

17. maj 2023
Sagsnr.: 23/01880
Klagenr.: 1044789
MHB

**AFGØRELSE
i klagesag om Randers Kommunes afgørelse om, at etablering af hegn og
færister til Naturnationalpark Fussingø, ikke kræver landzonetilladelse**

Randers Kommune traf den 17. januar 2023 afgørelse om, at etablering af hegn og færister til brug for Naturnationalpark Fussingø, ikke kræver landzonetilladelse.

Foreningen Fri Natur har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

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

Planklagenævnet

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
www.naevneneshus.dk

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører etablering af hegn og færister til brug for Naturnationalpark Fussingø.

De berørte matrikler er en del af en ejendom i landzone, der er noteret som en landbrugsejendom. Ejendommen er ejet af Naturstyrelsen, Kronjylland, og består af i alt 11 matrikler med et samlet areal på ca. 1.168 ha.

Ejendommen ligger i et område, der i kommuneplan 2021 for Randers Kommune bl.a. er udpeget som et værdifuldt kulturmiljø, et bevaringsværdigt landskab og med geologiske bevaringsværdier. Der er fredskov på størstedelen af ejendommen og til dels naturbeskyttelsesinteresser og økologiske forbindelser. Ejendommen ligger delvist i et fredet område og inden for skovbyggelinje og sø- og åbeskyttelseslinje. Der er desuden beskyttede vandløb og naturtyper i form af mose, sø, eng og overdrev på dele af ejendommen, ligesom ejendommen til dels er omfattet af Natura 2000-område nr. 30, Lovns Bredning, Hjarbæk Fjord og Skals Ådal.

Ejendommen ligger uden for kommuneplanens rammer.

1.2. Det ansøgte projekt

Naturstyrelsen har ansøgt om at etablere et ydre hegn rundt om naturnationalparken og et indre hegn omkring hovedbygninger inde i naturnationalparken, der ikke er en del af naturnationalparken. Hegnet skal sikre et naturligt græsningstryk fra stude og kronvildt, der udsættes i naturnationalparken. Hegnet skal opføres som et vildthejn med en højde på ca. 2 m og skal omkranse ca. 587 ha inkl. søbunden inden for de flydespærringer, som etableres i Fussing Sø. Hegnet får en samlet længde på ca. 14,5 km og opføres med træpæle og et trådnæt af stål. Hegnet er semipermeabelt, hvorved pattedyr på størrelse til og med rådyr kan passere frit igennem hegnene, enten via vildtpassager i hegnene eller ved at grave eller skubbe sig under hegnene, der ikke er fastgjort til jordoverfladen.

I forbindelse med etableringen af hegnene etableres desuden en række adgangsveje og færister.

Naturnationalpark Fussingø

Med Naturnationalpark Fussingø etableres der et stort sammenhængende naturområde på ca. 833 ha, hvor udsætning af stude og kronvildt skal bidrage til, at naturen bliver vildere og udvikler sig dynamisk hen over årene.¹

Naturnationalparken skal etableres på baggrund af lov nr. 1177 af 8. juni 2021 om ændring af naturbeskyttelsesloven, skovloven, dyrevelfærdsloven, mark-

¹ <https://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/naturprojekter/naturnationalpark-fussingoe/>.

og vejfredsloven og færdselsloven (Etablering af Naturnationalparker).²

Loven udgør den retlige ramme for etablering og forvaltning af naturnationalparker i Danmark.³ Loven medførte ikke ændringer af planloven.

1.3. Afgørelsen, der er klaget over

Randers Kommune traf den 17. januar 2023 afgørelse om, at etablering af hegn og færste til brug for Naturnationalpark Fussingø, Vasevej 9 m.fl. 8920 Randers NV, ikke kræver landzonetilladelse.

Kommunen lagde ved sin afgørelse vægt på, at der er tale om hegning med låger og tilhørende færste mv., hvorfor der er tale om almindelig hegning til dyrehold, hvilket ifølge kommunens vurdering ikke kræver landzonetilladelse.

1.4. Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 11 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 7. februar 2023.

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

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Heidi Bank, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Karsten Lauritsen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg og Flemming Thornæs.

2.2. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1 (landzone), jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 1.⁴

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 eller om et bestemt forhold er omfattet af en

² <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202012L00229>.

³ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1177>.

⁴ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

undtagelsesbestemmelse.

