

MRF 2025.130

Retten i Hillerøds dom 7. november 2025, sag BS-60554/2023-HIL

A og B (adv. Håkun Djurhuus) mod Planklagenævnet (adv. Britta Moll Bown)

Tilførsel af ca. 33.300 m³ jord til et landbrugsareal i landzone med henblik på terrænregulering og forbedring af dyrkningsforholdene med henblik på juletræsproduktion udgjorde ændret anvendelse, der krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, da terrænreguleringen ikke var nødvendig for forsvarlig landbrugsmæssig drift.

A og B indgav den 31. maj 2021 en ansøgning til Frederikssund Kommune om tilførsel af ca. 33.300 m³ ren jord til et landbrugsareal på ca. 2 ha beliggende i landzone med henblik på at hæve terrænet med op til 2 meter. Terrænreguleringen havde til formål at forbedre arealets jordbonitet og optimere produktionen af juletræer, idet juletræerne havde utilstrækkelige vækstbetingelser på grund af for høj grundvandsstand. Frederikssund Kommune traf i februar 2022 afgørelse om, at terrænreguleringen krævede landzonetilladelse, da jordtilførslen oversteg, hvad der var nødvendigt for at kunne dyrke området, og at der delvist var tale om et jorddepot, der kræver tilladelse efter planlovens § 35. Afgørelsen blev påklaget til Planklagenævnet, hvor det læge navn i **MRF 2023.114 Pkn** opretholdt kommunens afgørelse om, at den ansøgte terrænregulering krævede landzonetilladelse. Nævnet lagde bl.a. vægt på, at det ikke var nødvendigt for den landbrugsmæssige drift at terrænregulere hele arealet i en sådan grad som ansøgt for at omdanne en mark til dyrkning af en bestemt afgrøde/sort, og at en ansøgning om terrænregulering ikke alene kan begrundes i behovet for dyrkning af én bestemt afgrøde, når arealet må anses for egnet til dyrkning af sædvanlige landbrugsafgrøder. A og B anlagde herefter sag mod Planklagenævnet med påstand om, at nævnets afgørelse var ugyldig. Byretten lagde indledningsvist til grund, at A og B ikke inden erhvervelsen af ejendommen i 2012 havde

fenhed, ligesom de ikke forinden påbegyndelsen af dyrkning havde foretaget undersøgelse for at sikre sig, om valget af dyrkning af juletræer var en passende afgrøde til den pågældende marks jordbundsforhold. Byretten fandt, at landbrugslovens § 11, stk. 1, og § 4, nr. 1, i lov om drift af landbrugsjorder må fortolkes således, at »retten til frit afgrødevalg« begrænses af de konkrete jordbrugsmæssige forhold, der således er afgørende for, hvilke muligheder der er for dyrkning af jorden. Byretten lagde herefter til grund, at markarealet forud for A og B's omlægning af driften havde været anvendt til almindelig landbrugsmæssig drift, og at jorden ikke var egnet til dyrkning af juletræer. Retten fandt herefter, at sagsøgerne ikke havde sandsynliggjort, at den meget betydelige tilførsel af jord og væsentlige forhøjelse af terrænhøjden var nødvendig for en forsvarlig landbrugsmæssig drift eller erhvervsmæssig udnyttelse af jorden. Byretten tiltrådte derfor, at den ansøgte terrænregulering ville medføre en ændret anvendelse af arealet, hvilket krævede landzonetilladelse. Retten fandt desuden, at Planklagenævnets bemærkninger om håndtering af overskudsjord og problemer med at finde passende opbevaring heraf, måtte anses som en generel tilkendegivelse om, hvordan planlovens § 35, stk. 1, skal administreres, hvorfor nævnet ikke havde inddraget ulovlige kriterier. Retten fandt heller ikke grundlag for fastslå, forelå en tilside-sættelse af begrundelses- og partshøringsregler i sagen, hvorefter Planklagenævnet blev frifundet.

Kommentar: Som anført i kommentaren til **MRF 2023.114 Pkn** må en beslutning om, at en terræncændring kræver landzonetilladelse, anses for en procesledende beslutning og ikke en 'afgørelse' efter traditionel forvaltningsretlig begrebsanvendelse. Men når den procesledende beslutning tiltrædes af det samlede Planklagenævnet, må der nødvendigvis være tale om en afgørelse, som kan indbringes for domstolene. Som byretten anførte, var sagens juridiske spørgsmål, om terrænregulering skulle anses for ændret anvendelse af et ubebygget areal i henhold til planlovens § 35, stk. 1, så terrænreguleringen kræver landzonetilladelse, eller om den ansøgte terrænregulering var nødvendig for forbedringen af den landbrugsmæssige drift og dermed ikke krævede landzonetilladelse, hvor det centrale

*spørgsmål var rækkevidden af landmandens "frie afgrødevalg" i forhold til landzonereglerne. På dette punkt lagde byretten til grund, at retten til frit afgrødevalg må fortolkes i lyset landbrugsdriftslovens § 4, hvorefter landsbrugsjorderne skal anvendes på forsvarlig jordbrugsmæssig måde henholdsvis på forsvarlig måde under hensyn til de erhvervsmæssige jordbrugsmæssige udnyttelsesmuligheder, til natur og miljø og til bevarelse af de landskabelige værdier, hvorfor det er de konkrete jordbrugsmæssige forhold, der er afgørende for, hvilke muligheder der er for dyrkning af jorden. Da jorden i dette tilfælde var egnet til almindelig landbrugsmæssig dyrkning, men ikke til dyrkning af juletræer, fandt byretten det velbegrundet at kræve landzonetilladelse til tilførsel af jord med henblik på en ændret dyrkning. I forlængelse heraf afviste byretten, at Planklagenævnets bemærkning om problemer med overskudsjord kunne anses for et ulovligt kriterium, med den begrundelse, at bemærkningen blot var en tilkendegivelse til kommunerne. Efter dommen vil der således ikke uden landzonetilladelse kunne tilføres større mængder jord, hvis dette alene er nødvendigt for at etablere nye typer afgrøder, men ikke er nødvendigt for dyrkningen af de hidtidige afgrøder. Dette er et indgreb i landmandens frie afgrødevalg, men dog et begrænset et af slagsen. Om terrænregulering og landzonetilladelse se tillige **MRF 2023.243 Pkn**, **MRF 2023.111 Pkn**, **MRF 2023.189 Pkn**, **MRF 2024.26 Pkn**, **MRF 2024.116 Pkn**, **MRF 2024.220 Pkn** og **MRF 2024.261 Pkn**.*



RETEN I HILLERØD DOM

afsagt den 7. november 2025

Sag BS-60554/2023-HIL

Virksomhed 1 A/S som mandatar for

A og B
(advokat Håkun Djurhuus)

mod

Planklagenævnet
(advokat Britta Moll Bown)

Denne afgørelse er truffet af dommer Kristian Lind Jensen, dommerfuldmægtig Lars Holm og kst. dommer Mathilde Nyland.

Sagens baggrund og parternes påstande

Denne sag, som er anlagt den 7. december 2023, angår prøvelse af Planklagenævnets afgørelse af 9. juni 2023, hvorefter en påtænkt jordforbedrende terrænregulering af et markareal tilhørende A og B krævede landzonetilladelse.

Virksomhed 1 A/S som mandatar for A og B har nedlagt påstand om, at Planklagenævnet skal anerkende, at nævnets afgørelse af 9. juni 2023 i sag 22/11651 er ugyldig.

Planklagenævnet har nedlagt påstand om frifindelse.

Oplysningerne i sagen

A og B ejer ejendommen beliggende
 Adresse 1 , 3600 Frederikssund, som består af matriklerne
 Matr. Nr. 1 , og Matr. Nr. 2 og 3 , Græse. Ejendommen er
 beliggende i landzone og underlagt landbrugspligt

Den 31. maj 2021 indgav Virksomhed 1 A/S på vegne af A
 og B en ansøgning til Frederikssund Kommune, hvoraf
 fremgår blandt andet:

"...

Indledning

Gårdejer ønsker udført en terrænregulering på Matr. Nr. 1 . Grundet vand på matriklen, har det været en stor udfordring at dyrke juletræsplantagen, på matriklen. Ved at terrænregulere ejendommen med ca. 33.300m³ jord. Vil det være muligt at forbedre arealets jordbonitet med henblik på at optimere produktionen.

Projektet

Formålet med projektet er at forberede landskabet til landbrug. Gårdejer ønsker at hæve terrænet med ca 1,25m til eksisterende marker, for at kunne optimere landbrugsdriften på en større del af gårdejerens matrikler. Se vedhæftet kortbilag, udarbejdet af Landinspektørfirmaet Hyldegaard I/S.

Det skal understreges at der ikke kan angives en nøjagtig fast mængde. Det ønskes at tilpasse terrænreguleringen, til det eksisterende terræn bedst muligt. Dette giver naturligvis en usikkerhed for hvor nøjagtig mængde jord, der egentlig skal bruges for at tilpasse terrænreguleringen. ^{Virksomhed 1} vil efter endt projekt, fremsende samlet opgørelse til Frederikssund Kommune. Her vil den nøjagtige mængde fremgå.

Arbejdet udføres så konturerne i landskabet genskabes og landbrugsmaskiner kan køre ubesværet igennem terrænet. Arbejdsarealerne er en anelse større, end de angivende lavtliggende områder. Dette gøres for at sikre, der kan laves en blød overgang til det eksisterende terræn.

Arealet

Inden opstart bliver arealet udmålt af Landinspektørfirmaet Hyldegaard I/S. opmålingsdata omdannes herfra til GPS-styring til alle entreprenørmaskiner, der er på projektet. Dermed sikres det, der kun opfyldes til de ønskede koter og den godkendte mængde dermed ikke overskrides. GPS-styringen arbejder med en nøjagtighed på 3 cm.

...

Oplysninger om jorden

Jorden der tilføres til projektet, vil komme fra anlægsprojekter i hovedstadsområdet.

Jorden vil være analyseret og anvist iht. Jordflytningsbekendtgørelsen. Der vil udelukkende blive tilført ren jord, kategori 1.

Alle analyser, jordflytningsanmeldelser samt anvisninger, vil blive bearbejdet og gennemgået af Virksomhed 1's egen jord & miljøafdeling. Her er udelukkende rutinerede medarbejdere ansat der har bred erfaring med jordanmeldelser, kontroller af jordanalyser m.m.

Når lastbilerne bliver læsset med jord, på de forskellige byggeprojekter, overvåges læsningen af chaufførerne. Dette er for at sikre at der ikke køres jord med behov for sortering, ud til jordmodtageren. Dette kunne evt. være bygningsaffald, brokker samt større rødder.

I forbindelse med terrænreguleringen, vil vores rutinerede maskinførere udføre den visuelle kontrol af jorden. For at sikre den modtagne jord, ikke indeholder nogle former for bygningsaffald eller andet uønsket i jorden. Skulle det ske, der findes jord med affald på jordtippen, vil den vedrørende mængde, blive læsset på lastbil og bortkørt til sortering, hos godkendt modtager.

Herudover vil der blive udtaget stikprøvekontrol af modtaget jord, hvor der vil blive udtaget 30 ton analyser, som vil holdes separeret fra allerede udlagt jord. Dette vil blive lagt i miler opdelt efter jordnr. indtil analyseresultat forekommer. Disse stikprøvekontroller, fremsendes til kommunen løbende igennem projektet. Der forventes at blive udtaget stikprøvekontrol ca. hver 14. dag. Afhængigt af modtaget jord på projektet.

..."

Den 24. februar 2022 vurderede Frederikssund Kommune, at terrænreguleringen kræver landzonetilladelse:

"...

