

MRF 2021.60

Retten i Nykøbing Falsters dom af 13. januar 2021, sag BS-16570/2020-NYK

E mod Planklagenævnet

Byretten ophævede og hjemviste Planklagenævnets ophævelse af landzonetilladelse til opførelse af bolig på byggegrund ud til Præstø Fjord på lavbundsareal, bl.a. fordi kommunen ikke har pligt til at udarbejde lokalplan, og tilladelsen var i overensstemmelse med kommuneplanen og ikke ville tilsidesætte planlægningsmæssige eller landskabelige interesser.

Vordingborg Kommune meddelte den 19. marts 2018 landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1 til opførelse af et enfamilieshus på 129 m² med sorte betontagsten og en facade med ti større vinduespartier fra gulv til loft ud mod kysten i Præstø Fjord, der forudsatte, at terrænet skulle hæves op til 1,5 m. Ejendommen var beliggende i kystnærhedszonen og var omfattet af kommuneplan 2013-2025, der udlagde området omkring ejendommen til helårsbeboelse og endvidere udlagde den del af ejendommen, der ønskedes bebygget og terrænreguleret, som lavbundsareal. E overtog ejendommen i 2017, hvor det af købsaftalen fremgik, at denne var bekendt med en e-mail fra kommunen af 1. november 2016, hvori kommunen havde oplyst den tidligere ejer, S, om, at der kunne meddeles landzonetilladelse til opførelse af et nyt helårshus på nærmere bestemte vilkår, hvilket købesummen var blevet fastsat efter. Kommunens afgørelse af 19. marts 2018 blev af omboende påklaget til Planklagenævnet, der i afgørelse af 4. december 2019 (j.nr. 18/06040 – trykt KFE 2019.786) lagde til grund, at E ikke på baggrund af kommunens e-mail af 1. november 2016 havde haft en berettiget forventning om en tilladelse, som kunne føre til, at kommunen havde fortabt retten til at meddele et afslag. Herefter fandt et flertal (7 af 11 medlemmer), at det ansøgte byggeri bl.a. var i strid med de hensyn, som varetages med landzonebestemmelserne, at ejendommen var placeret i et område, der var udlagt som lavbundsareal i kommuneplanen, hvor byggeri burde undgås, samt at egentlig byudvikling skulle ske gennem lokalplanlægning og ikke ved enkeltstående landzonetilladelser. E anlagde herefter retssag mod Planklagenævnet med påstand om, at Planklagenævnets afgørelse var ugyldig og skulle hjemvises. E gjorde bl.a. gældende, at afgørelsen var mangelfuldt begrundet, da der var

givet flere (kumulerede) begrundelser for afslaget, som endvidere ikke alle havde hjemmel i planloven, og at det var af væsentlig betydning for E, om det havde været et bærende argument, at ejendommen lå i et område udlagt som lavbundsareal, da en sådanne rådighedsbegrænsning kunne udløse kommunal overtagelsespligt efter en analogi til planlovens § 48. Planklagenævnet påstod frifindelse. Byretten fandt, at opførelsen af et enfamilieshus på ejendommen var foreneligt med planlovens hovedformål. Efter besigtigelse af området lagde retten til grund, at den landskabelige påvirkning ikke ville være væsentlig, da ejendommen fremstod som en del af den eksisterende bymæssige bebyggelse langs kysten, og huset med den ansøgte terrænregulering ville være en naturlig del af områdets nuværende struktur. De planlægningsmæssige interesser i kystnærhedszonen ville derfor ikke blive tilsidesat, jf. planlovens § 35, stk. 3. Retten fandt endvidere, at landskabelige interesser i form af udpegning som lavbundsareal ikke ville blive tilsidesat ved meddelelse af landzonetilladelse, da husets placering og terrænreguleringen ikke ville være til hinder for etablering af vådområde. Da ejendommen var udlagt til beboelse i kommuneplanen, der tillige indeholdt en oversigt over området og den bestående bebyggelse, fandt retten, at kommunen med kommuneplanen havde foretaget sådanne planlægningsmæssige overvejelser, at det talte for, at der kunne meddeles landzonetilladelse, idet retten understregede, at kommunerne ikke er forpligtet til at udarbejde lokalplaner. Retten fandt på denne baggrund, at Planklagenævnets ophævelse af landzonetilladelsen var behæftet med mangler, hvorefter afgørelsen blev ophævet som ugyldig og hjemvist til fornyet behandling i Planklagenævnet.

MRF 2021.60

Kommentar: Dommen understreger, at afslag på landzonetilladelse ikke kan begrundes med henvisning til, at kommunen bør udarbejde lokalplan, når det ansøgte ikke er lokalplanpligtig. Samtidigt viser dommen, at selv om det i cirkulære 1998/132 om landzoneadministration for lavbundsarealer anføres, at der ikke må meddeles byggetilladelse på arealer, der i kommuneplanen er udlagt som lavbundsarealer, er denne begrænsning kun relevant, hvis byggetilladelsen hindrer vådområdeprojekter på arealer, hvilket byretten efter besigtigelse afviste var tilfældet. Byrettens hjemvisning af sagen blev afgjort af Planklagenævnet den 23. marts 2021, hvor et enstemmigt nævn meddelte landzonetilladelse til det ansøgte (**MRF 2021.72 Pkn**).



RETEN I NYKØBING FALSTER DOM

afsagt den 13. januar 2021

Sag BS-16570/2020-NYK

Keld Theen Nørreslet
(advokat Sten Corfix Jensen)

mod

Planklagenævnet
(advokat Louise Solvang Rasmussen)

Denne afgørelse er truffet af dommer Anne Bundgaard.

Sagens baggrund og parternes påstande

Sagen er anlagt den 21. april 2020. Sagen drejer sig om, hvorvidt Planklagenævnets afgørelse af 4. december 2019, om afslag på landzonetilladelse til opførelse af et enfamilieshus på Hestehavevej 51 i Præstø, er ugyldig.

Sagsøgeren, Keld Theen Nørreslet, har fremsat følgende påstand:

Sagsøgte, Planklagenævnet, skal anerkende, at afgørelse af 4. december 2019 i Planklagenævnets sagsnumre 18/06040, 18/06719 og 18/06717 er ugyldig, samt at afgørelsen skal hjemvises.

Planklagenævnet har fremsat påstand om frifindelse.

Oplysningerne i sagen

Dommen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218 a.

Keld Theen Nørreslet overtog pr. 1. april 2017, i henhold til en købsaftale underskrevet 25. februar 2017, ejendommen matr.nr. 16as Skibinge by, Skibinge, beliggende Hestehavevej 51, 4720 Præstø.

Det fremgår af købsaftalen, at Keld Theen Nørreslet var bekendt med indholdet af mail af 1. november 2016 fra Vordingborg Kommune til den daværende ejer af ejendommen, Kirsten Stig Petersen, hvorefter kommunen var sindet at meddele landzonetilladelse til opførelse af et nyt helårshus på nærmere oplyste vilkår, ligesom det fremgår, at købesummen var fastsat ud fra en forudsætning om, at der kunne bygges et helårshus på grunden.

Vordingborg kommunes mail af 1. november 2016 har følgende ordlyd:

" ...