2.2.1. Klagefrist

Ansøgeren har i klagesagen anført, at klagefristen er overskredet, da klageren allerede i november 2022 på baggrund af en anmodning om aktindsigt fik kendskab til kommunens afgørelse af 17. juni 2021 til Naturstyrelsen om, at det ansøgte ikke kræver landzonetilladelse.

Kommunen traf den 17. juni 2021 afgørelse i sagen første gang, idet kommunen i en mail til Naturstyrelsen oplyste, at kommunen vurderede, at hegnet ikke kræver landzonetilladelse. På baggrund af en forespørgsel fra klageren traf kommunen herefter den 17. januar 2023 en ny, tilsvarende afgørelse. Af mailen til klageren fremgår følgende:

[...]

Randers Kommune vurderer, at der er tale om hegning med låger og tilhørende færister mv. Hos Naturstyrelsen er der ikke umiddelbart fortilfælde med at dyrehegn o.lign. har krævet landzonetilladelse, så dette vurderer Randers Kommune heller ikke er tilfældet i denne sag.

Det vurderes, at der er tale om almindelig hegning til dyrehold, hvor der ikke er krav i forhold til planlovens landzonebestemmelser. Det vurderes derfor, at både hegn og færister mv. ikke kræver landzonetilladelse.

Idet der ikke meddeles landzonetilladelse, er der heller ikke en klagevejledning hertil.

Klageren klagede herefter den 5. februar 2023 over kommunens afgørelse.

2.2.2. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at klagefristen er overholdt, og at kommunen i mailen til Fri Natur af 17. januar 2023 har truffet en (ny) afgørelse om, at forholdet ikke kræver landzonetilladelse. Nævnet lægger i den forbindelse vægt på, at mailen af 17. januar 2023 fremtræder som en afgørelse og indeholder en vurdering af, hvorvidt forholdet kræver landzonetilladelse, og at der i øvrigt ikke henvises til kommunens tidligere afgørelse af 17. juni 2021. Det forhold, at klageren har fået aktindsigt i afgørelsen af 17. juni 2021, kan i den konkrete sag ikke tillægges afgørende betydning.

Klagefristen beregnes herefter fra den 17. januar 2023, hvorefter klagen er indgivet rettidigt.

2.2.3. Klageberettigelse

Ansøgeren har i klagesagen anfægtet, at klageren er klageberettiget, da klagerens forening ikke var stiftet på tidspunktet for kommunens afgørelse af 17. juni 2021.

Det fremgår af foreningens hjemmeside,⁵ at foreningen har mere end 1.000 medlemmer, ligesom der om foreningens formål bl.a. fremgår følgende af foreningens vedtægter:

§3. *Formål:*

Fri Natur arbejder for fri, varieret og tilgængelig natur.

Fri Natur arbejder for større og sammenhængende naturområder i Danmark.

Fri Natur betragter ikke hegnede arealer som vild natur.

Fri Natur arbejder for levevilkårene og den frie bevægelighed for det naturligt forekommende vildt.

Fri Natur tager afstand fra storskala natureksperimenter, herunder indhegnede naturnationalparker, der fjerner habitater og begrænser friluftslivets reelle adgang.

Fri Natur arbejder for, at ændringer eller etablering af natur, er baseret på bredt funderede videnskabelige retningslinjer, hensyn til klima, praktiske erfaringer og lokal forankring.

Planklagenævnet har foretaget en vurdering af klageberettigelsen i sagen ud fra bestemmelsen i planlovens § 59, stk. 2:

[...]

Klageberettiget efter § 58, stk. 1, nr. 1 og nr. 3, er endvidere landsdækkende foreninger og organisationer, der som hovedformål har beskyttelsen af natur og miljø eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelse, på betingelse af,

- 1) at foreningen eller organisationen har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og*
- 2) at foreningen eller organisationen repræsenterer mindst 100 medlemmer.*

2.2.4. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at klageren er klageberettiget. Nævnet lægger i den forbindelse vægt på, at der er tale om en landsdækkende forening med mere end 1.000 medlemmer og at foreningens formål er at arbejde for fri, varieret og tilgængelig natur og for større og sammenhængende naturområder.

2.3. Krav om landzonetilladelse til hegn

2.3.1. Klagen

Klageren anfører, at det ansøgte kræver landzonetilladelse, da der er tale om et tæt hegn omkring et større samlet skovareal.