Vurdering om terrænregulering

Vi vurderer at den ansøgte terrænregulering er større end nødvendigt, af hensyn til den landbrugsmæssige drift af arealet. Vi kan ikke se at den ekstra mængde af jord har nogen funktion på arealet. Vi vurderer derfor at

den ekstra mængde af jord er et jorddepot. Derfor vurderer vi, at det ansøgte kræver en landzonetilladelse for den del som er et jorddepot.

Vi fortsætter med sagsbehandlingen i forhold til en landzonetilladelse, når I har søgt og fået en miljøgodkendelse til jorddepotet.

Ansøgningen

I har søgt om at tilkøre 33.300m³ jord til Matr. Nr. 1, således at marken bliver hævet med op til 2 m i den nordlige del.

I mener at denne terrænregulering er nødvendig for, at forbedre marken til dyrkning af juletræer. I argumenterer for at marken er for fugtig til at træerne trives.

I argumenterer for at juletræerne (nordmannsgran) har brug for bedre dræningsforhold, og lider under stående overfladevand på arealet.

Baggrunden for vurderingen

Vi har forsøgt at skitsere det ansøgte projekt. Bemærk at skitsen ikke er målfast.



Det naturlige terræn er relativt fladt. Marken afgrænses mod syd af en åben grøft. Nord for marken er der et rørlagt vandløb. Dette er vist skitseret med sort og rødt.

I søger om at hæve terrænet som skitseret med gult, således at overfladevand kan løbe ned i den åbne grøft.

Vi vurderer at området naturligt er lavtliggende, og at grundvandet naturligt står højt. Du har gravet en sø i din have hvor vandstanden står i ca. kote 10. Det er ca. samme kote som den mark hvor du har problemer med at dyrke juletræer.

Vi har besigtiget marken, og kan konstatere at øverste jordlag er relativt leret.

En leret og næsten vandret overflade vil give problemer med at aflede overfladevand, specielt om vinteren.

Grantræer (her under nordmannsgran) trives bedst på en gruset og vel drænet jord. Den mark du har valgt at plante juletræer på, er således meget langt fra planternes optimum.

Vi er således enige med ansøgers planteavlskonsulent, om at forholdene ikke er optimale for dyrkning af juletræer på denne mark.

Men vi er ikke enige med ansøger om, at det ansøgte er den mest optimale løsning af problemet. Vi vurderer at problemet kan løses på 2 andre måder, som vil betyde at der er væsentligt mindre behov for at tilkøre jord.

Løsning 1

Hvis der etableres en "tagryg" midt på marken således at overfladevand kan løbe både til den åbne grøft og til det rørlagte vandløb (som skitseret med grønt på tegning), så vil det være muligt at aflede overfladevandet lige så effektivt og med samme hældning på overfladen som det ansøgte, men der vil kun være behov for at tilkøre den halve mængde jord.

Løsning 2

Vælg en afgrøde som passer til arealet. Vi vurderer at jorden generelt ikke fejler noget, hvis bare man vælger en afgrøde som passer til forholdene. Det har i øvrigt altid været godt landmandskab, at vælge en passende afgrøde. Hvis I ønske at dyrke en træagtig afgrøde, kan vi fx anbefale energipil eller energipoppel – disse arter vil passe til den naturlige jordbund.

Samlet vurdering

Vi vurderer derfor, at I ønsker at tilkøre mere jord til marken end nødvendigt for at kunne dyrke dette område. Da vi ikke kan se at det overskydende jord har et andet formål på arealet, så vurderer vi at der delvist er tale om et jorddepot. Det ansøgte kræver derfor en landzonetilladelse.
..."

Virksomhed 1 A/S fremsendte den 8. marts 2022 svarskrivelse med bl.a. "Kommentarer og indsigelser til Frederikssund Kommunes vurdering af sagen", herunder i forhold til "Udformning af terrænreguleringen" og "Udskiftning af afgrøde på arealet", idet de vedlagde en af Agrovi udarbejdet "Supplerende landbrugsfaglig udtalelse om jordpåfyld" af 4. marts 2022.

Frederikssund Kommune meddelte herefter den 15. marts 2022, at sagen ikke blev genoptaget.

Virksomhed 1 A/S påklagede den 24. marts 2022 afgørelsen.

Den 9. juni 2023 traf Planklagenævnet afgørelse i sagen, hvorved nævnet ikke gav medhold i klagen over Frederikssund Kommunes afgørelse af 24. februar 2022 om, at den omhandlede terrænregulering på ejendommen krævede landzonetilladelse. Af afgørelsen fremgår blandt andet:

" ...

2.3. Partshøring

2.3.1. Klagen

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

2.3.2. Generelt om partshøring

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

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

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

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

Planklagenævnet finder efter en konkret vurdering, at kommunen ikke var forpligtet til at partshøre ansøgeren om de to alternative forslag, og dermed lider kommunens afgørelse ikke af en væsentlig retlig mangel.

Nævnet lægger vægt på, at der ikke er tale om faktiske oplysninger om sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, og at de to alternative løsningsforslag ikke i sig selv ændrer på udfaldet af kommunens afgørelse. Endvidere bemærker nævnet, at løsningsforslagene netop er forslag, og derfor ikke en del afgørelsen, som ansøgeren skal efterkomme.

2.4. Begrundelse

2.4.1. Klagen

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

2.4.2. Generelt om begrundelse

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

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

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

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

2.5. Terrænregulering af landbrugsarealer

2.5.1. Klagen

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

Klageren anfører, at kommunen var forpligtet til at behandle og afgøre sagen på baggrund af det, der konkret er ansøgt om, og derfor ikke burde komme med alternative forslag, samt at kommunen burde have taget udgangspunkt i den konkrete ejendoms aktuelle beskaffenhed i forhold til

dyrkning af afgrøder. Klageren anfører, at kommunen ikke kan stille krav til alternative løsninger eller omlægning til andre afgrøder.

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

2.5.2. Generelt om krav om landzonetilladelse til terrænregulering

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

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

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

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

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

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

Ved kommunens bedømmelse af, om terrænreguleringen overstiger, hvad der er nødvendigt for den landbrugsmæssige drift, skal kommunen foretage en konkret vurdering, der tager udgangspunkt i den konkrete ejendoms aktuelle beskaffenhed i henseende til dyrkning af afgrøder. Det er i den samlede bedømmelse sagligt at lægge vægt på den ansøgte mængde jord, ændringer af aktuelle terrænhøjder og varigheden af jordarbejdet.

Der kan imidlertid ikke opstilles faste kriterier for f.eks. mængden af jord i forhold til arealet, tykkelsen af det lag, som påkøres på, eller varigheden af arbejdet.

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

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

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

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

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

2.5.3. Planklagenævnets vurdering

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

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

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

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

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

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

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

Forklaringer

Der er afgivet partsforklaring af A .

A har forklaret blandt andet, at han sammen med sin ægtefælle i 2012 overtog ejendommen beliggende Adresse 1 i Frederikssund, herunder markarealet Matr. Nr. 1 . Han er ikke bekendt med, hvilken tilstand markarealet var i, dengang han overtog ejendommen, men markarealet var ved overtagelsen tilsået med byg. I den tid, han har ejet ejendommen, er marken også blevet brugt til dyrkning af hvede.

Forevist luftfoto fra 2012 (ekstraktens side 175) har han forklaret, at billedet er marken, hvor den er blevet jordbehandlet. At en mark er jordbehandlet betyder, at der er blevet sået og harvet på marken.

Den pågældende mark ligger lavere end de omkringliggende arealer på ejendommen, og der har i den forbindelse været udfordringer med vand på marken.

På den nordlige del af marken er der et rørlagt vandløb. På den sydlige del løber en bæk. Det gør der ligeledes mod vest. Vandet fra marken burde løbe til

bækken, men markens hældning gør, at det ikke sker. Udfordringerne med vandet på marken kan efter hans opfattelse ikke løses ved anlæggelse af dræn.

I 2015 omlagde han landbrugsdriften på marken fra dyrkning af byg og hvede til dyrkning af juletræer. Dette skyldtes, at dyrkning af byg og hvede krævede maskiner, som han ikke selv havde til rådighed. Driften af jorden med disse afgrøder krævede således hjælp og redskaber fra naboerne.

Han havde ikke inden overtagelsen af ejendommen i 2012 gjort sig bekendt med landbrugsjordens beskaffenhed. Han var imidlertid bekendt med landbrugspligten og rådførte sig med naboer i forhold til, hvad han kunne dyrke. Det er hans opfattelse, at det ville have medført et stort økonomisk underskud, hvis han var fortsat med dyrkning af korn. Beslutningen om at omlægge driften til juletræsdyrkning udsprang af, at det var muligt for ham selv at dyrke jorden og passe den uden hjælp fra naboer eller brug af maskiner.

Forevist luftfoto fra 2016 (ekstraktens side 179) har han forklaret, at billedet viser, at han på daværende tidspunkt var begyndt at dyrke juletræer på hele sit landbrugsareal. Billederne i ekstrakten til og med side 184 viser juletræsproduktionen frem til 2021. På luftfotoet på side 183 i ekstrakten kan man se forskellen på juletræerne på Matr. Nr. 4 og 1. Juletræerne på Matr. Nr. 1 vokser ikke.

Der blev ikke foretaget nogen undersøgelser af jordbundsforholdene, førend han omlagde produktionen fra dyrkning af korn til juletræer. Han havde imidlertid rådført sig med Skovdyrkerforeningen og var blevet anbefalet at dyrke nordmannsgran.

Forevist luftfoto fra 2021 (ekstraktens side 184) har han forklaret, at der ikke var plantet juletræer på det grå område på billedet, idet denne del af marken stod under vand.

Forevist luftfoto fra 2022 (ekstraktens side 185) har han forklaret, at billedet viser, at han på det tidspunkt havde ryddet marken, da tanken var, at der skulle tilføres jord.

Forevist fotos fra juni 2021 (ekstraktens side 79-83) har han forklaret, at billederne viser, at der var vand på marken. Billederne er repræsentative for, hvordan hele marken så ud. Marken har set sådan ud de seneste år. Han er ikke bekendt med, hvordan marken så ud i den periode, hvor der blev dyrket korn, idet han ikke selv gik tur i marken.

Han har ikke valgt en anden afgrøde til sin mark i form af eksempelvis energipil, da det vil kræve indkøb af maskiner til driften heraf. Energipil giver i øvrigt kun fortjeneste hvert andet år og er ikke nær så rentabelt som juletræer.

Da ejendommen blev erhvervet, havde han ikke gjort sig nogen overvejelser om landbruget som indtægtskilde.

Det er hans opfattelse, at det vil være forbundet med for store omkostninger at omlægge produktionen til korn, da det kræver bistand udefra og maskiner, som han ikke har rådighed over.

Projektet med Virksomhed 1 A/S blev etableret på baggrund af, at han selv er ansat i bygge- og anlægsbranchen. Han blev således via sit arbejde bekendt med muligheden for at køre overskudsjord væk fra byggearbejde, og han har selv taget kontakt til Virksomhed 1 A/S. Det er hans vurdering, at den pågældende jordtilførsel er nødvendig for at dyrke juletræer på marken. Efter hans vurdering vil løsningsforslaget fra kommunen i form af etablering af en tagryg på marken medføre, at udbyttet fra juletræsproduktionen alene vil være på omkring 60 % af det forventede udbytte i forhold til hans ansøgning om terrænregulering.

Det er korrekt, at den højeste terrænregulering vil være mod nord på marken. Dette skyldes, at vandet skal ledes til den åbenstående bæk mod syd. Tagryggen mod nord ville lede vandet mod nord og medføre dobbelt så meget vandtilførsel til marken.

Parternes synspunkter

A og B har i deres påstandsdokument anført følgende:

2 SAMMENFATTENDE SAGSFREMSTILLING

Denne sag vedrører gyldigheden af Planklagenævnets afgørelse af 9. juni 2023 i sag med nævnets sagsnr. 22/11651, klagenr. 1033875 (E. s. 8).

