

MRF 2021.169

Planklagenævnets afgørelse af 22. juni 2021 (j.nr. 21/01570)

Landzonetilladelse til etablering af vandværk stadfæstet, da hverken planlægningsmæssige eller landskabelige hensyn talte imod tilladelsen, og klagende naboer ikke havde partsstatus.

Sønderborg Kommune gav i oktober 2020 landzonetilladelse til opførelse af et nyt vandværk på en ejendom ejet af kommunen. Vandværket ville bestå af en hovedbygning på 660 m² og en bygning til skyllebasin. Ejendommen var beliggende i et område, der var udpeget som særligt værdifuldt landbrugsområde, skovrejsningsområde, værdifuldt kulturmiljø og delvist inden for kulturhistorisk bevaringsværdi i kommuneplan 2019-2031 for Sønderborg Kommune. Tilladelsen blev påklaget af tre beboere i området, der bl.a. gjorde gældende, at sagen ikke var tilstrækkeligt oplyst, at de ikke var blevet partshørt, og at det var i

modstrid med planlovens § 35 at meddele tilladelse. Planklagenævnet (formanden) afviste at de tre klager kunne anses for parter grundet afstand til vandværket. Nævnet fandt endvidere ikke, at der var grundlag for at antage, at kommunen ikke havde oplyst sagen tilstrækkeligt, og anførte endvidere, at kommunen inddrog en tilstrækkelig vurdering af nabohensyn, samt havde forholdt sig til indsigelserne for så vidt angår støj og forringelse af udsigt. Nævnet fandt endvidere ikke, at bygningen kunne medføre nabogener, der vil kunne føre til afslag. Planklagenævnet stadfæstede herefter kommunens tilladelse.

Kommentar: Det må give anledning til undren, at Planklagenævnet afviste, at de tre klager var parter i sagen, men alligevel uden videre overvejelser admitterede klagen. Efter planlovens § 59, stk. 1, er enhver med retlig interesse i sagens udfald klageberettiget, hvilket som klar hovedregel må anses for afgrænset til personer med partsstatus i sagen. Det forhold, at klagerne var blevet naboorienteret i medfør af planlovens § 35, stk. 4, indebærer ikke i sig selv, at naboerne må anses for klageberettiget i forhold til landzonetilladelsen, jf. i denne retning Fenger (red.): Forvaltningsret, 2018, s. 1021. Det må dog noteres, at tilladelse til vandforsyningsboringer er omfattet af krav om VVM-screening efter miljøvurderingsloven (bilag 2, pkt.2(d)(iii)), men det er efter afgørelsen uklart, om kommunen havde gennemført VVM-screening efter miljøvurderingslovens § 21.

Afgørelse i klagesag om Sønderborg Kommunes landzonetilladelse til et vandværk på A3, Nordborg

21/01570

Sønderborg Kommune har den 9. oktober 2020 givet landzonetilladelse til et vandværk på ejendommen A1, 6430 Nordborg.

Tre beboere i området har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om partsstatus
- Om sagen bør udsættes, jf. forvaltningslovens § 9b, stk. 1.
- Om reglerne om partshøring er overholdt, jf. forvaltningslovens § 19.
- Om kommunen havde det fornødne grundlag til at træffe afgørelse, jf. officialprincippet.
- Om der kan gives landzonetilladelse til forholdet, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnet stadfæster afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

Tilladelsen bortfalder, hvis den ikke er udnyttet inden 5 år efter Planklagenævnets afgørelse, eller ikke har været udnyttet i 5 på hinanden følgende år, jf. planlovens § 56, stk. 2.

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagen vedrører opførelsen af et nyt vandværk på 660 m² på matr.nr. F1, på adressen A1, 6430 Nordborg[1]. Matriklen indgår i en samlet ejendom ejet af kommunen. Vandværket består af en hovedbygning på 660 m² og en bygning til skyllebassin. Hovedbygningen er ca. 21

m bred og 29 m lang. Facaden mod nord er ca. 12 m høj og mod syd ca. 5 m høj. Bygningen med skyllebassinet får en højde på 3,5 m. I forhold til tidligere ansøgning er der sket en enkelt ændring af projektet indendørs, idet kapaciteter af filtertanke og pumper er blevet ændret.

Ejendommen ligger i landzone.

Ejendommen ligger i et område, der er udpeget som særlig værdifuldt landbrugsområde, skovrejsningsområde, værdifuldt kulturmiljø og delvist inden for kulturhistorisk bevaringsværdi i kommuneplan 2019-2031 for Sønderborg Kommune. Ejendommen ligger uden for kommuneplanens rammer.

