

AFGØRELSE

i klagesag om Kalundborg Kommunes landzonetilladelse til at anlægge en jordvold på A1 , Eskebjerg

Kalundborg Kommune har den 21. oktober 2019 givet landzonetilladelse til at anlægge en jordvold på ca. 270 m langs A1 og 80 m langs ejendommens nuværende beplantning mod sydvest, på matr.nr. [REDACTED] [REDACTED] , på A1 , 4593 Eskebjerg.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

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

1. Klagen til Planklagenævnet

En beboer i området, der bor på modsatte side af A1 , klagede den 5. november 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om tilladelse. Der er ca. 55 m fra jordvolden til klagerens ejendom og ca. 70 m til ejendommens bolig¹.

Planklagenævnet modtog klagen den 11. december 2019 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført, at kommunen ikke har inddraget dennes indsigelser og alternative forslag til det ansøgte. Endvidere har klageren anført, at det ansøgte vil forringe klagerens udsigt samt medføre yderligere støjgener for klageren, både i forbindelse med anlæggelsen og efterfølgende.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området og ejendommen

Klagesagen vedrører matr.nr. [REDACTED] , der er en del af en landbrugsejendom på A1 , 4593 Eskebjerg. Ejendommen ligger i landzone og har et samlet areal på 16,1 ha.

Ejendommen grænser mod sydvest op til landsbyen Bregninge, ligger mod nordvest ud til A1 , og er mod nordøst omgivet af åbne, dyrkede arealer. På ejendommen er der en del af en sø, der er registreret som beskyttet efter naturbeskyttelsesloven, og som strækker sig ind på naboejendommen mod syd.

På ejendommen er der ifølge BBR et stuehus med et samlet boligareal på 138 m², samt en del driftsbygninger. Stuehuset ligger ca. 28 m fra vejen. Ved ejendommens skel ud mod landevejen er der beplantning i form af træer og buske. Ejendommen ligger lige uden for et kommuneplanlagt område og er ikke omfattet af kommuneplanens rammer.

Søen og dens nære omgivelser er udpeget som økologiske forbindelser og Grønt Danmarkskort i kommuneplan 2017 for Kalundborg Kommune, og det ansøgte er delvist inden for denne udpegning. Ejendommen ligger desuden i et område, der er udpeget som område med kulturhistoriske bevaringsværdier (omkring v1), geologiske bevaringsværdier, værdifuldt landbrugsområde, landskaber med generelle beskyttelsesinteresser og område med særlige drikkevandsinteresser i kommuneplanen. På ejendommen er der områder, der er udlagt til henholdsvis råstofinteresseområde og graveområde, jf. Råstofplan 2016 for Region Sjælland.

Det fremgår af retningslinjerne om områder i det åbne land, nr. 6.6.1, at:

¹ Planklagenævnets måling på luftfoto.

[...] Etablering af byggeri og anlæg samt ændringer i arealanvendelsen skal foregå under hensyntagen til landskabets karaktergivende træk og oplevelsesmuligheder, herunder skala, visuelle sammenhænge samt eksisterende bevoksnings- og bebyggelsesstrukturer. Vurderingen skal tage udgangspunkt i de specifikke landskabskarakterområder.

Det fremgår ligeledes af retningslinjerne om landskaber med generelle beskyttelsesinteresser, at ændringer i arealanvendelse, så vidt det er muligt, skal indpasses i landskabets karakter, under hensyn til det enkelte karakterområdes oplevelsesmuligheder, nøglekarakteristika mv., jf. retningslinje nr. 6.6.5.

Ejendommen ligger i landskabskarakterområdet A2
. Området er beskrevet som:

[...] Flad hedeslette som tydeligt afskiller sig fra det omgivende terræn. Et komplekst område med grusgrave, skov, intensivt landbrug og fugtige afgræssede arealer. Landsbyerne Viskinge og Bregninge ligger på kanten mellem sletten og det mere kuperede terræn. Løgtved ligger midt i mellem de to andre. Derudover er der to hovedgårde og nogle husmandsudstykningsmen området indeholder generelt ikke meget bebyggelse.