Planklagenævnet gav ikke medhold i klage over en afgørelse truffet af Frederikssund Kommune den 24. februar 2022 om, at en planlagt jordforbedrende terrænregulering af et markareal på Matr. Nr. 1, krævede landzonetilladelse (E. s. 100). Den 15. marts 2022 traf kommunen afgørelse om ikke at genoptage sagen (E. s. 115).

Virksomhed 1 A/S ("Virksomhed 1") påklagede på vegne af grundejerne (sagsøgerne) begge afgørelser til Planklagenævnet. Nævnet traf den 9. juni 2023 afgørelsen om, at der ikke kunne gives medhold i klagen over kommunens afgørelse af 24. februar 2022 om, at forholdet kræver landzonetilladelse (E. s. 8), og den 12. juni 2023 traf nævnet afgørelse om afvisning af klagen over kommunens afgørelse af 15. marts 2022 om ikke at genoptage sagen (E. s. 163).

Ejendommen, som er genstand for nærværende sag, består af matriklerne Matr. Nr. 1 samt matriklerne Matr. Nr. 2 og 4, som ligger på adressen Adresse 1, 3600 Frederikssund. Ejendommen ligger i landzone og er noteret som landbrugsejendom, som det fremgår af tingbogen (E. s. 166). Sagsøgerne, A og B, er ejere af og adkomsthavere til ejendommen.

A og B forsøgte de første år at dyrke korn på ejendommens marker. Resultatet var dog et utilfredsstillende lavt udbytte, dels på grund af udfordringer med fugt på marken på Matr. Nr. 1, dels på grund af markernes begrænsede størrelse, som bevirker, at det ikke er rentabelt at dyrke korn på dem. Dette var baggrunden for, at de lagde jordbrugsdriften om til juletræer, som er bedre egnet til mindre marker. De dyrker også juletræer på ejendommens anden mark uden nogen problemer med driften.

A og B har dyrket juletræer på ejendommen siden 2015. Juletræerne på Matr. Nr. 1 er dog aldrig kommet i vækst på grund af for høj grundvandsstand. Dyrkningsproblemerne på matriklen er blandt andet illustreret i fotoserien, som indgår i sagen (E. s. 79 ff). Den i sagen omhandlede terrænregulering ønskes netop foretaget på marken på Matr. Nr. 1.

A og B indledte et samarbejde med Virksomhed 1 om tilførsel af jord til marken med henblik på at forbedre dyrkningsforholdene, særligt med det formål at skabe en større rodzone for juletræerne.

Den planlagte jordtilførsel er beskrevet i ansøgning af 31. maj 2021 til Frederikssund Kommune med tilhørende bilag (E. s. 73 ff). Det fremgår blandt andet heraf, at man planlægger at terrænregulere marken med ca. 33.300 m³ jord med henblik på at forbedre arealets jordbonitet, hvilket indebærer, at arealet hæves med ca. 1,25 m til eksisterende marker. Det fremgår derudover, at der udelukkende vil blive tilført ren jord. Der var vedlagt terrænreguleringsplan og tværsnit udarbejdet af landinspektør, hvilket lå til grund for volumenberegningen (E. s. 77-78).

Det skal for en god ordens skyld præciseres, at på trods af, at dokumentet bærer titlen "*Ansøgning om terrænregulering af markareal*", var der ikke tale om en ansøgning om en tilladelse, men derimod om en tilkendegivelse fra Frederikssund Kommune om, at terrænreguleringen kunne gennemføres uden landzonetilladelse.

I løbet af sagsbehandlingen blev der til kommunen yderligere fremsendt to landbrugsfaglige vurderinger udarbejdet af Agrovi (**E. s. 98 og 110**) samt et referat udarbejdet af Skovdyrkerne, som bistår Sagsøgerne i forbindelse med dyrkning og pasning af juletræerne til kommunen (**E.s. 113**).

3 ANBRINGENDER

Sagsøgerne gør til støtte for ugyldighedspåstanden overordnet gældende, at Planklagenævnets afgørelse savner hjemmel i planlovens § 35, stk. 1, at Planklagenævnet har inddraget usaglige kriterier og hensyn i afgørelsen, samt at Planklagenævnet har tilsidesat forvaltningslovens partshøringspligt og begrundelseskrav.

3.1 Det retlige grundlag

3.1.1 Planlovens landzoneregler

I relation til hjemmelsspørgsmålet er sagens hovedtvistepunkt er, hvorvidt den i sagen omhandlede terrænregulering kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1. Det er et retligt spørgsmål, om et bestemt forhold kræver landzonetilladelse, jf. også Planklagenævnets afgørelse (**E. s. 11, ø-verst**).

Hele landet er opdelt i byzoner, sommerhusområder og landzoner, jf. planlovens § 34, stk. 1. Byzoner og sommerhusområder er de områder, der i planlægningen er udlagt hertil, jf. planlovens §§ 34, stk. 2 og 3. Landzoner er de områder, der hverken er udlagt til byzoner eller sommerhusområder, jf. planlovens § 34, stk. 4 – med andre ord, "resten".

Formålet med landzonebestemmelserne er dobbeltsigtet: Dels at sikre landskabs- og naturværdier i det åbne land, dels at forbeholde det åbne land for jordbrugserhvervene.

Landzonebestemmelsernes hovedformål er at forhindre ukontrolleret bebyggelse i det åbne land. Formålet med landzonereglerne er således at sikre en klar grænse mellem by og land, og hindre spredt og uplanlagt

bebyggelse i det åbne land. Det fremgår af Landzonevejledningen¹, afsnit 2.2.1, at dette blandt andet skal ses i lyset af et ønske om ikke at sætte u-hensigtsmæssige begrænsninger for de fremtidige udviklingsmuligheder for landbrug, skovbrug og fiskeri og svække erhvervenes investeringssikkerhed.

I relation til formålet med landzonebestemmelserne fremgår det videre af Landzonevejledningen, afsnit 2.2.2, at:

"Et af formålene med landzonebestemmelserne er at sikre hensyn til jordbrugserhvervet, så de bedst egnede jorder forbeholdes jordbrugsdriften, og der skal i videst muligt omfang tages hensyn til landbrugsejendommenes struktur- og arronderingsforhold samt til de foretagne bygnings- og kulturtekniske investeringer i jordbruget." (Understreget her).

Det fremgår desuden af Landzonevejledningens afsnit 2.2.3, at et af formålene med planloven er at sikre vækst og udvikling i hele landet, jf. også formålsbestemmelsen i planlovens § 1. Det fremgår i den forbindelse videre af Landzonevejledningen, at:

"Hensynet til vækst og udvikling indgår således i forbindelse med borgeres og virksomheders umiddelbare rettigheder i forhold til planloven, som kan gennemføres uden landzonetilladelse, jf. afsnit. 1.3 og 1.4.

Hensynet skal desuden bidrage til at give jordbrugserhvervet gode vækst- og udviklingsmuligheder, jf. afsnit 2.2.2, og lempe i de forhold for jordbrugserhvervet, der kan etableres uden landzonetilladelse." (Understreget her).

Det kan således lægges til grund, at et af de bagvedliggende hensyn bag landzonereglerne er at sikre hensyn til jordbrugserhvervet, herunder, at det har gode udviklingsmuligheder, og at lempe i de forhold, der udløser krav om landzonetilladelse.

Planlovens §§ 35 – 38 indeholder nærmere bestemmelser om landzonen. Der er som udgangspunkt krav om tilladelse til opførelse af ny bebyggelse mv. i landzonen, jf. planlovens § 35, mens planlovens §§ 36 og 37 indeholder en række undtagelser til tilladelseskravet.

Følgende fremgår af planlovens § 35, stk. 1, 1. punktum:

"I landzoner må der ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. dog §§ 5 u og 36-38." (Understreget her).

Bestemmelsen gør udtømmende op med, hvad der kræves landzonetilladelse til. Hvis der ikke er tale om udstykning, ny bebyggelse eller ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, er der ikke krav om landzonetilladelse, og det ønskede kan udføres umiddelbart i forhold til landzonereglerne.

I nærværende sag er hovedtvistepunktet, hvorvidt den af sagen omfattede terrænregulering udgør en ændring i anvendelsen af et ubebygget areal, hvilket således er afgørende for, om den kræver landzonetilladelse.

Det fremgår af lovforarbejderne til planlovens § 35, stk. 12, at den svarer til hovedreglen i by- og landzonelovens §§ 6-8 om tilladelse til udstykning, bebyggelse og ændret anvendelse.

Den tidligere by- og landzonelov indeholdt i § 8, stk. 1, følgende bestemmelse:

"I landzoner må bestående bebyggelse og ubebyggede arealer ikke uden tilladelse efter § 9 tages i brug til andre formål end landbrug, skovbrug eller fiskerivirksomhed, jf. dog § 8 a...." (understreget her).

Følgende fremgår af forarbejderne til § 8, stk. 1, i det lovforslag, der lå til grund for den første by- og landzonelov:

"I lovforslagets § 8 foreslås der givet amtsrådene respektive byudviklingsudvalgene et lignende indseende med ændret benyttelse af ejendomme i landzonerne, således at såvel en ejendoms ubebyggede arealer som eksisterende bebyggelse kun med forudgående tilladelse kan tages i brug til andre formål end landbrug, skovbrug eller fiskerivirksomhed." (Understreget her).

Det afgørende for, om der var krav om tilladelse, var således, om et ubebygget areal blev taget i brug til andre formål end landbrug (eller skovbrug og fiskerivirksomhed).

Dette er fortsat grundkernen i spørgsmålet om, hvorvidt et forhold udgør en ændring af et ubebygget areal, som kræver landzonetilladelse. Dette følger af, at planlovens § 35, stk. 1, som anført ovenfor, svarer til by- og landzonelovens §§ 6-8.

Konkret i forhold til terrænregulering af landbrugsarealer fremgår følgende endvidere af Landzonevejledningen afsnit 3.11.4, under deloverskriften "*terrænændringer*":

"Terrænregulering på landbrugsarealer kan kræve landzonetilladelse afhængig af de konkrete omstændigheder. Opfyldninger af landbrugsarealer (terrænreguleringer) er ikke ændret anvendelse, der kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, hvis opfyldningens formål er at forbedre landbrugsdriften, og arbejderne ikke medfører, at arealerne udtages fra omdrift i længere tid. Opbevaring af jord på landbrugsarealer kan kræve landzonetilladelse. Det afhænger især af arbejdets omfang, men også af hovedformålet og tidshorisonten.

Terrænnændringer af landbrugsarealer er ikke en ændret anvendelse, der kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, hvis terrænnændringen alene sker af hensyn til landbrugsdriften. Hvis der tilføres mere jord m.v. end det, der er nødvendigt af hensyn til landbrugsdriften, vil formålet med terrænreguleringen imidlertid helt eller delvist være deponi, hvilket udgør en ændret anvendelse, der kræver landzonetilladelse..."
(Understreget her).

Det følger af Planklagenævnets egen praksis, at ejeren skal sandsynliggøre, at en planlagt terrænregulering er nødvendig for forbedringen af den landbrugsmæssige drift, hvis der er tvivl herom hos kommunen. Følgende fremgår således af Planklagenævnet Orienterer ("PKNO") nr. 4, 2018, opdateret december 2021:

"Nævnet udtalte omkring ejerens/ansøgerens sandsynliggørelse:

[...] at ansøgeren f.eks. kan 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." (Understreget her).

Terrænregulering af landbrugsarealer med henblik på forbedring af den landbrugsmæssige drift bør i øvrigt ses i sammenhæng med planlovens § 36, stk. 1, nr. 5, som fastslår, at der ikke kræves landzonetilladelse til:

"Ibrugtagen af bebyggelse eller arealer til landbrug eller skovbrug eller til brug for udøvelse af fiskerierhvervet." (Understreget her).