1.2. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra den gruppe af beboere i området, som har klaget: klagen af 23. januar 2021 samt yderligere bemærkninger af brev af 25. februar, 29. maj 2021, 3. juni 15. juni og 21. juni 2021.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 5. februar 2021.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor. Klagen er omfattende og omhandler en lang række forhold, hvorfor kun hovedpunkterne er gengivet, men klagen er i sin helhed indgået i nævnets behandling. Klagen er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 5. februar 2021.

Klagerne har også klaget over kommunens afgørelse om VVM-screening. Denne klage blev behandlet af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.[2]

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.1.1. Planklagenævnets kompetence

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

2.1.2. Forhold, som Planklagenævnet ikke kan prøve

Tab af ejendomsværdi

Klagerne anfører, at det ansøgte vil medføre, at deres ejendomme bliver usælgelige. Spørgsmål om forringelse af ejendomsværdien af en naboejendom som følge af en landzonetilladelse er ikke et hensyn, som kan varetages efter landzonereglerne. Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at efterprøve dette spørgsmål i sig selv. Dog kan forringelse af ejendomsværdi være en følge af urimelige nabogener, og sådanne nabogener indgår i nævnets vurdering af, om der kan gives landzonetilladelse.

2.2. Udsættelse af sagen

2.2.1. Klagen

Planklagenævnet har forstået klagen således, at der anmodes om, at Planklagenævnet udsætter sagens behandling til, at kommunen har forholdt sig til klagerens forvaltningsretlige klager til kommunen, som vedrører anmodning om aktindsigt i materiale om lovligheden af kommunens afgørelse og partsstatus.

2.2.2. Generelt om udsættelse af sagen

Det fremgår af forvaltningslovens § 9 b, stk. 1, at en sags afgørelse skal udsættes, hvis der under sagens behandling anmodes om aktindsigt, og denne aktindsigt efter loven skal imødekommes. Efter § 9 b, stk. 2, gælder stk. 1 ikke, hvis udsættelsen vil medføre overskridelse af lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder ikke, at klagerens anmodning om aktindsigt vedrører dokumenter, som er af betydning for sagens afgørelse (landzonetilladelsen).

Nævnet bemærker i forhold til klagerens anmodning om aktindsigt i eventuelle støjundersøgelser hos kommunen, at kommunen har orienteret klagerens repræsentant i brev af 20. oktober 2020 om, at en sådan støjundersøgelse ikke forefindes, og har henvist til, at spørgsmålet om støj er varetaget i forbindelse med kommunens VVM-screeningsafgørelse.

Klagerens anmodning om aktindsigt i grundlaget for Byrådets vedtagelse af kommuneplan 2019-2031 vedrører ifølge sagens oplysninger alene oplysninger om forhold, der har foranlediget en ophævelse af kommuneplanrammen. Nævnet finder således ikke, at der er tale om anmodning om aktindsigt i dokumenter, som er relevante for behandlingen af landzonetilladelsen.

Nævnet finder i øvrigt ikke, at sagen bør udsættes til, at kommunen har forholdt sig til klagerne vedrørende afgørelsens lovlighed og partsstatus, da disse forhold også indgår i klagen til Planklagenævnet og således er forhold, som Planklagenævnet behandler i denne afgørelse. Hertil kommer, at hensynet til forsyningsikkerheden i området tilsiger, at der træffes afgørelse hurtigst muligt.

Planklagenævnet har derfor besluttet ikke at udsætte afgørelsen i sagen.

Planklagenævnet har på baggrund af ovenstående ikke fundet anledning til at videresende klagen til Ankestyrelsen.

2.3. Partsstatus

2.3.1. Klagen

Planklagenævnet har forstået klagen således, at klagerne mener, at klagerne bør have partsstatus i sagen om landzonetilladelse til etablering af et vandværk på ejendommen, og at klagerne ikke har modtaget en partshøring.

2.3.2. Generelt om partshøring

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

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

Naboskab – i betydningen tilgrænsende grundstykke – er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at opnå partsstatus i forvaltningslovens forstand, men hvis et byggeri medfører konkrete og væsentlige gener, f.eks. betydelige lystab, indbliksgener eller lugtgener^[4], må den pågældende anses for part. Hensynet til at bevare en udsigt kan også indgå i den samlede vurdering af, om vedkommende kan anses for part.

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet har i sin afgørelse af 4. juli 2019[5] allerede taget stilling til, at klagerne på A2 ikke er parter i sagen om landzonetilladelse til etablering af vandværk på ejendommen, hvilket fastholdes. Dette gælder uanset, at afgørelsen nu er påklaget af begge beboere.

