagenævnet Orienterer nr. 28](#) om proportionalitet og værdispild, som kan læses på Planklagenævnets afgørelsesportal: <https://pkn.naevneneshus.dk/>  
[7] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

---

**Lovområder:**

Planloven, landzone (efter 1. februar 2017)