Det fremgår også af beskrivelsen af landskabskarakterområdet, at følgende aktiviteter kan påvirke karakterområdets integritet og oplevelsesværdi negativt:

- *Byggeri og anlæg der slører forskellen og sammenhængen mellem den flade hedeslette og de omgivende bakkede landskaber, især Bjergsted Bakker.*
- *[...]*
- *Ny bebyggelse og anlæg, der ikke harmonerer med de eksisterende landsbyafgrænsninger.*

2.2. Ansøgningen

2.2.1. Ansøgningen

Ejeren af ejendommen har søgt om at anlægge en jordvold af overskudsjord. Volden skal anlægges 270 m langs A1, og 80 m langs ejendommens nuværende beplantning mod sydvest. På det øverste punkt bliver volden op til 9 m høj. Det fremgår af kortbilag og visualiseringer, at volden ikke har en ensartet bredde, og at den mod nordøst breder sig ind på ejendommen. Det fremgår også, at volden dels er placeret ud for ejendommens bygninger, og dels ligger ud for en sø og dyrkede arealer på ejendommen. Jordvolden anlægges af ca. 30.000 m³ jord.

Ansøgeren har anført, at det er sundhedsskadeligt at bo på ejendommen grundet støjgener fra vejen. Der er foretaget beregninger efter den nordiske støj-beregningsstandard, Nord2000, som viser, at støjpåvirkningen ved boligens facader og i store dele af haven er højere end Miljøstyrelsens vejledende grænseværdi for sundhedsskadelig støj på 58 dB.

Det er på baggrund heraf, at ansøgeren ønsker at opføre jordvolden, som ifølge ansøgningen vil sænke støjniveauet betragteligt. Ansøgeren har anført hertil, at anlægget opfylder krav om nyttiggørelse af overskudsjord.

Ifølge ansøgningen er der arbejdet grundigt med jordvoldens udformning. Særlig er der lagt vægt på, at anlægget udfærdiges med stor fokus på biodiversitet og landskabstilpasning til det i forvejen meget kuperede og bearbejdede landskab.

2.2.2. Naboorientering

Kommunen har foretaget naboorientering. Der er kommet indsigelser fra 3 naboer, primært vedrørende udsigtsgener i forbindelse med den færdige jordvold, samt støv- og støjgener i forbindelse med anlæggelsen. På baggrund heraf har ansøgeren ændret udformningen og størrelsen af jordvolden.

2.3. Kommunens afgørelse

Kommunen gav den 21. oktober 2019 landzonetilladelse til at anlægge jordvolden/støjvolden på ca. 270 m langs A1 og 80 m langs ejendommens nuværende beplantning mod sydvest på matr.nr. [REDACTED], A1, 4593 Eskebjerg. Tilladelsen er meddelt på en række vilkår. Tilladelsen blev givet efter planlovens § 35, stk. 1.

Kommunen lagde blandt andet vægt på, at ansøgeren havde vist, at der er en reel støjmessig begrundelse for at anlægge jordvolden på ejendommen, og at der var påvist sundhedsskadelige støjgener på ejendommen, som kan reduceres væsentligt ved jordvolden, samt at det ansøgte ikke er i strid med retningslinjerne i kommuneplanen.

Kommunen vurderede, at det ansøgte ikke er i strid med de hensyn, som skal varetages i landskabskarakterområdet. Kommunen lagde lægt på, at jordvolden holdes fri af afgrænsningen af landsbyen Bregninge. Volden opføres i umiddelbar tilknytning til et både afsluttet og kommende råstofvindingsområde. Nærområdet er derfor allerede påvirket af væsentlige menneskeskabte terræændringer og bliver yderligere påvirket fremover.

Kommunen anførte endvidere, at der med det ansøgte ikke udtages et større markområde, hvorfor det ikke er i strid med udpegningen om værdifuldt landbrugsområde.

I forhold til V1 vurderede kommunen, at jordvolden ikke skærmer for kirken set fra A1, og at man ikke fra kirkegården vil have udsigt til jordvolden, hvorfor det ansøgte ikke medfører væsentlig negativ påvirkning af de kulturhistoriske bevaringsværdier.

Kommunen anførte, at anlægsarbejdet vil være til gene for naboer, både nærtliggende naboer i form af støj, øget trafik og evt. støv, men også boliger, der

ligger længere væk, i form af øget lastbiltrafik. Dog vurderede kommunen, at det ansøgte ikke vil medføre urimelige gener for naboer, samt at det ansøgte, efter anlæggelsen, ikke vil medføre øgede støjgener for naboerne.

I afgørelsen er en visualisering, der viser den ansøgte vold set fra A1, hvor der er udsigt over dyrkede arealer og søen.