Kære Kirsten Stig Petersen

Jeg skal hermed bekræfte, at Vordingborg Kommune - på baggrund af et konkret projekt - er sindet at meddele landzonetilladelse til opførelse af et nyt helårshus til erstatning for/med omtrent samme placering som det eksisterende garnhus på Hestehavevej 51, 4720 Præstø, matr. nr. 16as, Skibinge By, Skibinge, idet ejendommen er beliggende i et område, der jf. Vordingborg Kommunes kommuneplan 2013-2025 er udlagt som Boligområde B 16.08 Christinelund, hvor der på række med de øvrige huse på Hestehavevej vil kunne indpasses et hus på den sydligste del af matriklen langs Hestehavevej, der ikke er omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 15, strandbeskyttelseslinjen.

Et evt. nyt hus skal overholde BR15 og må jf. kommuneplanen opføres som et 1½-plans hus på max. 8,5 meters højde og med en bebyggelsesprocent på max. 30 % på grunden.

Venlig hilsen

Mette Østergaard Söderlund

Landskabsarkitekt/-forvalter

..."

Ejendommen Hestehavevej 51 i Præstø er beliggende i landzone, ligesom ejendommen er beliggende inden for kystnærhedszonen med en afstand af ca. 50 meter til vandkanten, og omkring halvdelen af ejendommens nordlige del er omfattet af strandbeskyttelseslinjen.

Det ansøgte byggeri er beliggende på den del af ejendommen, der ikke er omfattet af strandbeskyttelseslinjen, og størstedelen af ejendommen, og herunder den del, der ønskes bebygget og terrænreguleret, er beliggende i et område, der er udpeget som lavbundsareal i Vordingborg Kommunes kommuneplan 2013-2025.

Ejendommen er omfattet af Vordingborg Kommunes kommuneplan 2013-2025, kommuneplanramme B.16.08, Boligområde Christinelund. Det fremgår af kommuneplanen vedrørende boligområdet Christinelund, der arealmæssigt omfatter en stor del af Præstø by, at anvendelsen er boligområde, herunder boligområde til helårsbeboelse, at bebyggelsens omfang er åben lav og uformningen tæt lav, at max bebyggelsesprocenten med åben lav er 30 og tæt lav 40%. Det fremgår, at områdets zonestatus er byzone/landzone, og at den fremtidige zonestatus skal være byzone/landzone.

Det fremgår endvidere af kommunenplanens mål for kystnærhedszonen at:

" ...

- Kystens benyttelse og beskyttelse sikres gennem en helhedsorienteret planlægning af de enkelte kystområder
- Kommunens kystområder skal søges friholdt for bebyggelse af anlæg, der ikke er afhængig af en kystnær placering.
- Bevarigsværdige kulturmiljøer i kystnærhedszonen skal søges bevaret gennem en helhedsorienteret og bæredygtig planlægning, der kan medvirke til at sikre tilgængeligheden og grundlaget for bevaring af det enkelte kulturmiljø.

... "

Ejendommen er beliggende ud til kysten i Præstø Fjord. Øst for ejendommen, ligeledes ud til kysten, ligger en række villaer, der også ligger i landzone. De villaer, der ligger på Hestehavevej væk fra kysten, ligger ligeledes i landzone. Umiddelbart vest for ejendommen ud mod kysten findes et engareal. Engarealet ligger i byzone. Dette område er i kommuneplanen udlagt til offentligt formål.

Keld Theen Nørreslet søgte den 7. december 2017 Vordingborg Kommune om landzonetilladelse til at opføre et enfamilieshus på 129 m² opført med sorte betontagsten og en facade i længderetningen vendt ud mod kysten med ti større vinduespartier fra gulv til loft. Byggeprojektet forudsætter desuden, at terrænet skal hæves op til 1,5 meter.

Vordingborg Kommune meddelte den 19. marts 2018 Keld Theen Nørreslet landzonetilladelse. Af denne afgørelse fremgår:

" ...

Afgørelse

Der meddeles hermed **landzonetilladelse** til opførelse af et fritliggende enfamilieshus på 129 m² på ejendommen Hestehavevej 51, 4720 Præstø, matr.nr. 16as Skibinge By, Skibinge som ansøgt.

Afgørelsen er truffet med hjemmel i planlovens § 35, stk. 1.

Tilladelsen annonceres på Vordingborg Kommunes hjemmeside www.vordingborg.dk fra den **21. marts 2018 - den 18. april 2018**, hvorefter klagefristen udløber.

Tilladelsen kan ikke udnyttes før den 4 ugers klagefrist er udløbet. Eventuelle klager har opsættende virkning. Du får besked såfremt kommunen modtager klage over afgørelsen.

Landzonetilladelsen bortfalder jf. planlovens § 56, stk. 2, såfremt den ikke er udnyttet inden 5 år efter den er meddelt, eller ikke har været udnyttet i 5 på hinanden følgende år.

...

Planforhold mv.

Ejendommen Hestehavevej 51, 4720 Præstø, matr.nr. 16as Skibinge By, Skibinge er jf. BBR registreret som en 955 m² stor grund, der er beliggende i landzone. Der har siden 1970'erne ligget et garnhus til fiskeredskaber på 20 m² på ejendommen og tidligere har der ligget et redskabsskur på 18 m². Garnhuset er nedrevet i 2017.

Ejendommen Hestehavevej 51, 4720 Præstø ligger i landzone, men ligger som en del af selve Præstø By.

Ejendommen er yderligere beliggende indenfor kystnærhedszonen, som er en 3 km. bred planlægningszone ind i landet fra kysten.

Ejendommen ligger indenfor det i Kommuneplanen udpegede boligområde B 16.08 Boligområde Christinelund, som ifølge rammebestemmelsen er forbeholdt helårsbeboelse med tilhørende fællesanlæg, offentlig og privat service. Boligområdet omfatter både ejendomme i landzone og byzone. Ifølge kommuneplanrammen må der opføres byggeri i 1,5 etager, med en højde på 8,5 m og med en bebyggelsesprocent på 30.

Ca. halvdelen af grunden er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 15, 300 meter strandbeskyttelseslinje. Den del af grunden som ligger nærmest Hestehavevej, hvor også garnhuset lå placeret, er dog ikke omfattet af strandbeskyttelseslinjen.

...

Begrundelse for afgørelsen

Vi har ved afgørelsen lagt vægt på, at ejendommen er beliggende indenfor et boligområde, der i kommuneplanen er udpeget til helårsbeboelse. Yderligere har vi lagt vægt på, at den ansøgte bolig samt terrænreguleringen skal foregå udenfor strandbeskyttelseslinjen. Det vurderes, at det ansøgte har helt underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområderne og derfor kan placeres i kystnærhedszonen. Derudover har vi lagt vægt på, at det nye enfamilieshus kommer til at ligge, som et hus i en række af helårsboliger, og derfor vil passe naturligt ind i byens nuværende struktur. Huset vil derfor påvirke landskabet minimalt, da strandengene, vest for ejendommen, stadig vil ligge som et sammenhængende og uberørt areal ud mod Præstø Fjord (omfattet af byplanvedtægt).

Vi har lagt vægt på, at terrænreguleringen er nødvendig for at klimasikre huset mod oversvømmelser og den stigende havvandstand, og at huset kommer til at ligge omtrent lige så højt som nabohuset på Hestehavevej 53, 4720 Præstø, matr.nr. 16y Skibinge

By, Skibinge. Kystdirektoratet er blevet orienteret og forespurgt om sagen af en af naboerne. Kystdirektoratet gør opmærksom på, at hverken byggeriet eller terrænreguleringen foregår indenfor strandbeskyttelseslinjen, og at sagen derfor ikke kræver deres sagsbehandling. Kystdirektoratet udtaler sig dog også om terrænreguleringen efter kystbeskyttelsesloven, da sagen kan falde under denne (terrænregulering indenfor 100 m af kysten). I det konkrete tilfælde, er det kystdirektoratets vurdering, at terrænreguleringen ikke vil medføre erosion eller uhensigtsmæssig landtilvækst på matriklen eller nærliggende matrikler. Vurderingen begrundes i, at den generelle udvikling af den pågældende kyststrækning er landtilvækst, samt at terrænreguleringen sker omtrent 40 m fra selve kysten. Kystdirektoratet konkluderer således til sidst, at da terrænreguleringen således ikke kan eller vil påvirke kystens udvikling, kan den gennemføres uden tilladelse efter kystbeskyttelsesloven.