Planklagenævnet henviser derfor i det hele til begrundelsen i afgørelsen af 4. juli 2019 (sags.nr. 19/03442).

Nævnet finder endvidere ikke, at klagerne på A21 og 12 har den fornødne væsentlige, individuelle interesse i sagen til at være parter i sagen om landzonetilladelse til etablering af vandværket. Nævnet lægger vægt på, at klagernes beboelse ligger i en afstand af det ansøgte på henholdsvis ca. 47 og 57 m (se bilag 1), adskilt af A3, og at der vil være minimal skyggepåvirkning i vinterperioden på ejendommene. Det faktum, at klagerne får udsigt til vandværket, medfører ikke i sig selv, at klagerne er parter i den konkrete sag.

Planklagenævnet finder på den baggrund heller ikke, at kommunen havde en forpligtelse til at partshøre klagerne, jf. forvaltningslovens § 19.

Planklagenævnet bemærker i øvrigt, at klagerne er blevet naboorienteret efter planlovens § 35, stk. 4, og at klagerne har afgivet høringssvar, som er indgået i sagens behandling. Nævnet kan i den forbindelse oplyse, at eventuelle indsigelser skal indgå i vurderingen, når kommunen træffer afgørelsen om landzonetilladelse. Der er imidlertid ikke i planlovens § 35, stk. 4, (eller efter forvaltningslovens § 19) noget krav om, at kommunen skal imødekomme de indkomne indsigelser.

2.4. Beslutningsgrundlaget

2.4.1. Klagen

Planklagenævnet har forstået klagen således, at klagerne mener, at kommunen ikke har fremskaffet de fornødne oplysninger, eller sikret sig, at alle relevante forhold er belyst. Klagepunktet er ikke yderligere begrundet, men der henvises til kommunens anmodning om genoptagelse, Planklagenævnets afgørelse om afslag på genoptagelse af 24. oktober 2019[6] samt inddragelsen af skyggepåvirkninger i forhold til nabohensyn.

2.4.2. Generelt om officialprincippet

Kommunen skal ved behandlingen af en ansøgning om landzonetilladelse overholde almindelige forvaltningsretlige principper.

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at kommunen selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, skal fremskaffe de nødvendige oplysninger om en sag eller sørge for, at private (typisk parten eller parterne i en sag) medvirker til oplysning af sagen. Dette princip kaldes officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Princippet sikrer, at der er et

tilstrækkeligt faktisk og retligt grundlag for afgørelsen. Overholdelsen af princippet er derfor generelt af væsentlig betydning for en afgørelses lovlighed og rigtighed. Kravene til oplysning af faktum kan dog ikke præciseres generelt, og de er i vid udstrækning skønsmæssige.

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder ikke grundlag for at antage, at kommunens afgørelse er baseret på et utilstrækkeligt kendskab til eller forkert opfattelse af sagens faktiske forhold set i forhold til en behandling af landzonetilladelsen. Nævnet finder i øvrigt ikke, at kommunens nye afgørelse er i strid med Planklagenævnets afgørelse af 4. juli 2019 eller afslag på genoptagelse af 24. oktober 2019.

Nævnet lægger herved vægt på beskrivelsen af byggeriet i ansøgningsmaterialet samt oplysningerne om, at kommunen har ophævet kommuneplanrammen i forbindelse med vedtagelsen af kommuneplan 2019-2031, hvilket muliggør en fornyet behandling og mulighed for at give en landzonetilladelse til vandværket.

Nævnet finder endvidere, at kommunens vurdering af nabohensyn i form af skyggepåvirkninger er indgået, som en del af vurderingen af nabohensynet, og at kommunen ligeledes har forholdt sig til indsigelserne for så vidt angår støj og forringelse af udsigt. Kommunen er forpligtet til at inddrage alle *relevante* hensyn i den samlede afvejning. Kommunens vurdering i forhold til nabohensyn skal således ikke udelukkende foretages ud fra eventuelle indsigelser, som kommunen modtager i forbindelse med sagens behandling.

2.5. Landzonetilladelse til nyt vandværk

2.5.1. Klagen

Planklagenævnet har forstået klagen således, at der klages over nabogener i form af permanent udsigt til et 12 m højt tårn samt støjgener.

2.5.2. 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.

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglerne er at forhindre byspredning i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Det følger af formålsbestemmelsen, at landzonereglerne skal administreres på baggrund af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn og

andre samfundsmæssige interesser, f.eks. trafikale hensyn, samt hensynet til erhvervslivets muligheder for vækst og udvikling[Z]. 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 landzonereglene.

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

Hensynet til miljøet skal indgå i landzoneadministrationen med henblik på at forebygge forurening af luft, vand og jord samt støjulemper, jf. planlovens § 1, stk. 2, nr. 5.