I den forbindelse henvises der til Planloven med kommentarer, s. 635:

"Ibrugtagen eller ændret anvendelse af ubebyggede arealer til landbrug, skovbrug og fiskeri kan også ske uden landzonetilladelse. Det omfatter fx opdyrkning, tilplantning, tilsåning, etablering af tørrepladser mv." (Understreget her).

Såfremt der havde været tale om jordforbedring af et areal, der ikke tidligere havde været anvendt til landbrug, med henblik på ibrugtagning af arealet til landbrug, ville dette således have været undtaget fra kravet om landzonetilladelse efter planlovens § 36, stk. 1, nr. 5, og kunne også i denne situation ske umiddelbart i henhold til planloven.

Det kan således konkluderes, at det helt afgørende moment for, hvorvidt et forhold i relation til anvendelse af et ubebygget landbrugsareal i landzone kræver tilladelse er, om arealet ændrer anvendelse til et andet formål end landbrug.

3.1.2 Landbrugslovgivningen

Sagsøgerne finder, at retten kan lægge det til som grund som ubestridt, at Sagsøgernes ejendom er noteret som landbrugsejendom (E. s. 166).

Det følger af landbrugsloven, at ejendommen, som landbrugsejendom, er underlagt landbrugspligt, da ejendommen er omfattet af reglerne i landbrugsloven, jf. lovens § 2, stk. 2.

Det følger af landbrugslovens § 11, stk. 1, at en landbrugsejendom skal drives på forsvarlig måde under hensyn til de erhvervsmæssige jordbrugsmæssige udnyttelsesmuligheder, og af § 11, stk. 2, at der er pligt til at anvende en landbrugsejendom til jordbrugsmæssige formål.

Drift af landbrugsjorder er nærmere reguleret i driftsloven (*"driftsloven"*). Det følger af driftslovens § 3, stk. 1, at alle landbrugsjorder i landzone samt arealer i byzone og sommerhusområder, der er noteret med landbrugspligt, skal anvendes til jordbrugsmæssige formål. Disse arealer er med andre ord omfattet af en dyrkningspligt.

Jordbrugsmæssige formål er nærmere defineret i lovens § 4, nr. 1-4, jf. lovens § 2, stk. 2.

Det følger af lovens § 4, nr. 1, at:

"Ejere eller brugere af landbrugsjorder, der er omfattet af § 3, stk. 1, jf. § 3, stk. 2, skal anvende landbrugsjorderne på forsvarlig jordbrugsmæssig måde ved anvendelse til følgende jordbrugsmæssige formål:

- 1) *Dyrkning af et- eller flerårige afgrøder, herunder plantage, og anvendelse som skov.*
- 2) *(...)*

- 3) (...)
 4) (...)” (understreget her).

Det fremgår af lovens § 2, stk. 3, at:

”Ved plantage forstås i denne lov landbrugsjorder, der dyrkes med plantede eller såede buske eller træer.”

Dette omfatter ifølge forarbejderne til loven også dyrkning af juletræer. Således fremgår følgende af lovforarbejderne:

”Dyrkning med træer og buske i plantage kan have et vist sammenfald med skovdrift, men omfatter også dyrkning med frugttræer og buske, drift som planteskole eller med pyntegrønt og juletræer m.m. Arealer med selvsåede træer og buske betragtes ikke som plantage.” (Understreget her).

Juletræer er således en afgrøde, der er omfattet af landbrugslovgivningens regler, og med hvilke landbrugspligten kan opfyldes.

Driftslovens § 4 indeholder således en dyrkningspligt, og også en dyrkningsret, herunder ret til frit afgrødevalg.

I forhold til dyrkningspligten, dyrkningsretten og retten til frit afgrødevalg fremgår følgende af forarbejderne til driftsloven:

”Dyrkningspligten indeholder retten til frit afgrødevalg, for så vidt afgrødevalget ikke er begrænset gennem anden lovgivning, for eksempel naturbeskyttelsesloven. Retten til frit afgrødevalg giver jordbrugeren mulighed for løbende at tilpasse sin produktion til de aktuelle markedsforhold og for at bevare konkurrenceevnen.” (Understreget her).

Det fremgår herefter, at indholdet i dyrkningspligten og rettighederne til frit afgrødevalg videreføres.

Det fremgår endvidere af betænkning nr. 1429/2003 fra Udvalget vedrørende forenklinger i jordlovgivningen, afsnit 3.4.3, at

”Grundprincippet om landmandens ret til et frit afgrødevalg forudsættes således opretholdt.” (Understreget her).

I forbindelse med Folketingets behandling af Lovforslag 112 besvarede Fødevareministeren endvidere et spørgsmål om, hvad der skulle forstås ved ”forsvarlig landbrugsmæssig drift”. Følgende fremgår af ministerens besva-

relse af spørgsmålet (spørgsmål 18, besvarelsen fremgår af bilag 21 til betænkning nr. 112/2004):

"Begrebet "forsvarlig jordbrugsmæssig måde" er en videreførelse i dette lovforslag af et begreb fra den gældende landbrugslov. Det knytter sig først og fremmest til, hvad landbrugsjorderne må anvendes til, og er i vidt omfang en videreførelse af den gældende landbrugslovs krav til driften af landbrugsjorder. (...)

Dyrkningspligten indeholder retten til frit afgrødevalg, for så vidt dette ikke er begrænset gennem anden lovgivning, for eksempel naturbeskyttelsesloven." (Understreget her).

Landbrugslovgivningen medfører således, at sagsøgernes landbrugsjord er omfattet dyrkningspligt, dyrkningsret, herunder ret til frit afgrødevalg.

3.1.3 Sammenhængen mellem planlovens landzoneregler og landbrugslovgivningen

Planlovens landzoneregler skal for landbrugsejendomme anvendes og fortolkes i overensstemmelse med landbrugslovgivningen.

Dette fremgår eksplicit af planlovens §§ 36, stk. 1, nr. 1 og nr. 2.

Også forarbejderne til planlovens § 36, stk. 1, nr. 3, indeholder direkte henvisninger til landbrugslovgivningen.

Således fremgår det af Lovforslag nr. 121 af 25. januar 2017 om ændring af planloven, naturbeskyttelsesloven m.fl., de specielle bemærkninger til § 1, nr. 83, som vedrørte planlovens § 36, stk. 1, nr. 3, at *"undtagelsen i § 36, stk. 1, nr. 3, udvides, så også byggeri, der er erhvervmæssigt nødvendigt for en landbrugsbedrift, jf. § 2, stk. 3, i lov om landbrugsejendomme, jf. lovbekendtgørelse nr. 389 af 27. april 2016 (landbrugsloven), er omfattet af undtagelsen."* (Understreget her).

Det fremgår efterfølgende samme sted, at *"hvis landbrugslovens definition af en landbrugsbedrift ændres, skal denne ændring også gælde for fortolkningen af § 36, stk. 1, nr. 3, således at der ved »landbrugsbedrift« i § 36, stk. 1, nr. 3, forstås den til enhver tid gældende definition i henhold til landbrugslovgivningen."*

Det fremgår desuden af Planklagenævnets egen praksis, at landbrugslovgivningen generelt skal tillægges afgørende betydning ved anvendelse af landzonereglerne i relation til landbrugsejendomme.

I Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2019 i sag 19/00554, refereret i MAD2020.115, som vedrørte etablering af 4 søer i landzone uden landzonetilladelse, overvejede nævnet om der kunne være tale om en uændret anvendelse fra et landbrugsmæssigt formål til et andet landbrugsmæssigt formål, og søerne af den grund ikke krævede landzonetilladelse, eller om der var tale om, at et areal, som ikke tidligere var blev anvendt til landbrug, var taget i brug til landbrug, jf. § 36, stk. 1, nr. 5, og af den grund ikke krævede landzonetilladelse. Begge dele ville forudsætte, at den eksisterende anvendelse kunne betegnes som landbrugsmæssig. Planklagenævnet udtalte i den forbindelse:

"Landbrugsmæssig anvendelse er ikke defineret i planloven. I den konkrete sag er der ikke tale om landbrug i form af dyrehold, men i givet fald planteavl/brug af landbrugsjord. I en sådan situation finder Planklagenævnet, at der må lægges afgørende vægt på landbrugslovgivningens definitioner af jordbrugsmæssig anvendelse." (Understreget her).

Det er således afgørende for, hvorvidt der er krav om landzonetilladelse, om arealet ændrer anvendelse til et andet formål end landbrug, herunder om arealet ophører med, eller fortsat anvendes som landbrugsjord, som dette er defineret i landbrugslovgivningens definitioner af jordbrugsmæssig anvendelse.

3.2 Planklagenævnets afgørelse savner hjemmel i planlovens § 35, stk. 1

Til støtte for den nedlagte ugyldighedspåstand gøres det overordnet gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 9. juni 2023 er i strid med planlovens § 35, stk. 1, da den i sagen omhandlede terrænregulering ikke er omfattet af krav om landzonetilladelse.

Det eneste spørgsmål i relation til planloven, Planklagenævnet skulle tage stilling til i denne sag, er hvorvidt den planlagte terrænregulering skal betragtes som ændret anvendelse af et ubebygget areal i henhold til planlovens § 35, stk. 1. Hvis der ikke er tale om ændret anvendelse, kan terrænreguleringen udføres umiddelbart, og hvis der er tale om ændret anvendelse, kræver terrænreguleringen landzonetilladelse.

Sagsøgerne gør gældende, at Planklagenævnets (og kommunens) afgørelse er i strid med formålet med landzonebestemmelserne. Der er intet retligt belæg i planlovens landzoneregler for den fortolkning, Planklagenævnet har anvendt i denne sag.

Planklagenævnets (og kommunens) afgørelse er udtryk for en uhjemlet skærpelse af anvendelsen af landzonereglerne i forhold til jordbrugserhvervet.

Sagsøgerne og ^{Viksomhed 1} har i denne sag, med landbrugsfaglige udtalelser samt opmålinger og beregninger ved landinspektør, sandsynliggjort, at terrænreguleringen er nødvendig for den landbrugsmæssige drift af marken, i form af dyrkning af juletræsplantage. Nævnet synes at være enig heri, idet det fremgår af den indbragte afgørelses afsnit 2.5.3, at

"...nævnet lægger til grund, at der på arealet er naturlig høj grundvandsstand. Endvidere konstaterer nævnet, at det er utvivlsomt, at arealet i dets nuværende form ikke er egnet til dyrkning af juletræer, da juletræer ikke har tilstrækkelige vækstbetingelser i en lerholdig jord med høj grundvandsstand." (Understreget her) (E. s. 14).

Sagsøgerne finder på den baggrund, at retten kan lægge det til grund som ubestridt mellem parterne, at Sagsøgerne har sandsynliggjort, at terrænreguleringen er nødvendig for dyrkning af juletræer på marken på ^{Matr. Nr. 1}

Det kan efter sagsøgernes opfattelse, allerede af den grund konkluderes, at terrænreguleringen er nødvendig for den landbrugsmæssige drift af ejendommen, hvorfor der ikke er tale om en "ændring i anvendelsen af ... bebyggede arealer" i henhold til planlovens § 35, stk. 1.

Sagsøgerne gør på denne baggrund gældende, at den jordforbedrende terrænregulering kan ske uden landzonetilladelse, da dette er fuldt ud i overensstemmelse med formålet med landzonereglerne, da det er sandsynliggjort, at den er nødvendig for den landbrugsmæssige drift af arealet, og da arealet under alle omstændigheder ville kunne have været taget i brug til landbrug, hvis det ikke i forvejen havde været et landbrugsareal.