Vordingborg Kommune har desuden forholdt sig til naboernes henvendelser, men vurderer ikke, at den store terrænregulering på grunden, vil kunne medføre øget oversvømmelse på nabogrunden. Regnvand skal håndteres på egen grund og må ikke ledes til naboejendomme eller vej. Oversvømmelsen fra havet stiger ikke fordi der terrænreguleres på naboejendommen. Vordingborg Kommune vurderer ikke, at byggeriet kan give indbliksgener til en ubebygget nabogrund. Ydermere vurderer Vordingborg Kommune ikke, at hensynet til, at naboernes frie udsigt i nogen grad bliver forringet, kan føre til et afslag af det ansøgte.

..."

Sagen blev herefter af tre klagere indbragt for Planklagenævnet, der den 4. december 2019 traf afgørelse i sagen.

Af Planklagenævnets afgørelse af 4. december 2019 fremgår bl.a.:

"..."

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets behandling

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Carsten Munk-Hansen (formand), Ole Pilgaard Andersen, Louisa Bisgaard-Jespersen (suppleant for Philip Hahn-Petersen), Peter Buhl, Trine Eide, Henrik Høegh, Anders Richelsen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Keld Koustrup Sørensen (suppleant for Susanne Ogstrup) og Peter Thyssen.

3.2. Klagenævnets kompetence og prøvelse

3.2.1. Generelt om nævnets kompetence

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

Kommunerne fører tilsyn efter planloven. Det betyder bl.a., at kommunen skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning, jf. lovens § 51, stk. 3. Planklagenævnet kan bl.a. tage stilling til kommunens tilsynsaf-

gørelser efter denne bestemmelse, herunder afgørelser om lovliggørelse af ulovlige forhold. I den konkrete sag har kommunen truffet afgørelse om landzonetilladelse samt tilladelse til terrænregulering i forbindelse med opførelse af enfamiliehus.

Planklagenævnet kan ikke tage stilling til de anførte klagepunkter for så vidt angår ulovlige terrænreguleringer på arealet, idet dette ikke er omfattet af den påklagede afgørelse. Planklagenævnet kan heller ikke tage stilling til klager over selve udøvelsen af tilsynspligten. Det indebærer bl.a., at nævnet ikke kan tage stilling til klager over kommunens manglende tilsyn over for eventuelle ulovlige forhold på en ejendom.

Den terrænregulering, som er omfattet af den påklagede afgørelse, indgår imidlertid i nævnets behandling af klagesagen.

Ankestyrelsen, tilsynet med kommunerne, kan behandle spørgsmål om kommunens udøvelse af tilsyn efter planloven, idet Ankestyrelsen dog ikke kan tage stilling til kommunernes skønsudøvelse i det omfang, skønnet er udøvet inden for de rammer, lovgivningen fastsætter. Såfremt klageren mener, at kommunen ikke har ført tilsyn efter planloven, henviser Planklagenævnet klageren til at rette henvendelse til Ankestyrelsen.

3.2.2. Om tinglyst deklaration af 28. juni 1977

Der er på ejendommen tinglyst en deklaration af 28. juni 1977 omhandlende opførelse af et garnhus på 20 m² på ejendommen.

Ud fra sagens oplysninger lægger Planklagenævnet til grund, at der er tale om en privatretlig servitut, idet denne er tinglyst på ejendommen af ejeren på baggrund af, at arealet tidligere har været omfattet af strandbeskyttelseslinjen.

En kommunes mulighed for at administrere på grundlag af privatretlige servitutter fremgår af planlovens § 43. Efter denne bestemmelse kan kommunen ved påbud eller forbud håndhæve overholdelsen af servitutbestemmelser om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan.

Kommunen beslutter selv, om man ønsker at bruge planlovens § 43 til at håndhæve bestemmelser i en privatretlig servitut, hvis betingelserne herfor i øvrigt måtte være opfyldt. En kommunes beslutning om ikke at ville bruge bestemmelsen – hvad enten det skyldes, at kommunen ikke har ønsket at håndhæve servitutbestemmelsen, at kommunen ikke har fundet, at servitutbestemmelsen er overtrådt, eller at kommunen finder, at servitutbestemmelsen er bortfaldet – er ikke en afgørelse efter planloven og kan derfor ikke påklages til og efterprøves af Planklagenævnet.

Kommunen har i denne sag ikke besluttet at ville håndhæve den tinglyste servituts bestemmelser og har således ikke truffet en afgørelse efter planloven.

På denne baggrund kan Planklagenævnet ikke behandle spørgsmålet om, hvorvidt forholdet er i overensstemmelse med servitutten.

Det bemærkes, at Planklagenævnet heller ikke har kompetence til at efterprøve offentligretlige servitutter efter naturbeskyttelsesloven/strandbeskyttelsesreglerne.

3.3. Berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn

3.3.1. Generelt om berettigede forventninger og forhåndstilsagn

En kommunes tidligere tilkendegivelser, særlige omstændigheder eller passivitet kan i særlige tilfælde skabe sådanne berettigede forventninger hos ejeren, at det kan begrunde en landzonetilladelse. De berettigede forventninger skal dog afvejes over for almindelige retshåndhævelsessyn.

En kommune kan fortabe retten til at give afslag på en landzonetilladelse, hvis kommunen har givet et bindende forhåndstilsagn om, at der ville blive givet landzonetilladelse. Dette forudsætter imidlertid, at kommunen har taget konkret stilling til forholdet på et fuldt oplyst grundlag.

3.3.2. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder ud fra sagens oplysninger ikke grundlag for at fastslå, at ansøgeren har fået et bindende forhåndstilsagn eller en sådan berettiget forventning, som kan føre til, at kommunen har fortabt retten til at kunne give et afslag. Nævnet lægger i den forbindelse vægt på, at kommunen med e-mail af 1. november 2016 udtrykkeligt har oplyst, at en tilladelse vil bero på en ansøgning om et konkret projekt. Nævnet finder således ikke, at kommunen har givet en forhåndstilladelse til det ansøgte projekt. Der ses heller ikke i kommunens brev af 18. januar 1995 at være taget stilling til et konkret projekt. Det er alene oplyst, at ejendommen ligger inden for et rammeområde, som giver mulighed for opførelse af et enfamilieshus på højst 1½ etage. I brevet af 9. december 1999 anbefalede kommunen ansøgningen i forhold til Storstrøms Amt, men kommunen traf ikke afgørelse, og det fremgår desuden, at kommunen ønskede medbestemmelse i forhold til husets udformning, størrelse, materiale valg og farvevalg.

3.4. 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.³ 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 fiske-

ri. 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).

3.5. Landzonetilladelse i kystnærhedszonen

Kystnærhedszonen skal søges friholdt for bebyggelse og anlæg, der ikke er afhængig af kystnærhed, og der må kun gives landzonetilladelse, hvis det ansøgte er af helt underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområderne, jf. § 5 a, stk. 1, og § 35, stk. 3. Dette indebærer, at de landskabelige naturmæssige og rekreative interesser, der er knyttet til kystnærhedszonen, skal tillægges særlig betydning ved stillingen til landzonetilladelser.