2.4. Klagen og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 5. november 2019. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 1. december 2019. Ansøgerne er kommet med bemærkninger den 18. december 2019.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Alternativ løsning

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at kommunen ikke i afgørelsen har inddraget klagerens forslag til alternative løsninger for, hvorledes jordvolden kan udformes. Klageren finder, at det ikke er nødvendigt med en så lang støjvold, og at den kan drejes ind mellem den eksisterende sø og ansøgerens bygninger.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at jordvolden sydvest for boligen på ejendommen bliver drejet væk fra vejen og ind langs den eksisterende træbevoksning for at tage hensyn til genbo. Arealet er fladt, og der er mulighed for, at støjvolden kan udformes mere landskabeligt tilpasset end en traditionel støjvold. Mod nord-øst mellem søen og ejendommens bygninger falder terrænet betydeligt. Der er kun ca. 11 m fra gavlen på den nærmeste bygning og til begyndelsen på et terrænfald fra kote 9,5 og til omkring kote 4,5 ved søbredden. Kommunen finder derfor ikke, at støjvolden kan lægges mellem bygningerne og søen.

2.4.3. Udsigtsgener

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at den ansøgte jordvold vil medføre, at udsigten fra klagerens ejendom over søen forringes.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at klagerens bolig og have ligger væsentligt under vejniveau. Det er kun fra klagerens udkørsel til A1 samt fra et vindue på 1. sal, at der er udsigt over søen. Hertil anfører kommunen, at udsigten er yderligere vanskeliggjort af høje træer på klagerens egen ejendom.

Kommunen bemærker, at ansøgeren har ændret på udformningen af støjvolden for at give klageren bedre udsigt over søen.

2.4.4. Støjgener

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at den ansøgte jordvold vil reflektere støjen fra A1, således at støjgenerne bliver forøget på klagerens ejendom. Endvidere finder klageren, at anlægsarbejdet vil medføre væsentlige støjgener, særligt i forbindelse med det øgede trafik.

Kommunens bemærkninger

Kalundborg Kommune vurderer ikke, at en jordvold, som beplantes med lavt buskads, vil medføre nogen væsentlig ændring af støjforholdene for klageren.

2.4.5 Klageberettigelse

Ansøgerens bemærkninger

Ansøgeren anfører, at klageren ikke er klageberettiget, idet klageren er ikke umiddelbar nabo til anlægget og ikke vil have udsigt til anlægget, da klagerens grund ligger 3 m lavere end A1 på pågældende strækning. Anlægget skal ligge på den modsatte side af A1, hvorfor vejen allerede nu spærrer for udsigten til anlægsområdet.

Endvidere anfører ansøgeren, at det ansøgte ikke vil medføre nogen ændringer i støjbilledet. Da anlægget således ikke ændrer på udsigt, støjforhold, ejendomsværdi eller andre forhold ved klagerens ejendom, har klageren ifølge ansøgeren ikke en retlig interesse i anlægget og er dermed ikke klageberettiget.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

3.1.1. Nævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1 (landzone), jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 1.²

Planklagenævnet kan desuden tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes øvrige afgørelser efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3. Det er et retligt spørgsmål, om et bestemt forhold kræver landzonetilladelse.

3.1.2. Nævnets prøvelse

Klageren har under klagesagen foreslået en alternativ udformning af jordvolden. Planklagenævnet tager imidlertid alene stilling til det projekt, som kommunen har truffet afgørelse om, og vurderer derfor ikke eventuelle alternativer.

² Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

3.1.3. Klageberettigelse

Generelt om klageberettigelse

Reglerne om klageberettigelse fremgår af planlovens § 59. Følgende er klageberettigede i forhold til afgørelser efter planlovens § 58³:

- Enhver med **retlig interesse** i sagens udfald

Udtrykket ”retlig interesse” tillægges forskellig betydning afhængigt af, hvad der klages over.

I sager om tilvejebringelse af planer og i sager om lokalplanpligt anses i praksis en ganske vid personkreds for klageberettigede. I landzonesager er kredsens af klageberettigede normalt mere snæver.

Afgørelsens adressat og eventuelle andre, som er parter i sagen i forvaltningsretlig forstand, er altid klageberettigede. Andre end afgørelsens adressat eller andre parter i sagen kan imidlertid også være klageberettigede. Alle medlemmer af den berørte offentlighed, som har en tilstrækkelig interesse i sagens efterprøvelse, har således klageadgang.

I vurderingen af, om interessen er tilstrækkelig, indgår aktualiteten, omfanget og karakteren af de gener, som det konkrete projekt måtte indebære for klageren. Der lægges i praksis meget betydelig vægt på afstanden til klagerens ejendom set i forhold til projektets karakter og omfang.