Der er tale om et landbrugsareal, der efter gennemførelse af den ønskede terrænregulering fortsat vil blive anvendt jordbrugsmæssigt, med forbedrede dyrkningsforhold.

Der er på ingen måde tale om, at arealet efter terrænreguleringen skal overgå til en anden anvendelse end landbrug, tværtimod vil det fortsat blive anvendt jordbrugsmæssigt, i overensstemmelse med landbrugslovgivningens definitioner. Terrænreguleringen medfører ikke, at arealet overgår til et andet formål end landbrug. Der henvises til redegørelsen for retsgrundlaget ovenfor i afsnit 3.1.

Sagsøgerne gør på denne baggrund konkluderende gældende, at der ikke er tale om ændret anvendelse af et ubebygget areal i planlovens forstand og dermed ikke krav om landzonetilladelse i henhold til planlovens § 35, stk. 1. Terrænreguleringen kan derfor udføres umiddelbart i forhold til planlovens landzoneregler.

Planklagenævnets afgørelse savner derfor hjemmel i planlovens § 35, stk. 1, hvorfor den skal ophæves som ugyldig.

3.3 Planklagenævnet har inddraget usaglige kriterier og hensyn i afgørelsen

Sagsøgerne gør, i forlængelse af ovenstående, endvidere gældende, at Planklagenævnet har inddraget usaglige kriterier og hensyn i afgørelsen, dels ved at stille krav om dyrkning af bestemte afgrøder, dels ved at inddrage nævnets irrelevante opfattelse af håndtering af overskudsjord fra byggeprojekter. Dette er en væsentlig retlig mangel ved afgørelsen, og retsvirkningen er ugyldighed.

3.3.1 Nævnet har inddraget usaglige hensyn ved at stille krav om dyrkning af bestemte afgrøder

Til støtte for ugyldighedspåstanden gør Sagsøgerne gældende, at der ikke er hjemmel i planloven til, at Planklagenævnet (og kommunen) kan inddrage hensyn til, hvilke afgrøder Sagsøgerne dyrker.

Kommunen foreslog i sin afgørelse (**E. s. 100**) som "Løsning 2", at Sagsøgerne kunne vælge en anden afgrøde og anbefalede energipil eller energipoppel.

Tilsvarende fremgår følgende af Planklagenævnets vurdering i afgørelsens afsnit 2.5.3 (**E. s. 14**):

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

Sagsøgerne gør gældende, at der ikke er hjemmel i planlovens § 35, stk. 1, til at Planklagenævnet kan stille krav til, hvilke landbrugsmæssige afgrøder, der skal eller bør dyrkes på et landbrugsareal, som forudsætning for vurderingen af, om der er krav om landzonetilladelse.

Planklagenævnet synes dog at have indarbejdet en retsvildfarelse om at have kompetence hertil i sin seneste praksis.

Eksempelvis fremgår det af afgørelse af 11. september 2023 i sag 23/08941, hvorved nævnet ophævede en afgørelse om, at en terrænregulering af et landbrugsareal ikke krævede landzonetilladelse, at:

"Nævnet bemærker hertil, at man efter planloven ikke har krav på ved terrænregulering at kunne omdanne et ellers ikke dyrkningsegnet areal til dyrkning af en specifik afgrøde, eller til at opnå en ydelse væsentligt ud over det arealet naturligt kan give." (Understreget her).

Det citerede er forkert. Dette fremgår ingen steder af planloven, eller af forarbejderne til planloven. Tværtimod skal landzonereglerne blandt andet sikret hensyn til jordbrugserhvervet og på landbrugsarealer administreres i overensstemmelse med landbrugslovgivningen, herunder dyrkningspligten og det frie afgrødevalg. Der henvises til redegørelsen for det retlige grundlag i afsnit 3.1.

Sagsøgerne gør gældende, at Planklagenævnet ved at inddrage, hvilke afgrøder, Sagsøgerne bør – og ikke bør – dyrke på landbrugsarealet, har inddraget usaglige hensyn i afgørelsen. Nævnet har alene retlig kompetence til at forholde sig til, hvorvidt der er tale om en ændring i anvendelsen af et ubebygget areal i henhold til planlovens § 35, stk. 1, mens forhold af landbrugsretlig karakter kun kan afgøres af landbrugsmyndighederne i henhold til landbrugslovgivningen.

Det følger af det anførte i afsnit 3.1.2 om landbrugslovgivningen, at sagsøgerne er frit stillede til at vælge at dyrke juletræer, og at optimere deres landbrugsjord til dyrkning af denne afgrøde med henblik på at kunne tilpasse sig markedssituationen og bevare konkurrenceevnen. Dette følger af deres dyrkningspligt, dyrkningsret og retten til frit afgrødevalg i henhold til landbrugsloven og driftsloven.

Det forhold, at både kommunen og Planklagenævnet har inddraget forudsætninger om, hvilke afgrøder, Sagsøgerne bør og ikke bør dyrke, er således udtryk for et ulovhjemlet indgreb i Sagsøgernes frie afgrødevalg, hvilket ikke er et lovligt hensyn efter planloven, jf. også det ovenfor i afsnit

3.1.1 anførte om formålet med planloven og landzonebestemmelserne. Derudover er det i strid med landbrugslovgivningen.

Både Planklagenævnet og kommunen har derved inddraget momenter i den retlige vurdering af, om der er krav om landzonetilladelse, som planlovens landzonebestemmelser ikke hjemler mulighed for, og har inddraget usaglige hensyn til sagsøgernes valg af afgrøde, hvilket strider mod grundlæggende principper i landbrugslovgivningen, og er i strid med både det organisatoriske og materielle forvaltningsretlige specialitetsprincip.

Det bemærkes i den forbindelse, at der ville være behov for jordbedring af marken på Matr. Nr. 1, uanset hvilken afgrøde, der dyrkes på den. Det af Planklagenævnet anførte i afgørelsens s. 7, 2. sidste afsnit om, at *"arealet i øvrigt må anses for egnet til dyrkning af sædvanlige landbrugsafgrøder"* (E. s. 14) savner således mening.

Dels har Sagsøgerne haft udfordringer med at dyrke marken, uanset hvilke afgrøder, de har forsøgt at dyrke på den, dels er juletræer en sædvanlig landbrugsafgrøde.

At Sagsøgerne har valgt at dyrke juletræer, ligger fuldstændig indenfor rammerne af Sagsøgernes frie afgrødevalg. I forhold til kommunens forslag om dyrkning af energipil eller energipoppel henvises til Agrovis vurdering heraf af 4. marts 2022 (E. s. 110), hvoraf det fremgår, at:

"...dækningsbidraget fra energiafgrøder, altså de indtægter man får ved salg af afgrøden, som skal dække omkostningerne ved af fremdyrke høsten, ligger 10-40 gange under dækningsbidraget ved dyrkning af juletræer, alt efter, hvordan man sælger juletræerne."

Og videre:

"Yderligere underbygges denne betragtning af den omstændighed, at ansøgers ejendom er ret lille. For at opnå en tilfredsstillende indtjening, er en højværdiafgrøde som juletræer en ret så vigtig forudsætning."

Sagsøgernes valg af afgrøde har naturligvis direkte betydning for deres muligheder for en rentabel drift af arealet, hvilket netop er et af de hensyn, der søges varetaget med landzonebestemmelserne. Det bemærkes, at dyrkning af eksempelvis kornafgrøder ikke vil resultere i en rentabel drift af markarealet.

Planklagenævnets betragtning om, at

"det ikke kan anses som værende nødvendigt for den landbrugsmæssige drift at terrænregulere hele arealet i en sådan grad som ansøgt for at omdanne en mark til dyrkning af en bestemt afgrøde/sort..." (understreget her) (E. s. 14)

er udtryk for et uhjemlet indgreb i Sagsøgernes frie afgrødevalg af så bebyrdende karakter, at der reelt er tale om et indgreb i Sagsøgernes fri næringsret som landbrugere og jordbrugere.

Planklagenævnet har således baseret sin afgørelse på usaglige og ulovhjemlede kriterier og hensyn, hvilket er en retlig mangel ved afgørelsen. Manglen er af væsentlig karakter, og retsvirkningen er ugyldighed.

3.3.2 Planklagenævnet har inddraget usaglige hensyn af politisk karakter i afgørelsen

I forlængelse af ovenstående gøres det endvidere gældende, at Planklagenævnet også ved at inddrage nævnets politiske opfattelse af håndtering af overskudsjord fra byggeprojekter har inddraget usaglige hensyn i afgørelsen.

Det fremgår således afslutningsvis af Planklagenævnets vurdering i afgørelsens afsnit 2.5.3 (E. s. 14), 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."

Samme passus går igen i stort set alle Planklagenævnets nyere afgørelser i sager om jordforbedrende terrænreguleringer af landbrugsarealer. Tilkendegivelsen fra nævnets side forekommer at være af mere politisk end juridisk karakter, hvilket ligger klart uden for nævnets retlige kompetence.

Planklagenævnets kompetence følger af lov om Planklagenævnet, § 1, stk. 1, hvoraf det fremgår, at

"Planklagenævnet er klageinstans for administrative afgørelser, i det omfang det fastsættes ved lov eller i henhold til lov."

I den konkrete sag følger Planklagenævnets kompetence af planlovens § 58, stk. 1, nr. 1 og nr. 3. Det er et retligt spørgsmål, om et bestemt forhold kræver landzonetilladelse.

Der er intet i de nævnte bestemmelser, der giver Planklagenævnet retlig kompetence eller grundlag i det hele taget for at fremkomme med tilkendegivelser af politisk karakter, som sket i denne sag. Det skal i den forbindelse understreges, at Planklagenævnets *"opfattelse"* af, hvordan overskudsjord fra byggeprojekter bør håndteres, er retlig irrelevant for nævnets prøvelse af kommunens afgørelse af, om en terrænregulering af et landbrugsareal er udtryk for *"en ændring af anvendelsen af ubebyggede arealer"*, jf. planlovens § 35, stk. 1. Det er i den forbindelse alene selve anvendelsen af det pågældende areal henholdsvis før, henholdsvis efter terrænreguleringen, der skal være genstand for prøvelsen af, om der er tale om ændret anvendelse, der kræver tilladelse.

Overvejelser om, hvordan jorden til terrænreguleringen er tilvejebragt, er ikke et hensyn, der lovligt eller sagligt kan indgå i vurderingen af, om der er tale om ændret anvendelse af et ubebygget areal jf. planlovens § 35, stk. 1. Det afgørende er, om der er tale om ændret anvendelse af et ubebygget areal. Der henvises til Landzonevejledningen afsnit 1.2.2, hvoraf det fremgår at:

"Ved begrebet "ændret anvendelse" forstås efter landzonebestemmelserne en anden anvendelse af en bygning eller et ubebygget areal end hidtil." (Understreget her). Der henvises endvidere til afsnit 3.1 ovenfor.

Der henvises desuden til Planklagenævnet Orienterer nr. 4/2018, hvoraf det fremgår, at:

"Planklagenævnet finder, at der i forbindelse med vurderingen af, om forholdet kræver landzonetilladelse, jf. § 35, stk. 1, alene kan lægges vægt på, om den ansøgte terrænregulering er nødvendig for at forbedre den landbrugsmæssige drift. (...)

Der er ikke i planloven hjemmel til at inddrage landskabelige eller naturmæssige hensyn ved vurderingen af, om en terrænregulering udgør ændret arealanvendelse. Det samme gælder trafikale hensyn og nabohensyn." (Understreget og fremhævet her).

Tilsvarende er der heller ikke hjemmel i planlovens § 35, stk. 1, til at inddrage hensyn begrundet i jordens oprindelse eller lignende.