3.6. Byggeri på lavbundsarealer

En kommuneplan skal indeholde retningslinjer for lavbundsarealer, herunder beliggenheden af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 13.

Formålet med udpegningen af lavbundsarealer er navnlig at fastlægge områder, der er potentielt egnede som vådområder, og at sikre disse mod byggeri og anlæg, som kan forhindre etableringen af vådområderne, bl.a. via landzoneadministrationen. Formålet med vådområderne er at bidrage til reduktion af kvælstofudvaskningen som led i vandmiljøindsatsen.⁴

Etableringen af vådområder forudsættes primært gennemført ved frivillige aftaler for lodsejerne, og der vil kun blive tale om ekspropriation, hvis en enkelt eller nogle få lodsejere forhindrer et projekt, der i øvrigt er stor lodsejertilslutning til.

3.7. Opførelse af ny helårsbolig

Efter hidtidig praksis gives som altovervejende hovedregel afslag på ansøgninger om at opføre fritliggende boliger i det åbne land og ansøgninger om at opføre boliger i landområder med spredt bebyggelse. Nævnet foretager en konkret vurdering af den enkelte sag i forhold til planlægningsmæssige og landskabelige hensyn, bl.a. med afsæt i kommunens planlægning.

Tæt på byzone og lige uden for landsbyer er nævnets praksis særligt restriktiv for at sikre en klar grænse mellem by og land. Den hidtidige praksis hviler på det synspunkt, at nye boliger i landzone bør baseres på planlægning – typisk lokalplanlægning – hvor offentligheden inddrages i forhold til kommunens overvejelser om bl.a. landsbyens kvaliteter og muligheder for placering af ny bebyggelse.

For boliger i landsbyer tages udgangspunkt i landsbyens afgrænsning mod det åbne land. Landsbyens afgrænsning kan være fastlagt i kommuneplanen. Kommuneplanen kan angive byggemuligheder og indeholde en beskrivelse af de kulturhistoriske, landskabelige og miljømæssige hensyn, der skal varetages ved administrationen af landzonebestemmelserne. I det omfang, der er foretaget sådanne planlægningsmæssige over-

vejeiser, vil der normalt kunne gives tilladelse til opførelse af boliger i overensstemmelse med kommuneplanen.

Hvis kommuneplanens rammebestemmelse for det pågældende område ikke er udtryk for egentlige planlægningsmæssige overvejeiser, men mere har karakter af blot at beskrive, hvor der allerede er boliger, foretager nævnet en mere konkret vurdering.

Det har ikke betydning for Planklagenævnets vurdering, om bebyggelsen overholder reglerne om byggeriet i bygningsreglementet.

3.8. Planklagenævnets vurdering

Et flertal af Planklagenævnets medlemmer (Carsten Munk-Hansen, Louisa Bisgaard-Jespersen, Trine Eide, Anders Richelsen, Helle Søeberg, Keld Koustrup Sørensen og Peter Thyssen) finder, at der ikke kan gives landzonetilladelse til det ansøgte byggeri, da en tilladelse vil være i strid med de hensyn som varetages med landzonebestemmelserne.

Det er flertallets vurdering, at den landskabelige påvirkning vil være væsentlig henset til, at der vil ske en større terrænregulering på op til 1,5 m, hvilket vil ændre kystens profil på den konkrete ejendom. Det ansøgte vil udgøre afslutningen på byggeriet langs med fjorden, men ejendommen opleves ikke på nuværende tidspunkt visuelt som, en del af den eksisterende bebyggelse og vil heller ikke kunne komme til at gøre det uden den ansøgte terrænregulering.

Flertallet finder, at det ansøgte med sorte betontagsten og en facade i længderetningen vendt ud mod kysten med 10 større vinduespartier fra gulv til loft, ikke vil opleves som en naturlig afslutning på rækken af ældre villaer med røde tage, og hvor de to nærmeste huse har gavlen vendt mod kysten.

Flertallet vurderer endvidere, at det ansøgte ikke er af helt underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområderne, idet det ansøgte placeres kun ca. 50 m fra kysten. Flertallet bemærker desuden, at der ikke er en særlig begrundelse for en kystnær placering af det ansøgte.

Hertil kommer, at arealet er omfattet af kommunens udpegning som lavbundsareal, hvor byggeri bør undgås. Er det ikke muligt at undgå at placere byggeri eller anlæg i lavbundsarealer, kan hensynet til lavbundsarealerne ske ved terrænregulering. Formålet med lavbundsarealer er at sikre vådområder, som har til formål at bidrage til reduktion af kvælstofudvaskning, som led i vandmiljøindsatsen. Der ses ikke i den konkrete sag at være en særlig begrundelse for at tillade byggeri inden for lavbundsarealet.

Flertallet finder desuden ikke grundlag for at antage, at kommuneplanrammen er et udtryk for sådanne planlægningsmæssige overvejeiser om byggermuligheder på den konkrete grund, som kan begrunde, at hensynet til landskabet bør tilsidesættes i den konkrete sag. Flertallet lægger derimod til grund, at kommuneplanrammens grænse er et udtryk for, at der tidligere har været et byggeri på grunden. Det nu ansøgte byggeri er betydeligt større.

Flertallet finder endeligt, at egentlig byudvikling ikke skal ske ved enkeltstående landzonetilladelser, men må ske gennem lokalplanlægning, hvorigennem beboerne inddrages i en samlet vurdering af kvaliteter og muligheder, herunder placering af ny bebyggelse umiddelbart op ad et strandareal. Der er herved ikke taget stilling til, om kommunen vil kunne vedtage en lokalplan for området.

Et mindretal af Planklagenævnets medlemmer (Ole Pilgaard Andersen, Peter Buhl og Henrik Høegh) finder, at der kan gives landzonetilladelse til det ansøgte byggeri, da en tilladelse ikke ses at være i strid med de hensyn, som varetages med landzonebestemmelserne, herunder planlægningsmæssige og landskabelige hensyn.

Det er mindretallets vurdering, at den landskabelige påvirkning ikke vil være væsentlig henset til, at boligen opføres i forlængelse af eksisterende byggeri, og at der med terrænreguleringen er tale om, at det ansøgte er indpasset i husrækken langs kysten. Mindretallet finder af samme grund ikke, at de planlægningsmæssige interesser i kystnærhedszonen bliver tilsidesat ved en opførelse af det ansøgte. Desuden sker der ikke tilsidesættelse af de landskabelige interesser i form af udpegningen af lavbundsarealer, idet der sker en terrænregulering, som medfører, at den konkrete bolig ikke vil være til hinder for etablering af et vådområde. Der er desuden fortsat et areal tilbage på grunden, som er omfattet af udpegningen, og forbindelsen mellem de udpegede arealer øst og vest for ejendommen opretholdes.

Mindretallet lægger endelig til grund, at kommunen i sin kommuneplanlægning har taget konkret stilling til muligheden for etablering af en ny bolig inden for kystområdet og dermed har haft egentlige planlægningsmæssige overvejelser om de konkrete byggemuligheder i Præstø by med i sin planlægning.

