

MRF 2021.72

Planklagenævnets afgørelse af 23. marts 2021 (j.nr. 21/02046)

Efter byretten i januar 2021 (MRF 2021.60) ophævede og hjemviste Planklagenævnets ophævelse af kommunens landzonetilladelse til opførelse af en bolig på byggegrund ud til Præstø Fjord på lavbundsareal, genoptog Planklagenævnet sagen og ændrede det tidligere afslag til en stadfæstelse af kommunens landzonetilladelse.

Byretten ophævede og hjemviste den 13. januar 2021 Planklagenævnets afgørelse af 4. december 2019 om ophævelse af Vordingborg Kommunes landzonetilladelse til opførelse af et enfamilieshus med tilhørende terrænregulering på 1,5 m på en byggegrund ud til Præstø Fjord på et lavbundsareal (**MRF 2021.60 B**). Byretten anførte bl.a., at kommunen ikke havde pligt til at udarbejde en lokalplan, samt at landzonetilladelsen var i overensstemmelse med kommuneplan 2013-2015 og ikke ville tilsidesætte planlægningsmæssige eller landskabelige interesser. Planklagenævnet genoptog på denne baggrund sagen til fornyet behandling. En af de oprindelige klager fremsendte bemærkninger til nævnets nye behandling af sagen, hvoraf bl.a. fremgik, at det var betænkeligt, at byretten behandlede landzone, som var det byzone, og at kommunen havde besluttet at udarbejde en lokalplan for området, der burde inddrages i sagen. Planklagenævnet tog udgangspunkt i byrettens vurdering af de faktiske forhold, hvorefter et enstemmigt nævn fandt, at der kunne gives landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, til det ansøgte. Nævnet lagde i overensstemmelse med byretten til grund, at ejendommen lå i et område med tæt bebyggelse i selve Præstø by og ikke ud mod det åbne land eller i et landområde med spredt bebyggelse, hvorfor opførelsen af et enfamilieshus ikke var uforenelig med planlovens hovedformål. I modsætning til flertallets oprindelige begrundelse i afgørelsen af 4. december 2019 lagde nævnet til grund, at kommunen i kommuneplanen havde taget stilling til muligheden for etablering af en ny bolig inden for

kystområdet. Nævnet fandt endvidere, at det ansøgte ikke ville være i strid med de hensyn, som varetages med planlovens landzonebestemmelser, og at ejendommen måtte betragtes som en afrunding af den eksisterende bymæssige bebyggelse, samt at det ansøgte var indpasset i husrækken langs kysten ved Præstø Fjord. Som følge af hegnsbepantning og tidligere bebyggelse fremstod ejendommen endvidere ikke som en naturlig del af et tilstødende ubebygget grønt areal, der var udlagt ved byplansvedtægt, men at der var tale om enkeltstående byggeri af begrænset omfang, der afrundede en eksisterende husrække, i et område, der var præget af bebyggelse inden for kystnærhedszonen, samt at det tilstødende grønne areal lå i byzone, hvormed det ansøgte havde underordnet betydning. Nævnet lagde endvidere til grund, at placeringen af enfamilieshuset ikke ville være i strid med kommuneplanens retningslinje for lavbundsareal, da der fortsat ville være mulighed for sikring af en økologisk spredningskorridor langs kysten. Nævnet bemærkede i den forbindelse, at arealet ikke var udlagt til potentielt vådområde, men alene til lavbundsareal, hvilket ifølge kommuneplanens retningslinje 51.2 ikke hindrer byggeri. Vedr. klagers bemærkning om kommunens udarbejdelse af lokalplan for området bemærkede nævnet, at der på daværende tidspunkt ikke var et nyt plangrundlag og dermed ikke nye faktiske oplysninger, som nævnet havde pligt til at inddrage i sagen. Nævnet stadfæstede herefter Vordingborg Kommunes afgørelse af 19. marts 2018 om landzonetilladelse.

23. marts 2021
Sagsnr.: 21/02046
Klagenr.: 1001289, 1001288 og
1000914
(Tidl.: NMK-31-02437, KlageID:
276074, 276558 og 286776)

AFGØRELSE
i genoptagelsessag af Planklagenævnets afgørelse om afslag på landzone-
tilladelse til opførelse af et enfamilieshus på A1 , Præstø

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Planklagenævnet traf den 4. december 2019 afgørelse i en sag om afslag på landzonetilladelse til opførelse af et enfamilieshus på ejendommen A1 , 4720 Præstø.