Der henvises endvidere til Landzonevejledningens afsnit 2.2, hvori de hensyn, der sagligt kan varetages ved administration af landzonebestemmelserne, er beskrevet. Håndtering af overskudsjord fra byggeprojekter indgår ikke i beskrivelsen. Håndtering af overskudsjord fra byggeprojekter reguleres efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven, jordforureningsloven og jordflytningsbekendtgørelsen – ikke planloven.

Planklagenævnet (og kommunen) skulle således udelukkende vurdere, om marken efter terrænreguleringen vil blive anvendt anderledes end hidtil. Det er ikke tilfældet, idet marken netop blev anvendt landbrugsmæssigt før terrænreguleringen – som nævnet også har påpeget – og også vil blive anvendt landbrugsmæssigt efter terrænreguleringen – blot med en forbedret landbrugsdrift.

Det forhold, at Planklagenævnet alligevel har valgt at fremkomme med sin opfattelse af håndtering af overskudsjord fra byggeprojekter, både i den konkret indbragte afgørelse, og generelt i nævnets seneste praksis på området, giver anledning til, at lovligheden og sagligheden af nævnets afgørelse også af denne grund må betvivles.

Garantien for, at Planklagenævnet har truffet en materielt rigtig afgørelse på et hjemlet og sagligt grundlag er bristet, da afgørelsen synes at være baseret på en forudindtaget opfattelse hos nævnet om jordens oprindelse i sager vedrørende jordforbedrende terrænreguleringer af landbrugsarealer.

Også af denne grund er Nævnets afgørelse uhjemlet og usaglig, og retsvirkningen er ugyldighed.

-ooo0ooo-

Konkluderende gøres det gældende, at Planklagenævnet har inddraget uhjemlede og usaglige kriterier og hensyn i afgørelsen, dels ved uden hjemmel i planloven at inddrage hensyn til, hvilke afgrøder, sagsøgerne bør – og ikke bør – dyrke, dels ved at tilkendegive sin politiske opfattelse af håndtering af overskudsjord fra byggeprojekter som en del af afgørelsen. Der er tale om en væsentlig retlig mangel ved afgørelsen, som også af denne grund bør ophæves som ugyldig.

3.4 Planklagenævnets afgørelse strider mod forvaltningslovens § 19 om partshøring

Sagsøgerne gør til støtte for ugyldighedspåstanden endvidere gældende, at Planklagenævnet skulle have ophævet kommunens afgørelse som følge af, at partshøringspligten var tilsidesat.

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

Sagsøgerne finder, at det kan lægges til grund som ubestridt mellem parterne, at Frederikssund Kommune ikke foretog partshøring af Sagsøgerne/^{Virksomhed 1} over kommunens to alternative løsninger. Der henvises til Planklagenævnets afgørelse, afsnit 2.3.3 (E. s. 11), hvor det indledningsvist fremgår, at:

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

Det fremgår videre af Planklagenævnets vurdering i afgørelsens afsnit 2.3.3, at:

"Nævnet lægger vægt på, at der ikke er tale om faktiske oplysninger om sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, og at de to alternative løsningsforslag ikke i sig selv ændrer på udfaldet af kommunens afgørelse. Endvidere bemærker nævnet, at løsningsforslagene netop er forslag, og derfor ikke en del af afgørelsen, som ansøgeren skal efterkomme."

Det af nævnet anførte er efter Sagsøgernes opfattelse forkert.

Det fremgår af Kommunens afgørelse (E. s. 100-101), at kommunens vurdering af, at de erkendte problemer med dyrkning kan løses på en anden måde, samt kommunens alternative løsningsforslag hertil, har været afgørende for udfaldet af kommunens afgørelse. De to løsningsforslag fremgår således af et afsnit med overskriften *"Baggrunden for vurderingen"*, og umiddelbart før de to løsningsforslag fremgår følgende:

"Vi er således enige med ansøgers planteavlskonsulent, om at forholdene ikke er optimale for dyrkning af juletræer på denne mark.

Men vi er ikke enige med ansøger om, at det ansøgte er den mest optimale løsning af problemet. Vi vurderer at problemet kan løses på 2 andre måder, som vil betyde at der er væsentligt mindre behov for at tilkøre jord." (Understreget her).

Sagsøgerne gør på denne baggrund gældende, at det anførte i sammenhængen må forstås sådan, at det har været afgørende for kommunens vurdering, at dyrkningsproblemerne, efter kommunens opfattelse, kunne løses på en anden måde, herunder ved kommunens angivelse af "Løsning 1" eller "Løsning 2".

I relation til hvilke faktiske forhold, der er indgået i Kommunens afgørelse, bemærker Sagsøgerne, at følgende fremgår af afgørelsen, i umiddelbar forlængelse af Kommunens beskrivelse af Løsning 1 og Løsning 2 (E. s. 101):

"Samlet vurdering

Vi vurderer derfor, at I ønsker at tilkøre mere jord til marken end nødvendigt for at kunne dyrke dette område. (...)" (Understreget her).

I sammenhængen må afgørelsen forstås sådan, at kommunen har lagt afgørende vægt på kommunens egen Løsning 1 og Løsning 2 som grundlag for afgørelsens resultat.

Sagsøgerne fastholder derfor, at oplysningerne om de af kommunen skitserede løsninger har været udslagsgivende for afgørelsens resultat, og at Sagsøgerne derfor skulle have været partshørt over dem.

Dette bestyrkes af Kommunens bemærkninger af 1. november 2022 til klagen (bilag 15), hvoraf følgende fremgår på s. 9 (E. s. 147):

"Det er således en del af vurderingen, at kommunen skal afdække alternative løsninger, for eksempel om en tagryg er et alternativ, som vil kræve mindre jord tilført til arealet." (Understreget her).

Betingelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 1, for, at der skulle have været foretaget partshøring, er opfyldt. Kommunen kunne ikke antage, at Sagsøgerne og ^{Virksomhed 1} var bekendt med, at kommunen havde skitseret to helt nye forslag til løsning af problemerne med landbrugsarealet, og at disse ville indgå i kommunens vurdering og afgørelsesgrundlag. Afgørelsen om, at

terrænreguleringen kræver landzonetilladelse, må anses for at være til ugunst for Sagsøgerne, sammenlignet med en situation, hvor terrænreguleringen, i forhold til planloven, kan udføres umiddelbart.

Oplysningerne om de to løsninger, som kommunen skitserede, må anses for at vedrøre sagens faktiske omstændigheder. Dette skyldes i særlig grad, at oplysningerne om kommunens to skitserede løsningsforslag havde afgørende betydning for sagens afgørelse, da kommunens vurdering, som lå til grund for afgørelsen, i det væsentligste baserede sig på disse oplysninger, som redegjort for ovenfor.

Kommunen skulle derfor have partshørt Sagsøgerne og ^{Virksohed 1} over disse oplysninger, inden den traf afgørelse i sagen.

Til støtte herfor henvises til Planklagenævnets afgørelse af 24. juni 2024, i sag 23/06346, og 23/06347, hvor nævnet ophævede Høje-Taastrup Kommunes afgørelse om, at en terrænregulering krævede landzonetilladelse, fordi ejeren ikke var blevet partshørt over, hvordan kommunen ville anvende en afrapportering, ejeren selv havde leveret til kommunen. Nævnet udtalte i den forbindelse:

"Planklagenævnet finder, at kommunen var forpligtet til at partshøre klageren forud for kommunens afgørelse. Nævnet lægger herved vægt på, at klageren ikke var bekendt med, at klagerens afrapportering ville blive anvendt som grundlag for en ny afgørelse og til ugunst for klageren, og at manglende partshøring generelt anses for at være en væsentlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig.

Efter Planklagenævnets opfattelse kan det således ikke udelukkes, at afgørelsen i den aktuelle sag ville have fået et andet indhold, hvis kommunen forud for afgørelsen havde partshørt klageren." (Understreget her)

Tilsvarende var hverken Sagsøgerne eller ^{Virksohed 1} i nærværende sag bekendt med Frederikssund Kommunes alternative løsninger samt at disse ville blive anvendt som grundlag for afgørelsen og til ugunst for Sagsøgerne og

^{Virksohed 1}

At Sagsøgerne og ^{Virksohed 1} havde interesse i at få afgørelsesgrundlaget forelagt, inden Kommunen traf sin afgørelse, understreges yderligere af, at ^{Virksohed 1} af egen drift indgav kommentarer til afgørelsen og nye oplysninger i sagen til kommunen den 8. marts 2022 (E. s. 103), hvoraf det blandt andet fremgik, at kommunens to løsninger ikke ville fungere for den aktuelle landbrugsbedrift.

Det kan således heller ikke i nærværende sag udelukkes, at afgørelsen vil le have fået et andet indhold, såfremt kommunen forud for afgørelsen havde partshørt Sagsøgerne og ^{Virksomhed 1} over kommunens alternative løsninger.

Sagsøgerne fastholder derfor, at de og ^{Virksomhed 1} burde have været partshørt over dette i henhold til forvaltningslovens § 19, stk. 1, og at det er en retlig mangel ved afgørelsen, at det ikke er sket.

Retsvirkningen af tilsidesættelse af forvaltningslovens § 19, som er udtryk for en garantiforskrift, er ugyldighed. Planklagenævnet burde derfor have ophævet kommunens afgørelse, og nævnets afgørelse er også af denne grund ugyldig.

3.5 Forvaltningslovens begrundelseskrav er ikke opfyldt

Sagsøgerne gør endvidere gældende, at begrundelsen i kommunens afgørelse ikke er fyldestgørende, jf. herved forvaltningslovens §§ 22 og 24, og at Planklagenævnet også af denne grund burde have ophævet afgørelsen som ugyldig. Sagsøgerne gør i forlængelse heraf gældende, at begrundelseskravene heller ikke er opfyldt i nævnets afgørelse.

Kommunen har forsømt at angive i begrundelsen for afgørelsen (**E. s. 100**), hvorledes Sagsøgernes (da ansøgers) anbringender og særligt de landbrugsfaglige udtalelser, ansøger har tilvejebragt, er indgået i kommunens vurdering og afgørelse. Tilsyneladende er de slet ikke tillagt vægt, og kommunen burde som minimum have begrundet hvorfor.

Kravet i forvaltningslovens § 24 stk. 2, om, at begrundelsen skal indeholde en redegørelse for de faktiske omstændigheder, der er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, er således ikke opfyldt. Kommunen burde eksempelvis have redegjort for, hvorfor kommunens egen "landbrugsfaglige" vurdering blev tillagt mere vægt end Agrovis landbrugsfaglige udtalelser og Skovdyrkernes faglige vurderinger.

Der henvises til støtte herfor til Folketingets Ombudsmands myndigheds-
guide om begrundelse, hvor følgende fremgår:

"Hvis myndigheden ved sin afgørelse tilsidesætter sagkyndige udtalelser eller støtter sin afgørelse på bestemte af flere modstridende udtalelser, bør det i almindelighed angives, på hvilket grundlag den sagkyndige erklæring er tilsidesat, eller hvilke sagkyndige udtalelser der er lagt til grund for afgørelsen." (Understreget her).

Sagsøgerne fastholder, at både kommunen og Planklagenævnet burde have redegjort for, hvorledes de landbrugsfaglige udtalelser fra Agrovi og Skovdyrkerne er indgået i afgørelsesgrundlaget. Dette bestyrkes af, at kommunen i sin afgørelse har anført, at kommunen er

"enige med ansøgers planteavlskonsulent, om at forholdene ikke er optimale for dyrkning af juletræer på denne mark" (E. s. 101),

og at Planklagenævnet i sin afgørelse har anført, at

"det er utvivlsomt, at arealet i dets nuværende form ikke er egnet til dyrkning af juletræer..." (E. s. 14).