Et mindretal (Henrik Stjernholm) finder, at kommunen i sin kommuneplanlægning har taget konkret stilling til muligheden for etablering af en ny bolig inden for kystområdet og dermed haft egentlige planlægningsmæssige overvejelser om de konkrete byggemuligheder i Præstø by med sin planlægning. Det synes unødvendigt at bruge kommunale ressourcer på et lokalplanarbejde for at muliggøre byggeriet i en situation som den konkrete med en enkelt grund. Der har allerede været et langs sagsforløb, hvor alle hindringer for et byggeri burde være afklaret, og hvor andre myndigheder har frafaldet deres tidligere indvendinger. Det er afgørende for tilliden til planlægningen, at borgerne og kommunerne kan handle i overensstemmelse med en kommuneplan. Det skaber således en unødvendig usikkerhed, når Planklagenævnet underkender en kommuneplans anvendelsesbestemmelser og byggemuligheder, i dette tilfælde bestemmelser om, at et område må anvendes til boliger.

Dette mindretal kan desuden tilslutte sig kommunens vurdering af, at den landskabelige påvirkning ikke vil være væsentlig henset til, at boligen opføres i forlængelse af eksisterende byggeri, og at der med terrænreguleringen er tale om, at det ansøgte er indpasset i husrækken langs kysten. Dette mindretal finder af samme grund ikke, at de planlægningsmæssige interesser i kystnærhedszonen bliver tilsidesat ved en opførelse af det ansøgte. Desuden sker der ikke tilsidesættelse af de landskabelige interesser i form af udpegningen som lavbundsarealer, idet der sker en terrænregulering, som medfører, at den konkrete bolig ikke vil være til hinder for etablering af et vådområde.

Der er desuden fortsat et areal tilbage på grunden, som er omfattet af udpegningen, og forbindelsen mellem de udpegede arealer øst og vest for ejendommen opretholdes.

3.9. Planklagenævnets afgørelse

I overensstemmelse med flertallets beslutning, ophæver Planklagenævnet Vordingborg Kommunes afgørelse af 19. marts 2018 om landzonetilladelse til opførelse af et enfamilieshus på ejendommen matr.nr. 16as Skibinge By, Skibinge, på adressen Hestehavevej 51, 4720 Præstø.

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 nævnet, jf. § 4, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

..."

Forklaringer

Der er afgivet forklaring af Keld Theen Nørreslet.

Keld Theen Nørreslet har forklaret bl.a., at han har boet i Præstø næsten hele sit liv. Han blev på et tidspunkt bekendt med, at den daværende ejer af Hestehavevej 51, Kirsten Stig Petersen, ville sælge grunden. Kirsten Stig Petersen kontaktede kommunen, inden de indgik købsaftalen, og han var bekendt med kommunens svar til hende, som det fremgår af købsaftalen. Han udarbejdede købsaftalen. Hvis han ikke kan bygge et helårshus, vil han mene, at ejendommens værdi svarer til den offentlige ejendomsvurdering på 190.000 kr.

Han rettede henvendelse til Eurodan, da han ville bygge huset. Eurodan søgte om landzonetilladelse. Han fik landzonetilladelsen, men han blev efterfølgende ringet op af en af kommunens medarbejdere, der oplyste, at ejeren af engarealet havde klaget over, at vedkommende ikke var blevet hørt, og at sagen derfor måtte starte forfra, således at vedkommende blev hørt i processen. Han har alene søgt om lov til dette byggeprojekt. Han har ikke ændret i projektet undervejs.

Parternes synspunkter

Keld Theen Nørreslet har i sit påstandsdokument anført følgende:

"Overordnet gøres følgende gældende:

Planklagenævnets flertal giver flere (kumulerede) begrundelser for afslaget på landzonetilladelse, uden at det af afgørelsen fremgår, om enkelte af begrundelserne i sig selv er tilstrækkelige til at føre til et afslag. Retten må derfor lægge til grund, at afgørelsen er kumuleret, og at ingen af begrundelserne i sig selv alene kunne begrunde et afslag på landzonetilladelse. Det gøres gældende, at det er en mangel ved afgørelsen, at det

ikke klart fremgår, om en eller flere af Planklagenævnets begrundelser alene kunne begrunde afslaget på landzonetilladelse, og at denne mangel ved afgørelsen medfører, at afgørelsen er ugyldig og skal hjemvises til fornyet behandling.

I forvaltningslovens § 24 er det almindelige princip om god forvaltningsskik i form af fyldestgørende begrundelse for afgørelser, der går ansøger imod fastslået således:

"En begrundelse for en afgørelse skal 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 skønsdømmelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen."

For sagsøgers retssikkerhed er det af stor betydning, at det klart kan fastslås, om det til eksempel er forholdet omkring lavbundsjorder, der giver anledning til den konkrete afgørelse og særligt relationen til Planlovens § 48 har her interesse, da en sådan begrundelse vil medføre overtagelsespligt for kommunen og dermed friholde sagsøger for det tab, han ellers risikerer at lide. Det er i det hele nødvendigt for opfyldelse af de krav, der efter forvaltningsloven og praksis stilles til myndighedsafgørelser og begrundelser og således for borgernes retssikkerhed, at det klart kan defineres, præcist hvordan en afgørelse er begrundet, herunder om en blandt flere dele af en begrundelse kan stå alene, eller om borgeren ved blot at rette op på et enkelt blandt flere påtalte forhold, kan opfylde betingelserne for at opnå en ønsket tilladelse.

Sagsøgte er ved sin afgørelse pligtig at overholde det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, og er i den sammenhæng forpligtet til at træffe den overfor sagsøger mindst indgribende afgørelse. Kunne sagen til eksempel have været løst ved, at det som betingelse for en afgørelse var anført, at taget på ejendommen skulle være rødt, ville dette have været den korrekte afgørelse fremfor et afslag.

Det gøres gældende, at flere af de kumulerede begrundelser savnede hjemmel i planloven, og at det ikke fremstod med fornøden klarhed, hvordan afslaget var begrundet. Med denne begrundelse er Planklagenævnets afgørelse ugyldig.

Da begrundelsen for afslaget på landzonetilladelse udløser selvstændige og meget indgribende retsvirkninger af hensyn til beskyttelse af sagsøgers private ejendomsret, begrunder dette i sig selv, at Planklagenævnet eksplicit skal begrunde, hvilke dele af begrundelsen der var afgørende for udfaldet.

Planklagenævnets begrundelser for afslaget på landzonetilladelse har afgørende betydning for sagsøgers retsstilling, da sagsøger afhængig af begrundelsen, som ejer kunne have krav på overtagelsespligt efter planlovens § 48, og dermed mulighed for på den måde at blive friholdt for tab, ligesom den konkrete begrundelse er væsentlig for sagsøgers mulighed for at videreføre et krav mod sin sælger af ejendommen.

Det gøres derfor gældende, at Planklagenævnets begrundelse for afslaget på landzonetilladelse ikke er gyldig og lider af mangler og at dette skal medføre, at afgørelsen er ugyldig og skal hjemvises.

Specifikt til de enkelte dele af Planklagenævnets begrundelse gøres det gældende:

Ad 1 og 2: Bygningens placering og landskabelig påvirkning:

Flertallet anfører i begrundelsen, at det ansøgte byggeri med sorte betontagsten og facade i længderetningen, ikke visuelt opleves som en naturlig afslutning på de eksisterende villaer øst og syd for ejendommen, samt i forhold til det rekreative område vest for ejendommen, og at dette heller ikke kunne ske uden den søgte terrænregulering.

De forskellige led i afgørelsen kommenteres for overskuelighed separat.