2.3.2. Ansøgerens bemærkninger

Naturstyrelsen anfører bl.a., at det ansøgte hegn må opfattes som et sædvanligt hegn med almindelig hegnsfunktion, og at det minder om hegn

⁵ <https://frinaturdanmark.dk/>.

omkring hundeskove, hvilke sædvanligvis ikke i sig selv kræver landzonetilladelse. Hegnet vil således ikke fremstå som et fremmedelement eller virke skæmmende i skovlandskabet. Naturstyrelsen anfører desuden, at det ansøgte hegn er typisk i forhold til det formål og hensyn, der skal varetages med planlovens landzonebestemmelser bl.a. i forhold til skovejendomme.

2.3.3. *Generelt om landzonetilladelse til hegn*

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.

Det følger af byggelovens⁶ § 2, at begrebet *bebyggelse* omfatter både egentlige bygninger, mure samt andre faste konstruktioner og anlæg, når lovens anvendelse på de pågældende konstruktioner mv. er begrundet i de hensyn, som loven tilsigter at varetage. Byggelovens bebyggelsesbegreb tillægges ofte stor vægt ved vurderingen af, hvad der må anses for at være bebyggelse, men det afgørende for fastlæggelsen af bebyggelsesbegrebet i forhold til planloven er, om der er tale om en relevant aktivitet, set i forhold til landzonebestemmelsernes formål.

Bebyggelsesbegrebet omfatter også transportable konstruktioner, som udnyttes som en bygning, hvis udnyttelsen ikke er af rent forbigående art. Kortvarig opstilling af f.eks. campingvogne, autocampere eller skurvogne kræver således ikke landzonetilladelse.⁷

Ikke fast placeret bebyggelse, som jævnligt flyttes rundt på et bestemt areal, kan ligeledes kræve landzonetilladelse, dog ikke ud fra en konkret placering til den enkelte bebyggelse, men f.eks. til et bestemt antal på det pågældende areal.

Det har således væsentlig betydning for, hvorvidt et hegn er omfattet af planlovens landzonebestemmelser, om det kan anses for at være bebyggelse i byggelovgivningens forstand.

Hegnsmure ved skel mod nabo, vej og sti, der ikke overstiger 1,8 m, er ikke omfattet af byggelovgivningen, jf. BR18 § 4, nr. 6.⁸

I vurderingen af, om der er tale om et hegn, der må anses for bebyggelse efter planlovens § 35, stk. 1, skal bl.a. indgå hegnets dimensioner, det vil sige højden og længden, samt materialer. I vurderingen må også inddrages, om hegnet har en sådan indretning, at det har hegnsfunktion, herunder en funktion som afskærmning af ejendommen over for omkringliggende ejendomme, veje

⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 23. september 2019 Byggeloven.

⁷ Vejledning om landzoneadministration, 2018 (opdateret 2019), afsnit 1.2.2.

⁸ Bekendtgørelse nr. 1399 af 12. december 2019 om bygningsreglement 2018.

og stier.

Det fremgår af forarbejderne til lov om etablering af naturnationalparker, at et sædvanligt hegn med almindelig hegnsfunktion for dyrehold som udgangspunkt ikke kræver landzonetilladelse. Et hegn kan imidlertid godt blive anset for bebyggelse. I vurderingen af dette vil hegnets dimensioner m.v. indgå, herunder højden, materialerne, farverne og længden. Store hegn eller lange hegn vil således kunne kræve landzonetilladelse.⁹

2.3.4. Planklagenævnets vurdering

Et flertal på 9 medlemmer (Helle T. Anker, Heidi Bank, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Karsten Lauritsen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Henrik Stjernholm og Flemming Thornæs) finder, at det ansøgte kræver landzonetilladelse.

Flertallet finder, at det ansøgte udgør bebyggelse efter planlovens landzonebestemmelser. Flertallet lægger i den forbindelse vægt på, at det ansøgte i kraft af hegnets længde og omfang adskiller sig fra et sædvanligt hegn. Flertallet lægger ligeledes vægt på, at det i forarbejderne til naturnationalparkloven er forudsat, at et hegn kan blive anset for bebyggelse, henset til højden, materialerne, farverne og længden, og at store hegn eller lange hegn således vil kunne kræve landzonetilladelse. Flertallet finder, at det ansøgte vil medføre en væsentlig visuel påvirkning af landskabet. Det forhold, at det er muligt at kigge igennem hegnet, kan ikke føre til et andet resultat.