Når henses til, at ansøger, ifølge Planklagenævnets egen praksis, skal sandsynliggøre behovet for en terrænregulering, hvilket ansøgers planteavlskonsulent netop har gjort, henstår det i det uvisse – og fremgår ikke af nogen af afgørelserne – hvordan både kommunen og Planklagenævnet er nået frem til et resultat, som står i modsætning til vurderingerne foretaget af Sagsøgernes planteavlskonsulent og Skovdyrkerne.

Da både kommunen og Planklagenævnet har inddraget uhjemlede kriterier og usaglige hensyn, i deres afgørelser, indeholder begrundelserne i deres afgørelser i sagens natur heller ikke en retvisende henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, som krævet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. punktum.

Det følger af praksis, at begrundelsen skal fremstå som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende resultat. En sådan forklaring fremgår hverken af kommunens eller af Planklagenævnets afgørelse.

Planklagenævnets afgørelse er således også behæftet med begrundelsesmangler. Retsvirkningen af tilsidesættelse af reglerne om begrundelse, som er udtryk for garantiforskrifter, er ugyldighed.

Planklagenævnet har i deres påstandsdokument anført følgende:

2. SAGENS GENSTAND

Denne retssag angår gyldigheden af Planklagenævnets afgørelse af 9. juni 2023 (bilag 1), hvor nævnet ikke gav sagsøgerne medhold i klagen over

Frederikssund Kommunes afgørelse af 24. februar 2022 (bilag 2) om, at en ansøgt terrænregulering på matr.nr. Matr. Nr. 1

, beliggende Adresse 1, 3600 Frederikssund, kræver landzone-tilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Sagen angår spørgsmålet, om den terrænregulering i form af jordtilførsel og hævning af terrænet med ca. 33.300 m³ jord, hvormed arealet hæves med mellem 1,25-2 meter i højden, som sagsøgerne har ansøgt om, er omfattet af krav 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.

Sagen angår ikke spørgsmålet, om der konkret skal meddeles landzonetilladelse til den ansøgte terrænregulering i medfør af planlovens § 35, stk. 1.

Det areal, hvor der er ansøgt om terrænregulering, dækker ca. 2 ha af matriklens samlede areal. Planklagenævnet har i afgørelsen lagt til grund, at arealet i perioden fra 2008 til og med 2014 har været intensivt dyrket med en afgrøde, da arealet generelt fremstår ensartet med dyrkningsspor og uden væsentlig synlig vegetation (bilag A og bilag B). Dette kan af retten lægges til grund som ubestridt.

Planklagenævnet har desuden lagt til grund (bilag 1, afsnit 2.5.3), at der på arealet er naturlig høj grundvandsstand, og at arealet i dets nuværende form ikke er egnet til dyrkning af juletræer, da juletræer ikke har tilstrækkelige vækstbetingelser i en lerholdig jord med høj grundvandsstand.

Planklagenævnet har i afgørelsen derimod ikke konkret taget stilling til, hvorvidt hele den ansøgte terrænregulering i form af jordtilførsel og hævning af terrænet med ca. 33.300 m³ jord, hvormed arealet hæves med mellem 1,25-2,0 meter i højden, er nødvendig for dyrkning af juletræer på arealet. Dette kan derfor ikke lægges til grund som ubestridt af Planklagenævnet, sådan som sagsøgerne ellers har anført i replikken (side 3, øverst).

3. ANBRINGENDER

3.1 Overordnede anbringender

Til støtte for påstanden om frifindelse gøres det overordnet gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 9. juni 2023 (bilag 1) om, at den ansøgte terrænregulering på matriklen kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1, er lovlig og gyldig.

Planklagenævnet har i afgørelsen af 9. juni 2023 truffet afgørelse efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, om prøvelse af retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelser efter planloven. Planklagenævnets afgørelse er truffet af nævnet under medvirken af planfaglige, juridiske, sagkyndige og læge medlemmer, jf. § 2 i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnet har med rette vurderet, at den ansøgte terrænregulering kræver landzonetilladelse og dermed ikke givet sagsøgerne medhold i klagen over Frederikssund Kommunes afgørelse af 24. februar 2022 (bilag 2).

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

Der er ikke under retssagen fremkommet nye oplysninger eller beviser af betydning for sagen i forhold til Planklagenævnets afgørelsesgrundlag. Det bemærkes, at en overvejende del sagsøgernes synspunkter i retssagen også indgik i klagen (bilag 14) og de supplerende bemærkninger (bilag 16), hvorfor synspunkterne er indgået i Planklagenævnets vurdering af sagen.

3.2 Den ansøgte terrænregulering forudsætter landzonetilladelse

3.2.1 Planlovens § 35

Planlovens § 35, stk. 1, bestemmer, at bl.a. ændret anvendelse af ubebyggede arealer er underlagt krav om forudgående landzonetilladelse.

Det følger af Planklagenævnets faste praksis, jf. f.eks. PNKO nr. 4/2018, at alene terrænregulering, der er nødvendig for forbedringen af den landbrugsmæssige drift på en ejendom, er umiddelbart tilladt og derfor ikke kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1. Dette gælder navnlig i forbindelse med udjævning af vandlidende lavninger og visse skråninger.

Terrænregulering uden landzonetilladelse forudsætter, at der er tale om et i forvejen dyrkningsegnet areal, hvor der foregår landbrugsmæssig drift. Elementet af nødvendig jordforbedring ligger i, at det uden landzonetilladelse skal være muligt at fylde mindre områder af et i forvejen dyrkningsegnet areal op der, hvor arealet er fugtigt. Eksempler på sådanne (mindre) opfyldninger er udjævning af vandlidende lavninger og visse skråninger,

jf. brugen af ordet "*navnlig*", men kan også være opfyldning af andre pletter og hjørner af et større areal.

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

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

Det er Planklagenævnets opfattelse, at ovenstående fortolkning er i overensstemmelse med ordlyden af planlovens § 35, stk. 1, som bestemmer, at der ikke uden tilladelse må ske ændring af anvendelsen af ubebyggede arealer. Ifølge landzonevejledningen forstås ved ændret anvendelse en anden anvendelse af et areal end hidtil.

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 ejendommens 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, der køres på, eller varigheden af arbejdet.

Der henvises yderligere til vejledning nr. 10076 af 5. juni 2018 om landzoneadministration. Af pkt. 1.2.2 i sidstnævnte fremgår følgende:

"Deponering af jord på landbrugsarealer kan efter omstændighederne være ændret anvendelse, der kræver landzonetilladelse. Det afhænger blandt andet af deponeringens omfang, af tidshorisonten og af hovedformålet. Mindre opfyldninger af landbrugsarealer (terrænreguleringer) anses ikke for at være ændret anvendelse, der kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1,

hvis opfyldningens formål er at forbedre landbrugsdriften, og arbejdet ikke medfører, at arealer udtages fra omdrift i længere tid."

Og videre af pkt. 3.11.4:

"Terrænændringer af landbrugsarealer er ikke en ændret anvendelse, der kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, hvis terrænændringen alene sker af hensyn til landbrugsdriften. Hvis der tilføres mere jord m.v. end det, der er nødvendigt af hensyn til landbrugsdriften, vil formålet med terrænreguleringen imidlertid helt eller delvist være deponi, hvilket udgør en ændret anvendelse, der kræver landzonetilladelse."

3.2.2 Den konkrete sag

Det gøres gældende, at Planklagenævnet med rette har fundet, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at den ansøgte terrænregulering kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Det fremgår af ortofotos fremlagt som bilag A og bilag B, at det areal, hvor der er ansøgt om terrænregulering, til og med 2014 har været intensivt dyrket. Sagsøgerne begyndte først i 2015 at dyrke juletræer på arealet.

Planklagenævnet har derfor med rette lagt vægt på, at der i den konkrete sag er tale om jordtilførsel på størstedelen af matriklen, som ud fra luftfotos tidligere ses at være blevet dyrket landbrugsmæssigt. Der er således ikke tale om opfyldning af en egentlig lavning.

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

I nærværende sag er det Planklagenævnets opfattelse, at sagsøgerne ønsker tilført mere jord til arealet end det, der er nødvendigt af hensyn til at forbedre landbrugsdriften. Nævnet betragter omfanget af den ansøgte terrænregulering som en foranstaltning, der går ud over, hvad der kan gennemføres uden landzonetilladelse i medfør af planlovens § 35, stk. 1.

Det er Planklagenævnets opfattelse, at der ved vurderingen af, hvad der er nødvendigt af hensyn til at forbedre landbrugsdriften på en landbrugs-ejendom, ikke kan lægges vægt på, hvad den pågældende grundejer speci-fikt ønsker at dyrke på arealet. Det afgørende må efter nævnets opfattelse derimod være, at der uden landzonetilladelse kun kan ske nødvendig jordforbedring af (dele af) ellers dyrkningsegne arealer navnlig ved ud-jævning af vandlidende lavninger og lunger. Jordpåfyldning i videre om-fang vil efter nævnets opfattelse have karakter af opbevaring af over-skudsjord og dermed udgøre en ændret anvendelse, som kræver landzo-netilladelse.

Hvis det – som sagsøgernes ansøgning går ud på – er nødvendigt at fylde et helt areal op med henblik på dyrkning af én bestemt afgrøde, er der ef-ter Planklagenævnets opfattelse heller ikke tale om nødvendig jordforbed-ring af et i forvejen dyrkningsegnet areal, da arealet ikke i forvejen er dyrkningsegnet til den bestemte afgrøde. Efter Planklagenævnets opfat-telse har sagsøgerne mulighed for at dyrke de(n) afgrøde(r), som de kon-krete jordbundsmæssige forhold på arealet giver mulighed for.

Planklagenævnet er enig med sagsøgerne i, at der er frit afgrødevalg i Danmark. Der er derfor intet til hinder for, at sagsøgerne dyrker de(n) af-grøde(r), som de konkrete jordbundsmæssige forhold på matriklen giver mulighed for.

Det er på baggrund af ovenstående Planklagenævnets opfattelse, at sagsø-gerne ikke har sandsynliggjort, at terrænreguleringen er nødvendig for forbedringen af den landbrugsmæssige drift af matriklen, idet det må læg-ges til grund, at arealet tidligere – og uden terrænregulering – er blevet dyrket landbrugsmæssigt (bilag A og bilag B). Det er ikke afgørende, om sagsøgerne kan sandsynliggøre, at terrænreguleringen er nødvendig for driften af juletræer på matriklen. Det har i nævnets vurdering heller ikke været afgørende, at det netop er juletræer, sagsøgerne ønsker at dyrke på matriklen, men derimod at sagsøgerne ønsker at terrænregulere hele area-let med henblik på at omdanne marken til dyrkning af én bestemt afgrø-de/sort, som arealet ikke er egnet til.

Det er herefter Planklagenævnets opfattelse, at den ansøgte jordtilførsel til matriklen vil medføre en ændret anvendelse af arealet, da arealet efter det oplyste vil gå fra at være et areal, der udelukkende anvendes som land-brugsareal, til et areal, der også anvendes til opbevaring af overskudsjord. Den ansøgte jordtilførsel kræver derfor landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Hvis adgangen til at foretage terrænregulering af landbrugsarealer uden forudgående landzonetilladelse kunne begrundes i, at der skal ske dyrkning af én bestemt afgrøde, når arealet i øvrigt må anses for egnet til dyrkning af sædvanlige landbrugsafgrøder, ville det medføre en risiko for omgåelse af planlovens § 35, stk. 1, og den praksis, der er udviklet i forhold til terrænregulering af landbrugsarealer og opbevaring af overskudsjord (jorddeponi). Muligheden for jordopfyldning uden krav om landzonetilladelse i videre omfang end ved udjævning af vandlidende lavninger og visse skråninger samt andre pletter og hjørner af et større areal ville desuden kunne føre til, at tilladelseskravet i planlovens § 35, stk. 1, blev udhulet, da myndighederne i så fald ikke ville have nogen som helst kontrol over jordopfyldning i landskabet på arealer i landbrugsmæssig drift.