Landzonomyndigheden skal således inddrage miljømæssige hensyn i forbindelse med placeringen af aktiviteter, som kan give anledning til forurening af omgivelserne. Det samme gælder i forbindelse med placering af støjfølsom anvendelse i nærheden af eksisterende aktiviteter, som kan give anledning til væsentlig støjpåvirkning af omgivelserne.

De miljømæssige hensyn kan være udtrykt i kommuneplanlægningen eller fremgå af anden lovgivning, herunder miljøbeskyttelseslovgivningens støjgrænser og afstandskrav for lokalisering af erhvervsmæssige anlæg.

2.5.3. Planklagenævnets vurdering

I overensstemmelse med Planklagenævnets afgørelse af 4. juli 2019 og efter en ophævelse af den relevante kommuneplanramme i kommuneplan 2017 fastholder nævnet, at der kan gives landzonetilladelse til etableringen af det ansøgte 660 m² vandværk på ejendommen, idet hverken planlægningsmæssige eller landskabelige hensyn taler afgørende imod en tilladelse. Som det ligeledes fremgår af afgørelsen af 4. juli 2019 finder nævnet, at bygningen med den ansøgte placering i den sydøstlige del af ejendommen mod A4 og A3 fremstår med en sådan tilknytning til den nærliggende by Havnbjerg, at den ikke vil fremstå som fritliggende i landskabet. Planklagenævnet bemærker, at der i forhold til det ansøgte er foretaget nogle ændringer af projektet indendørs, således at kapaciteten af filtertanke og pumper er ændret. Nævnet finder ikke, at denne ændring har betydning for nævnets vurdering i afgørelse af 4. juli 2019, idet der ikke er foretaget ændringer i vandværkets placering, udformning og størrelse.

Udpegningen som værdifuldt kulturmiljø og kulturhistorisk bevaringsværdi er ikke efter nævnets opfattelse til hinder for landzonetilladelse, idet vandværket ikke ses i væsentlig grad at forringe oplevelsen eller kvaliteten af bevaringsinteresserne. Projektet er desuden efter

nævnets opfattelse tilstrækkeligt indpasset i det omgivende landskab, set i lyset af beliggenheden op ad Havnbjerg.

Nævnet lægger herved vægt på, at bygningen er indpasset i landskabet med facade beklædt med grå zinkplader og med tag med stenurt og mos, og at bygningen ikke opfattes som fritliggende, men som en naturlig del i udkanten af byen.

Nævnet finder desuden, at opførelsen af et vandværk er en væsentlig samfundsmæssig interesse, og at det placeres i et område, hvor der etableres skov med henblik på at sikre grundvandsressourcerne, og i nærheden af nuværende og fremtidige borer. Placeringen er af samme grund ikke i strid med udpegningen til område med særlige drikkevandsinteresser.

Nævnet finder ikke, at bygningen i sig selv vil medføre sådanne nabogener, at dette vil kunne føre til et afslag. Nævnet har herved lagt vægt på, at bygningen opføres i en afstand af ca. 47 m fra nærmeste nabobeboelse (A21), adskilt af Bøgevej og at skyggepåvirkningen er minimal. Hertil kommer at vandværket er fuldautomatisk fjernovervåget, og dermed ubemandet med få kørsler til og fra vandværket. Nævnet finder endvidere ikke, at de miljømæssige hensyn ift. støjulemper kan føre til et afslag. Nævnet lægger i den forbindelse vægt på kommunens oplysninger om, at vandværket overholder støjgrænser i miljølovgivningen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.^[8] 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.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.^[9]

[1] Planklagenævnet kan konstatere, at adressen er ændret siden nævnets afgørelse af 4. juli 2019, sagsnr.: 19/03442.

[2] Sagsnr.: 21/01583. Afgørelsen kan tilgås her: <https://mfkn.naevneneshus.dk/> (<https://mfkn.naevneneshus.dk/>).

[3] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

[4] Se f.eks. **18/09582**: En klager var ikke part i en sag om opførelse af et etagebyggeri i 2 etager, som blev opført på et terræn, der var ca. 1 m højere end terrænet på klagerens grund. Afstanden fra byggeriet til klagerens terrasse var ca. 31 m. Afstanden til klagerens hus var ca. 36 m.

[5] Sagsnummer 19/03442.

[6] Sagsnr.: 19/06190 og 19/06771.

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

[8] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

[9] Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.

Sag:

21/01570

Dato:

22. juni 2021.

Emner:

Planloven, landzo...

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
[Tilgængelighedserklæring](https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk) (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)