Ubetydelige gener, herunder set i forhold til områdets karakter, medfører således ikke klageberettigelse. En ideel interesse i sagen kan heller ikke anses for tilstrækkeligt. Det samme gælder en mere indirekte interesse. Klagerens interesse i sagen skal desuden være en værnet interesse efter planloven i forhold til den type af afgørelse, som er truffet.

Planklagenævnets vurdering

I en sag som den foreliggende, hvor der er tale om en ændret anvendelse, og hvor klageren - som i øvrigt er en af de nærmeste naboer til ejendommen - bor i en afstand på ca. 55 m fra jordvolden i det åbne land, har Planklagenævnet vurderet, at klageren er klageberettiget.

Ved vurderingen lægger nævnet vægt på projektets størrelse, herunder længden, bredden og højden, samt placeringen og at det etableres ud til A1 – op mod klageren.

³ Derudover er erhvervsministeren klageberettiget.

3.2. Generelt om landzonetilladelser

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.

Der foreligger ikke oplysninger i sagen om, at der er tale om ændret anvendelse, der kan være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i planlovens § 5 u og §§ 36-38, og Planklagenævnet har derfor i denne afgørelse lagt til grund, at jordvolden er omfattet af kravet om landzonetilladelse.

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglerne er at forhindre byspredning i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Det følger af formålsbestemmelsen, at landzonereglerne skal administreres på baggrund af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn og andre samfundsmæssige interesser, f.eks. trafikale hensyn, samt hensynet til erhvervslivets muligheder for vækst og udvikling⁴. Ved afgørelsen kan der endvidere tages hensyn til, om det ansøgte vil påføre naboer urimelige gener.

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

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

3.3. Jordvolde

Efter hidtidig praksis anses jordvolde af et vist omfang for en ændret anvendelse af et ubebygget areal, og kræver derfor landzonetilladelse. Sådanne jordvolde påvirker landskabet og bør kun tillades, hvis der foreligger en særlig begrundelse for det.

3.4. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at den ansøgte jordvold udgør en ændret arealanvendelse, der kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnet finder ikke, at der kan gives landzonetilladelse til den ansøgte jordvold, uanset ansøgerens ønske om at begrænse støjen fra den nærliggende vej. Nævnet finder, at en tilladelse vil være i strid med de landskabelige hensyn, der skal varetages efter landzonebestemmelserne.

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

Nævnet har i sin vurdering lagt vægt på, at jordvolden ønskes opført i landzone, hvor der som hovedregel ikke må gennemføres byggeri og anlæg ud over det, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri.

Nævnet har også lagt vægt på, at den ansøgte jordvold har en samlet længde på mere end 270 m og en højde på op til 9 m, og at den placeres på landskabskarakterområdet A2, som er en flad hedeslette. En støjvold af den ansøgte omfang vil derfor efter nævnets vurdering virke dominerende i landskabet og udgøre et betydeligt landskabselement, herunder set fra A1. Det er nævnets vurdering, at jordvoldens udformning og indsatsen for at fremme biodiversiteten ved beplantning m.m. ikke kan opveje den betydelige påvirkning af oplevelsen af landskabet, som etablering af jordvolden vil medføre. Landskabelige hensyn taler således afgørende imod landzonetilladelse.

Det er også tillagt vægt i Planklagenævnets vurdering, at en tilladelse til det ansøgte vil kunne medføre en uhensigtsmæssig praksis, da den kan få betydning for andre lignende ansøgninger om etablering af meget store private støjdæmpende foranstaltninger på ejendomme i det åbne land, der ligger ud mod offentlige veje, såvel i dette område som andre steder.

Nævnet bemærker, at det ikke har betydning for nævnets vurdering efter planlovens landzoneregler, om projektet kan anses som nyttiggørelse af overskudsjord.

Da nævnet på ovenstående baggrund finder, at der ikke kan gives landzonetilladelse, har nævnet ikke fundet anledning til at tage nærmere stilling til klagepunkterne om påvirkningen af klagerens udsigt og støjgener på klagerens ejendom.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ændrer Kalundborg Kommunes afgørelse af 21. oktober 2019 om landzonetilladelse til at anlægge en jordvold på matr.nr. [REDACTED], A1 [REDACTED], 4593 Eskebjerg, til afslag.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁵ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

⁵ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

4. Gebyr

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.