Første led i begrundelsen er Planklagenævnets opfattelse af, hvorvidt byggeriet skal tilpasses visuelt til de eksisterende boliger i forhold til byggematerialer og facade mod vandet. Dette synes at være et lovligt hensyn efter planlovens § 35. Det følger imidlertid af praksis, at sådanne bemærkninger sædvanligvis ledsages af Planklagenævnets bemærkninger om, hvorvidt disse visuelle "problemer" kunne løses ved en alternativ placering af ejendommen, eller ved anvendelse af alternative materialer.

Når sådanne bemærkninger ikke er givet, kan det måske antages, at dette skal ses i sammenhæng med den anden del af begrundelsen, nemlig at det ikke var muligt at opføre en bolig-ejendom på Hestehavevej 51, uden at foretage den søgte terrænregulering. Det er imidlertid uklart i afgørelsen, om det dermed er udlægget som lavbundsareal, der er afgørende. Uklarheden omkring, hvorvidt denne del af begrundelsen i sig selv var tilstrækkelig til at medføre afslag på landzonetilladelse er i sig selv en mangel ved afgørelsen, der skal begrunde, at afgørelsen er ugyldig og at sagen skal hjemvises.

Det kan hertil føjes, at begrundelsen omkring "påståede visuelle problemer" i øvrigt ifølge sagsøger er misvisende.

Området/kvarteret er kendetegnet ved at der er sket en langsom udbygning og ombygning over tid, hvorfor området i dag fremstår med en større blanding af stilarter og byggestile. Til eksempel ligger der langt fra alene de af Planklagenævnet beskrevne ejendomstyper i området (ældre ejendomme med røde tage). Til eksempel findes i rækken syd for ejendommen flere nyere type/parcelhuse, heraf det seneste opført i 2017 og er et typehus fra Eurodan, dels er en af klagernes ejendom med sorte lysreflekterende tagsten, der blænder i solskin over hele Fjorden, dels er stort set samtlige ejendomme på nordsiden, Hestehavevej 53-89, indrettet med store glasfacader ud mod fjorden. Hestehavevej 83 og 89 er nyere ejendomme efter ny byggestil med hvide facader og sorte tagsten.

Ad 3: Manglende planlægningsmæssig begrundelse for kystnært byggeri:

Flertallet gør gældende, at kommunen har undladt at give planlægningsmæssig begrundelse for den kystnære placering.

Det gøres gældende, at denne del af Planklagenævnets begrundelse savner hjemmel og derfor er ugyldig.

Den nærværende sag omhandlede ejendom, Hestehavevej 51 er særskilt matrikuleret, og der er enighed om, at ejendommen i kommuneplanen er udlagt til bolig. Når boligbyggeri og terræn-ændring kan ske uden at komme i konflikt med strandbeskyttelseslinjen, som i denne sag, kan der ikke kræves en planlægningsmæssig begrundelse for boligbyggeri og terrænregulering i et område, der er fuldt udbygget langs kysten øst for ejendommen, og når det i forbindelse med fastlæggelsen af strandbeskyttelseslinjen netop er besluttet, at de landskabsmæssige hensyn, der varetages af naturbeskyttelsesloven § 15 og planlovens § 35, netop ikke gør sig gældende for de arealer på ejendommen Hestehavevej 51, der befinder sig mere end ca. 36 m fra kysten. Af den årsag savner Planklagenævnets begrundelse hjemmel.

Hvis Planklagenævnets synspunkt alternativt er, at Hestehavevej 51, efter Planklagenævnets opfattelse mere naturligt skal henføres til det rekreative område vest for ejendommen, så vil der i realiteten være tale om, at Planklagenævnet forsøger at ændre indholdet i den gældende kommuneplan, hvilket ligeledes savner hjemmel.

Det gøres samtidig gældende, at Planklagenævnet i tilfælde af sagens hjemvisning, skal berigtige disse argumenter, således at der i afgørelsen alene anvendes argumenter, der har fornøden hjemmel.

Ad 4: Lavbundsareal ctr. ikke særligt begrundet byggeri:

Flertallet anførte som en del af begrundelsen, at ejendommen var placeret i et område, udlagt som lavbundsareal, hvor byggeri bør undgås, men hvis dette ikke var muligt burde der ske terrænregulering.

Særligt dette argument er af væsentlig betydning for sagsøgers retsstilling. Lægger dette argument til grund som bærende, ville det have nedennævnte retsfølger:

Lovgivningen om lavbunds arealer medfører, at hvis der på et areal gennemføres et vådområdeprojekt, vil ejeren af arealet være berettiget til ekspropriationserstatning. Det følger ligeledes af loven, at indtil beslutning om gennemførelse af vådområdeprojekt er gennemført, kan kommunerne berettiget afslå landzonetilladelser til byggeri på disse områder, såfremt et sådant byggeri, ville forhindre vådområdeprojektet på arealet. Efter praksis kan dette foretages som en erstatningsfri rådighedsbegrænsning, dog med den modifikation, at rådighedsbegrænsningen kan udløse kommunal overtagelsespligt efter en analogi til planlovens § 48.

For sagsøger i nærværende sag udløser ovenstående et stort behov for afklaring af, om afslaget på landzonetilladelse er begrundet i, at Hestehavevej 51 er udlagt som lavbundsareal. Hvis Planklagenævnets afgørelse skal forstås sådan, at det er udlæg som lavbundsareal, der er afgørende for afslaget, så vil sagsøger være berettiget til at kræve, at kommunen overtager ejendommen til markedsprisen, jf. planlovens § 48, svarende til ejendommens værdi, uden nævnte rådighedsbegrænsning.

Generelt gælder, at afslag på landzonetilladelse med begrundelse i kommuneplanretningslinjer må anses for anticiperet ekspropriation, hvilket understøttes af såvel Overtaksationspraksis som af den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortolkning af ERMK, 1 om beskyttelse af privat ejendom.

Ad 5: Betydning af kommuneplanens udlægning af området til boliger:

Flertallet anføres som en del af begrundelsen, at der "ikke er grundlag for at antage at kommuneplanrammen er et udtryk for sådanne planlægningsmæssige overvejelser om byggemuligheder på den konkrete grund, som kan begrunde, at hensynet til landskabet skal tilsidesættes i den konkrete sag. Flertallet lægger derimod til grund, at kommuneplanens grænse er udtryk for, at der tidligere har været et byggeri på grunden, men at det nu ansøgte byggeri er betydeligt større".

Det gøres gældende, at kommuneplanens retsvirkning gælder efter planloven uafhængigt af, hvilke undersøgelser og motiver, der ligger bag de konkrete kommuneplanretningslinjer for bestemte geografiske områder, så længe disse motiver må anses som lovlige planlægningsmæssige hensyn.

Det er et lovligt planlægningsmæssigt hensyn at lægge vægt på, at et bestemt område er bebygget med boliger med en enkelt ubebygget grund, og Planklagenævnet har ikke hjemmel til, hverken at ændre kommuneplanen eller Vordingborg kommunes fortolkning af sin egen lokalplan, ved at begrænse kommuneplanens ordlyd ud fra en motivbetragtning.

Tværtimod er retsvirkningen af, at når en kommuneplan for et bestemt geografisk område, der er helt eller delvist udbygget, skal anvendes til boliger, at en væsentlig anden anvendelse vil kræve kommuneplantillæg. Der kan desuden ikke i det pågældende delområde af kommunen sondres mellem, om der allerede er opført en bolig på den pågældende ejendom, eller om den pågældende ejendom er ubebygget.