Det bestrides på den baggrund, at Planklagenævnets afgørelse af 9. juni 2023 savner hjemmel i planlovens § 35, stk. 1, som ellers anført af sagsøgerne.

Det bestrides ligeledes, at Planklagenævnet skulle have varetaget usaglige hensyn ved afgørelsen. Planklagenævnet har ikke i afgørelsen stillet krav om dyrkning af bestemte afgrøder, men derimod (korrekt) lagt til grund i sin vurdering, at arealet tidligere er blevet dyrket landbrugsmæssigt. Jorden kan anvendes landbrugsmæssigt til dyrkning af de afgrøder, som jorden måtte være egnet til.

Planklagenævnet bemærkning i afgørelsen om (bilag 1, afsnit 2.5.3), at eventuelle problemer med at finde passende opbevaring af overskudsjord fra byggeprojekter bør løses gennem planlægning eller eventuelt lovgivning og ikke gennem et større antal landzonetilladelser, skal ses i lyset af, at flere kommuner har meddelt landzonetilladelser med en begrundelse om, at der er tale om opbevaring af overskudsjord fra byggeprojekter. Dette er en tilkendegivelse fra nævnet om, hvordan planlovens § 35, stk. 1, skal administreres.

3.3 Frederikssund Kommune var ikke forpligtet til at foretage partshøring over to løsningsforslag

Det gøres derfor gældende, at Planklagenævnet (bilag 1, afsnit 2.3) med rette har fundet, at kommunen ikke var forpligtet til at partshøre sagsøgerne om de to løsningsforslag, som fremgår af kommunens afgørelse af 24. februar 2022 (bilag 2, side 2).

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal der forud for, at der træffes afgørelse, ske partshøring, hvis en part ikke kan antages at være bekendt med,

at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

De to løsningsforslag omtalt i Frederikssund Kommunes afgørelse af 24. februar 2022 udgør ikke nye oplysninger om sagens faktiske grundlag, men er derimod alene momenter, der ifølge kommunen støtter vurderingen af, at den ansøgte jordopfyldning går ud over, hvad der er nødvendigt for at kunne dyrke arealet landbrugsmæssigt.

Der er ikke en partshøringspligt med hensyn til en sags retlige omstændigheder, hvilket gælder både i forhold til afgørelsesmyndighedens abstrakte lovfortolkning og konkrete subsumption, herunder begrundelsen for en afgørelse. Det gælder også i tilfælde, hvor afgørelsen går ansøger imod.

Det bemærkes desuden, at Frederikssund Kommune ikke har truffet afgørelse om, hvorvidt (et af) de to løsningsforslag kan gennemføres uden forudgående landzonetilladelse. Hvis sagsøgerne ønsker kommunens stillingtagen hertil, må sagsøgerne ansøge særskilt herom.

3.4 Frederikssund Kommunes afgørelse af 24. februar 2022 var tilstrækkeligt begrundet

Det gøres derfor gældende, at Planklagenævnet (i afgørelsen i bilag 1, afsnit 2.4) med rette har fundet, at Frederikssund Kommunes afgørelse af 24. februar 2022 (bilag 2) er tilstrækkeligt begrundet.

En begrundelse for en afgørelse skal efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Om fornødent skal begrundelsen desuden indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. § 24, stk. 2.

En myndighed er ikke forpligtet til at tage stilling til alle de synspunkter og oplysninger, som en ansøger er fremkommet med under sagens behandling. Der henvises bl.a. til Forvaltningsloven med kommentarer, hvor følgende er anført:

"... Det ses ikke sjældent, at en part hævder, at der foreligger begrundelsesmangler, selv hvor afgørelsens begrundelse klart angiver de momenter, der er blevet lagt vægt på, jf. f.eks. U2006.607 H. Hvor begrundelsen korrekt informerer om de hovedhensyn, der ligger bag myndighedens afgørelse, har domstolene accepteret forholdsvis kortfattede begrundelser, jf. f.eks. U2006.2240 H. Retspraksis synes således at være præget af ordlyden af § 24, der ikke fordrer en udtømmende beskrivelse af sagsfaktum og myndighedens overvejelser, men alene en »kort« redegørelse for sagsfaktum – der endvidere kun skal gives, hvor dette er »fornødent« – og en angivelse af de »hovedhensyn«, der ligger bag en evt. skønsudøvelse."

Frederikssund Kommunes afgørelse af 24. februar 2022 indeholder (1) en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, (2) de hovedhensyn, der har været bestemmende for kommunens vurdering af sagen, samt (3) de relevante faktiske forhold, der er indgået i kommunens afgørelse, hvilket er i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24.

Afgørelsen er således ikke behæftet med en begrundelsesmangel, blot fordi sagsøgerne mener, at Frederikssund Kommune i videre omfang burde have taget stilling til de synspunkter og oplysninger, som sagsøgerne (dengang ansøgerne) fremkom med. For så vidt det af sagsøgerne anførte om, at kommunen har forsømt at angive, hvordan de landbrugsfaglige udtalelser, som sagsøgerne tilvejebragte, er indgået i sagens behandling, bemærkes dog, at kommunen udtrykkeligt har anført, at kommunen er *"enige med ansøgers planteavlskonsulent, om at forholdene ikke er optimale for dyrkning af juletræer på denne mark"* (bilag 2, side 2).

Det bestrides, at Planklagenævnets afgørelse af 9. juni 2023 er behæftet med en mangel som følge af utilstrækkelig begrundelse.

Hvis retten er enig med sagsøgerne i, at Planklagenævnet har truffet en uhjemlet afgørelse og/eller inddraget usaglige hensyn i afgørelsen (hvilket bestrides, jf. afsnit 3.2 ovenfor), skal afgørelsen tilsidesættes som ugyldig. Det betyder ikke, at afgørelsen også er behæftet med en begrundelsesmangel. Nævnets afgørelse indeholder i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24 derimod (1) en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, (2) de hovedhensyn, der har været bestemmende for nævnets vurdering af sagen, samt (3) de konkrete faktiske forhold, der er indgået i nævnets afgørelse.

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

Rettens begrundelse og resultat

Det fremgår af planlovens § 35, stk. 1, blandt andet, at:

”I landzoner må der ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer...”

Parternes tvist angår spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede terrænregulering skal betragtes som ændret anvendelse af et ubebygget areal i henhold til planlovens § 35, stk. 1, således, at terrænreguleringen kræver landzonetilladelse, eller om den ansøgte terrænregulering er nødvendig for forbedringen af den landbrugsmæssige drift og dermed ikke kræver landzonetilladelse.

Retten lægger på baggrund af sagens oplysninger, herunder A's partsforklaring, til grund, at sagsøgerne, A og B, ikke inden erhvervelsen af ejendommen i 2012 havde gjort sig bekendt med landbrugsjordens beskaffenhed, ligesom de ikke forinden påbegyndelsen af dyrkning af juletræer foretog jordbundsundersøgelser eller øvrige prøver af nogen art med henblik på at sikre, om valget af dyrkning af juletræer var en passende afgrøde til den pågældende marks jordbundsforhold. Der blev ej heller foretaget undersøgelser i forhold til, om afgrødevalget i form af juletræer var rentabelt.

Ejendommen er omfattet af § 3 i lov om drift af landbrugsjorder, hvorefter (stk. 1) alle landbrugsjorder i landzone samt arealer i byzone og sommerhusområder, der er noteret med landbrugspligt, skal anvendes til jordbrugsmæssige formål.

Det følger af § 4, nr. 1, i lov om drift af landbrugsjorder, at ejere eller brugere af landbrugsjorder, der er omfattet af § 3, stk. 1, (jf. § 3, stk. 2), skal anvende landbrugsjorderne på forsvarlig jordbrugsmæssig måde ved anvendelse til dyrkning af et- eller flerårige afgrøder, herunder plantage, og anvendelse som skov.

Det følger af landbrugslovens § 11, stk. 1, at en landbrugsejendom skal drives på forsvarlig måde under hensyn til de erhvervsmæssige jordbrugsmæssige udnyttelsesmuligheder, til natur og miljø og til bevarelse af de landskabelige værdier.

Efter rettens opfattelse skal ”retten til frit afgrødevalg” ses i lyset af – og begrænses af – bestemmelsernes ordlyd om, at landbrugsjorderne skal anvendes ”på forsvarlig jordbrugsmæssig måde” henholdsvis ”på forsvarlig måde under

hensyn til de erhvervsmæssige jordbrugsmæssige udnyttelsesmuligheder, til natur og miljø og til bevarelse af de landskabelige værdier". Det er således de konkrete jordbrugsmæssige forhold, der er afgørende for, hvilke muligheder der er for dyrkning af jorden.

Det er oplyst, at jorden frem til sagsøgernes erhvervelse af ejendommen har været benyttet til almindelig landbrugsmæssig drift, og det må lægges til grund, at jorden ikke er egnet til dyrkning af juletræer. Herefter og efter det ovenfor anførte finder retten, at sagsøgerne ikke har sandsynliggjort, at den meget betydelige tilførsel af jord og væsentlige forøgelse af terrænhøjden er nødvendig for en forsvarlig landbrugsmæssig drift af jorden og en erhvervsmæssig forsvarlig udnyttelse af jorden. Retten tiltræder således Planklagenævnets opfattelse af, at det ikke kan anses for nødvendigt for den landbrugsmæssige drift at terrænregulere arealet for at omdanne arealet til dyrkning af én bestemt afgrøde.

Retten finder herefter, at Planklagenævnets afgørelse har hjemmel i planlovens § 35, stk. 1, ligesom retten finder, at den ansøgte jordtilførsel vil medføre en ændret anvendelse af arealet, hvilket kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnets bemærkninger om, at problemer med at finde passende opbevaring af overskudsjord fra byggeprojekter bør løses gennem planlægning eller eventuelt lovgivning og ikke gennem et større antal landzonetilladelser, må – som anført af nævnet – forstås som en tilkendegivelse fra nævnet til kommunerne om, hvordan planlovens § 35, stk. 1, skal administreres.

Retten finder ikke, at Planklagenævnet herved har inddraget ulovlige kriterier eller har varetaget ulovlige/uvedkommende hensyn, og retten finder heller ikke, at Planklagenævnet i øvrigt har inddraget sådanne ulovlige kriterier i afgørelsen.

Retten finder ikke, at kommunen i medfør af forvaltningslovens § 19, stk. 1, var forpligtet til at partshøre sagsøgerne om kommunens to alternative forslag til at løse problemerne med jordbundens beskaffenhed og høje grundvandsstand, ligesom retten finder, at begrundelserne i afgørelserne opfylder kravene i forvaltningslovens § 24. Retten kan i øvrigt tiltræde det af Planklagenævnet herom anførte.

Der er derfor ikke grundlag for at fastslå, at kommunens afgørelse er behæftet med væsentlige retlige mangler, der gør, at Planklagenævnet burde have ophævet denne som ugyldig, eller at Planklagenævnets afgørelse er ugyldig.

Herefter, og da det i øvrigt af parterne anførte ikke kan føre til et andet resultat, er der ikke grundlag for at tilsidesætte Planklagenævnets afgørelse som ugyldig, hvorfor Planklagenævnets påstand om frifindelse tages til følge.

Sagsomkostningerne er efter sagens værdi, der er oplyst til 1.000.000 kr., sagens forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift med 100.000 kr. Planklagenævnet er ikke momsregistreret.

THI KENDES FOR RET:

Planklagenævnet frifindes.

Virksomhed 1 A/S skal betale 100.000 kr. i sagsomkostninger til Planklagenævnet.

Beløbet skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne bliver forrentet efter rentelovens § 8 a.