Flertallet lægger desuden vægt på hensynet til at undgå uønsket præcedens.

Flertallet har ikke fundet anledning til at foretage en vurdering i forhold til det af klageren anførte om habitatdirektivet, idet en sådan vurdering skal foretages af kommunen som førsteinstans, hvis kommunen giver landzonetilladelse til det ansøgte.

Et mindretal på 2 medlemmer (Henrik Høegh og Helle Søbereg) finder, at det ansøgte ikke kræver landzonetilladelse.

Mindretallet finder, at der ikke er tale om bebyggelse i planlovens forstand. Mindretallet lægger i den forbindelse vægt på, at hegnet er til brug for dyrehold i landzone, og at hegnets udformning gør det muligt at kigge igennem hegnet. Mindretallet finder herefter, at den visuelle påvirkning af landskabet er begrænset.

Mindretallet har på den baggrund ikke fundet anledning til at foretage en vurdering i forhold til det af klageren anførte om habitatdirektivet.

Der træffes afgørelse i overensstemmelse med flertallets stemmeafgivning.

⁹ https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/1229/20201_1229_som_fremsat.htm.

2.4. Forhold, som ikke behandles

2.4.1. Om erhvervsmæssig nødvendighed og forholdet til anden lovgivning

Der er i klagesagen anført bemærkninger om undtagelsen i planlovens § 36, stk. 1, nr. 3, om erhvervsmæssig nødvendighed og i den forbindelse bl.a. henvist til vejledningen om skovloven og regler i naturbeskyttelsesloven. Dette er imidlertid ikke omfattet af den afgørelse, der er klaget over, det vil sige kommunens afgørelse om, at det ansøgte ikke kræver landzonetilladelse. Planklagenævnet kan alene tage stilling til forhold, der er omfattet af den afgørelse, der er klaget over, og nævnet kan derfor ikke behandle klagepunktet.

Såfremt kommunen senere træffer afgørelse om dette forhold efter planloven, vil afgørelsen kunne påklages til Planklagenævnet. Der er ikke dermed taget stilling til, om nævnet kan behandle en eventuel klage.

Der er også klaget over kommunens screeningsafgørelse efter miljøvurderingsloven og kommunens afgørelse om tilladelse til etablering af Naturnationalpark Fussingø efter naturbeskyttelsesloven. Klagesagerne behandles af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Randers Kommunes afgørelse af 17. januar 2023 om, at etablering af hegn og færste til brug for Naturnationalpark Fussingø, ikke kræver landzonetilladelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen.

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

- Kommunen skal foretage en vurdering af, hvorvidt det ansøgte er erhvervsmæssigt nødvendigt og dermed undtaget kravet om landzonetilladelse efter planlovens § 36, stk. 1, nr. 3.
- Såfremt kommunen finder, at det ansøgte *er* erhvervsmæssigt nødvendigt, skal kommunen tage stilling til, om der kan gives en placerings- og udformningstilladelse efter planlovens § 36, stk. 2.
- Såfremt kommunen finder, at det ansøgte *ikke er* erhvervsmæssigt nødvendigt, skal kommunen tage stilling til, om der kan gives landzonetilladelse til forholdet efter planlovens § 35, stk. 1.
- I forbindelse med kommunens vurderinger af ovenstående skal kommunen forholde sig det ansøgtes eventuelle påvirkning af Natura 2000-områder og yngle- og rasteområder for bilag IV-arter.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden

administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.¹⁰ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Randers Kommune (Byg, journalnummer: 02.00.00-K02-5-23) samt for klageren via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://pkn.naevneneshus.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret. Bilag offentliggøres ikke.



Helle Tegner Anker
Formand

Bilag (Se fra næste side)

Error! Reference source not found. Dokumenter modtaget i klagesagen

¹⁰ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

Bilag 1 Dokumenter modtaget i klagesagen

Planklagenævnet har modtaget følgende dokumenter i klagesagen, som vedrører sagens indhold:

Modtaget fra klageren:

- Klage af 5. februar 2023.
- Bemærkninger af 31. marts 2023.

Modtaget fra kommunen:

- Bemærkninger af 7. februar 2023.
- Bemærkninger af 31. marts 2023.

Modtaget fra ejendommens ejer/ansøger:

- Bemærkninger af 2. marts 2023.
- Bemærkninger af 27. marts 2023.