Det gøres på baggrund heraf gældende, at Planklagenævnets henvisning til og begrundelse i betydning af kommuneplanens udlægning af området til boliger, ikke har hjemmel, og i øvrigt ligger udenfor Planklagenævnets kompetence, hvorfor denne del af begrundelsen er ugyldig, og skal medføre, at afgørelsen bliver ugyldig og at sagen hjemvises.

Ad 6: Byudvikling bør ske ved lokalplanlægning, der inddrager andre borgere:

Flertallets argument om, at "egentlig byudvikling ikke skal ske ved enkeltstående landzonetilladelser, men må ske gennem lokalplanlægning", tager ikke stilling til om kommunen vil kunne vedtage en lokalplan for området. Der er ikke i sagen argumenteret for, at der for området skulle være en egentlig lokalplanpligt for kommunen efter planlovens § 13, stk. 2. Der er heller ikke i sagen noget belæg for at antage dette. Når dette ikke er tilfældet, har Planklagenævnet ikke kompetence til at påbyde en kommu-

ne at gennemføre en lokalplan for et bestemt område i kommunen, ved at afslå landzonetilladelse.

Ovenstående skal sammenholdes med, at den omhandlede ejendom på Hestehavevej 51 er den eneste ubebyggede grund på denne strækning af Hestehavevej, der i det hele er udlagt til boliger, hvorfor en byggetilladelse til bolig på Hestehavevej 51 ikke kan si-destilles med byudvikling.

Det gøres supplerende gældende, at de tilstødende ejendomme øst og syd for Hestehavevej 51 er benyttet til boligbyggeri, og at Vordingborg kommune trods dette endnu ikke har ønsket at vedtage lokalplan, der overfører det samlede område til byzone, og at dette er Vordingborg kommunes lovlige politiske skøn efter planloven.

Der er ikke i planloven hjemmel til, at Planklagenævnet skulle have kompetence til at tvinge kommuner til at vedtage lokalplaner i sådanne tilfælde. Det gøres derfor gældende, at også denne del af afgørelsens begrundelse ikke er gyldig og lider af mangler og skal medføre, at afgørelsen er ugyldig og skal hjemvises.

Sagsøgtens anbringender omkring væsentlighed i den landskabelige påvirkning bestrides."

Planklagenævnet har i sit påstandsdokument anført følgende:

"3.1 Planklagenævnets afgørelse er lovlig og gyldig

Til støtte for den nedlagte påstand om frifindelse gøres det overordnet gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 4. december 2019 (bilag 3), hvorved nævnet ændrede Vordingborg Kommunes landzonetilladelse af 19. marts 2018 (Bilag D) til et afslag, er lovlig og gyldig.

Planklagenævnet har med rette ændret Vordingborg Kommunes landzonetilladelse til et afslag, da en tilladelse til det ansøgte byggeri på ejendommen vil være i strid med de hensyn, som varetages med landzonebestemmelserne, jf. planlovens § 35, jf. § 58, stk. 1, nr. 1.

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

Idet der i det hele henvises til begrundelsen i nævnets afgørelse, bemærkes følgende til sagsøgerens anbringender:

3.2 Planlovens formål og landzonereglerne

Det fremgår af planlovens formålsbestemmelse (jf. § 1, stk. 1), at loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygt-

tigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand.

Af planlovens § 1, stk. 2, fremgår det, at loven bl.a. særligt tilsigter, at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund, og at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig naturværdi og landskabelig værdi. Endvidere fremgår det, at offentligheden i videst muligt omfang skal inddrages i planlægningsarbejdet.

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

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. Landzonereglerne skal, jf. planlovens formålsbestemmelse, administreres på baggrund af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn og andre samfundsmæssige interesser, og der kan ved afgørelsen endvidere tages hensyn til, om det ansøgte vil påføre naboer urimelige gener.

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 i Planklagenævnet stor vægt på lovens almene formål, uanset at den enkelte sags betydning er begrænset, og der indgår i vurderingen derfor også overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidige lignende sager (præcedensvirkning).

Efter Planklagenævnets praksis gives som altovervejende hovedregel afslag på ansøgninger om at opføre fritliggende boliger i det åbne land og ansøgninger om at opføre boliger i landområder med spredt bebyggelse. Tæt på byzone og lige uden for landsbyer er nævnets praksis særlig restriktiv for at sikre en klar grænse mellem by og land. Denne praksis hviler på det synspunkt, at nye boliger i landzone bør baseres på planlægning – typisk lokalplanlægning – hvor offentligheden inddrages i forhold til kommunens overvejelser om bl.a. landsbyens kvaliteter og muligheder for placering af ny bebyggelse.

Det gøres gældende, at Planklagenævnets afgørelse er truffet efter en konkret skønmæssig afvejning af de saglige hensyn og kriterier, som kan varetages efter planloven.

Det er således i overensstemmelse med planlovens formål og nævnets hidtidige praksis, at nævnet har fundet, at egentlig byudvikling ikke skal ske ved enkeltstående landzonetilladelser, men at dette må ske gennem lokalplanlægning, hvorigennem beboerne inddrages i en samlet vurdering af kvaliteter og muligheder, herunder placering af ny bebyggelse umiddelbart op ad et strandareal.

Nævnet bestrider således i det hele sagsøgerens anbringender vedrørende bl.a. mangelfuld begrundelse og hjemmel, og nævnet bemærker, at forvaltningslovens begrun-

delseskrav ikke omfatter et krav om at redegøre for, hvorvidt et eller flere saglige hensyn "i sig selv" ville kunne føre til et afslag, som anført af sagsøgeren.

3.3 Bygningens placering og den landskabelige påvirkning

Nævnet har med rette fundet, at der ikke kan gives landzonetilladelse til det ansøgte byggeri, da en tilladelse vil være i strid med de hensyn, som varetages med landzonebestemmelserne.

Den landskabelige påvirkning vil således være væsentlig, idet en terrænregulering på op til 1,5 meter vil ændre kystens profil på den konkrete ejendom.

Det bemærkes, at ejendommen ikke visuelt opleves som en del af den eksisterende bebyggelse mod øst, og at den heller ikke vil kunne komme til at gøre det uden den ansøgte terrænregulering. Det ansøgte projekt, som omfatter sorte betontagsten og en facade i længderetningen vendt ud mod kysten med 10 større vinduespartier fra gulv til loft, vil efter nævnets opfattelse dog under alle omstændigheder ikke komme til at fremstå som en naturlig afslutning på rækken af ældre villaer med røde tage, og hvor de to nærmeste huse har gavlen vendt mod kysten.

Sagsøgerens synspunkt om, at området (i forvejen) består af bebyggelse med blandede stilarter og byggestile bestrides, og det bemærkes, at det desuden ikke fremstår klart, hvilket "område", sagsøgeren henviser til. Det synes dog, jf. stævningen, side 4, at være noget bebyggelse, som er beliggende syd for Hestehavevej og således ikke i første række til kysten som sagsøgerens ejendom.

Endelig bestrides det, at Planklagenævnets begrundelse kan anses for mangelfuld, fordi nævnets vurdering af den landskabelige påvirkning efter § 35, stk. 1, ikke er ledsaget af forslag til alternativ placering eller alternativ udformning af byggeriet. Planklagenævnet tager som klageinstans alene stilling til det, kommunen har truffet afgørelse om.

3.4 Kystnærhed

Det følger af planlovens § 35, stk. 3, at der for arealer i kystnærhedszonen kun må meddeles landzonetilladelse, hvis det ansøgte har helt underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområderne, og kystnærhedszonen skal således søges friholdt for bebyggelse og anlæg, der ikke er afhængig af kystnærhed.

Dette indebærer, at de landskabelige, naturmæssige og rekreative interesser, der er knyttet til kystnærhedszonen, skal tillægges særlig betydning ved stillingtagen til landzonetilladelser for sådanne arealer, og Planklagenævnet har med rette vurderet, at det ansøgte ikke er af helt underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområderne, idet det ansøgte placeres kun cirka 50 meter fra kysten. Hertil kommer, at der ikke er nogen særlig begrundelse for en kystnær placering af det ansøgte.

Planklagenævnet bestrid, at nævnets begrundelse, for så vidt angår den kystnære placering, savner hjemmel. Tværtimod er nævnet efter planlovens § 35, stk. 3, forpligtet til at foretage en afvejning af de nationale planlægningsinteresser i kystområderne i forhold til det konkrete byggeprojekt. Ved denne vurdering har nævnet med rette kunnet konstatere, at der ikke er nogen – i forhold til planloven og landzoneadministrationen – relevant begrundelse for en kystnær placering af et helårshus i landzone. Det bemærkes, at der på ejendommen aldrig tidligere været opført et helårshus.

3.5 Kommuneplanrammen

Det gøres gældende, at ejendommens placering i yderkanten af en kommuneplanramme, som udlægger rammeområdet til boligbebyggelse, ikke kan føre til et andet resultat.

Kommuneplanens rammebestemmelse for det pågældende område er ikke udtryk for egentlige planlægningsmæssige overvejelser for så vidt angår bebyggelse på sagsøgerens ejendom, og nævnet har derfor med rette foretaget en konkret vurdering af det ansøgte projekt og de konkrete planforhold, ejendommens beliggenhed mv.

Ved denne vurdering har nævnet med rette inddraget, at ejendommen tillige er omfattet af kommunens udpegning som lavbundsareal, hvor byggeri bør undgås. Der er ikke i den konkrete sag nogen særlig begrundelse for at tillade byggeri inden for lavbundsarealet.

Det bestrides, at nævnet ikke har kompetence til at foretage en konkret vurdering og afvejning af det ansøgte projekt i forhold til den gældende kommuneplan. Planklagenævnet bestrider endvidere, at nævnets afgørelse er udtryk for, at Vordingborg Kommunes kommuneplan "underkendes", eller at kommunen "påbydes" en lokalplanproces. Det bemærkes, at kommuneplaner – i modsætning til lokalplaner – ikke har umiddelbar retsvirkning for borgerne, og at sagsøgeren således ikke med henvisning til kommuneplanrammen har kunnet forvente landzonetilladelse til et byggeprojekt, der i så væsentligt et omfang adskiller sig fra ejendommens eksisterende (og begrænsede) bebyggelse.

3.6 Ekspropriation mv.

Det bestrides, at det af sagsøgeren anførte om overtagelsespligt efter planlovens § 48 eller sagsøgerens mulighed for at rette krav mod sælgeren af ejendommen kan føre til et andet resultat.

Sagsøgeren har erhvervet ejendommen som en ubebygget ejendom i landzone og var gjort bekendt med, at træhuset på grunden alene måtte benyttes som "garnhus". Sagsøgeren har ikke et retskrav på, eller i øvrigt en berettiget forventning om, at modtage landzonetilladelse til at opføre et enfamiliehus på 129 m², opført med sorte betontagsten og en facade i længderetningen vendt ud mod kysten med 10 større vinduespartier fra gulv til loft, og som i øvrigt forudsætter, at terrænet skal hæves op til 1,5 meter.

Det er det konkrete projekt, som Planklagenævnet har taget stilling til, og det bestrides, at afslag på det ansøgte projekt er udtryk for anticiperet ekspropriation, i strid med EMRK eller i øvrigt er uproportionalt.”

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

Rettens begrundelse og resultat

Efter planlovens § 35, stk. 1, må der ikke i landzone foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af eksisterende bebyggelse eller ubebyggede arealer uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen, jf. dog planlovens §§ 5 u, 36-38.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslag L 121 om ændring af blandt andet planloven, at hovedformålet med zoneinddelingen i planloven og landzonereglerne, herunder § 35, er at forhindre byspredning i det åbne land og at sikre at en egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det.

Ejendommen Hestehavevej 51, 4720 Præstø er beliggende i et område med tæt bebyggelse i selve Præstø by. Ejendommen er således ikke beliggende ud mod det åbne land, eller i et landområde med spredt bebyggelse, og landzonetilladelse til opførelse af et enfamilieshus vil således ikke være uforeneligt med lovens hovedformål.

De øvrige beboelsesejendomme omkring Hestehavevej 51 er ligeledes beliggende i landzone. Det lægges efter besigtigelsen af området til grund, at disse øvrige beboelsesejendommers fremstår forskellige både for så vidt angår farve, materialevalg og udformning. Der foreligger ingen pligt for Vordingborg Kommune til at udarbejde lokalplan, og der foreligger ikke for det omhandlede område en lokalplan, der stiller krav til udformning, materialevalg eller farver.

Det er ved besigtigelsen konstateret, at ejendommen visuelt fremstår som en del af den eksisterende bebyggelse langs kysten, og enfamilieshuset vil med den ansøgte terrænregulering være en naturlig del af områdets nuværende struktur. På denne baggrund, og da strandengene på nabogrunden, der ligger inden for strandbeskyttelseslinjen, fortsat vil fremstå som et sammenhængende og ubørørt areal ud mod Præstø Fjord, vil den landskabelige påvirkning ved at meddele tilladelse til det ansøgte ikke være væsentlig, ligesom de planlægningsmæssige interesser i kystnærhedszonen af samme grunde ikke vil blive tilside-sat ved opførelse af det ansøgte enfamilieshus, jf. planlovens § 35, stk. 3.

Retten lægger endvidere til grund, at terrænreguleringen og placeringen af enfamilieshuset, som det ansøgte på ejendommen, ikke vil være til hinder for

etablering af vådområde, og der sker derfor ikke tilsidesættelse af de landskabelige interesser i form af udpegningen som lavbundsareal ved meddelelse af tilladelse til det ansøgte.

Det følger af planlovens § 11, at der for hver kommune skal foreligge en kommuneplan. Der er som ovenfor anført ikke tillige pligt for kommunerne til at udarbejde lokalplaner. Området omkring Hestehavevej 51 i Præstø er efter Vordingborg Kommunes Kommuneplan 2013-2025 udlagt til beboelsesområde. Kommuneplanen indeholder en oversigt over området og den bestående bebyggelse, og herefter findes det godtgjort, at kommunen i forbindelse med udarbejdelse af kommuneplanen har foretaget sådanne planlægningsmæssige overvejelser om de konkrete byggemuligheder i Præstø by, at dette taler for, at der kan meddeles landzonetilladelse.

På baggrund af ovenstående finder retten, at afgørelsen er behæftet med mangler, der bør medføre, at sagen hjemvises til fornyet behandling i Planklagenævnet.

Sagsomkostningerne er efter sagens værdi, forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift med 60.000 kr. og af retsafgift med 4.000 kr., i alt 64.000 kr. Keld Theen Nørreslet er ikke momsregistreret.

THI KENDES FOR RET:

Sagsøgte, Planklagenævnet, skal anerkende at afgørelse af 4. december 2019 i Planklagenævnets sagsnumre 18/06040, 18/06719 og 18/06717 er ugyldig, og afgørelsen hjemvises.

Planklagenævnet skal til Keld Theen Nørreslet betale sagsomkostninger med 64.000 kr.

Beløbet skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.