Tlf. 72 40 56 00

www.naevneneshus.dk

Retten i Nykøbing Falster har ved dom af 13. januar 2021 hjemvist sagen til fornyet behandling i nævnet.

Planklagenævnet stadfæster kommunens afgørelse af 19. marts 2018 om landzonetilladelse til opførelse af et enfamilieshus på ejendommen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

Indholdsfortegnelse

1. Hjemvisning til fornyet behandling i nævnet	4
2. Sagens oplysninger.....	4
2.1. Klagen til Planklagenævnet.....	4
2.2. Området og ejendommen	4
2.3. Sagens forhistorie	6
2.3.1. Deklaration af 28. juni 1977.....	6
2.3.2. Præstø Kommunes brev af 18. januar 1995	6
2.3.3. Præstø Kommunes brev af 9. december 1999.....	6
2.3.4. Ansøgning om landzonetilladelse og afslag af 10. marts 2000....	6
2.3.5. Kommunens e-mail af 1. november 2016	7
2.3.6. Kystdirektoratets e-mail af 24. januar 2018	7
2.4. Ansøgningen.....	7
2.5. Kommunens afgørelse af 19. marts 2018.....	7
2.6. Klagen og bemærkninger til klagen	8
2.6.1. Korrespondance under klagesagen.....	8
2.6.2. Ingen byggeret på grunden	8
2.6.3. Ulovlige forhold	10
2.6.4. Urimelige gener.....	11
2.6.5. Terrænregulering.....	11
2.6.6. Ødelæggelse af kystlinjen	12
2.7. Kommunens høringssvar til nævnet.....	13
2.8. Bemærkninger til kortmateriale	14
2.8.1. Ansøgerens bemærkninger til kortmaterialet	14
2.8.2. Klager 1's bemærkninger til kortmaterialet	14
2.9. Planklagenævnets afgørelse af 4. december 2019.....	15
2.10. Retten i Nykøbing Falsters dom af 13. januar 2021.....	17
2.11. Klager 2's bemærkninger til den nye behandling	18
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	18
3.1. Planklagenævnets behandling	18
3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	18
3.2.1. Generelt om nævnets kompetence.....	18
3.2.2. Om tinglyst deklARATION af 28. juni 1977.....	19
3.3. Berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn	19
3.3.1. Generelt om berettigede forventninger og forhåndstilsagn.....	19

3.3.2. Planklagenævnets vurdering	20
3.4. Generelt om landzonetilladelser	20
3.5. Landzonetilladelse i kystnærhedszonen	21
3.6. Byggeri på lavbundsarealer	21
3.7. Opførelse af ny helårsbolig	21
3.8. Planklagenævnets nye vurdering	22
3.9. Planklagenævnets afgørelse	23

1. Hjemvisning til fornyet behandling i nævnet

Retten i Nykøbing Falster har ved dom af 13. januar 2021 hjemvist Planklagenævnets afgørelse af 4. december 2019 til fornyet behandling i nævnet.

Sekretariatet for Planklagenævnet orienterede den 16. februar 2021 sagens parter om, at Planklagenævnet havde besluttet, at rettens dom ikke skulle ankes, og at nævnet derfor genoptager sagen.

Planklagenævnet finder, at det med byrettens dom må lægges til grund, at kommuneplanens rammebestemmelse er udtryk for, at kommunen har foretaget sådanne planlægningsmæssige overvejelser om de konkrete byggemuligheder i Præstø by, at det ikke kan begrunde, at nævnet ændrer kommunens afgørelse til et afslag, jf. flertallets oprindelige begrundelse i afgørelsen af 4. december 2019.

Planklagenævnet har på den baggrund foretaget en ny behandling af sagen, hvor nævnet har lagt ovennævnte faktum til grund for nævnets fornyede vurdering.

2. Sagens oplysninger

2.1. Klagen til Planklagenævnet

Tre beboere i området klagede henholdsvis den 9. april 2018, 12. april 2018 og 14. april 2018 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om tilladelse.

Klagerne har følgende klagenumre: Klager 1 (1001289, tidl. klageID: 276074), klager 2 (1001288, tidl. klageID: 276558) og klager 3 (1000914, tidl. klageID: 286776).

Planklagenævnet modtog klagerne den 19. april 2018 fra Vordingborg Kommune.

I klagerne er der navnlig klaget over, at grunden ikke er egnet til bebyggelse, og at naboerne vil opleve store gener ved en tilladelse med så store terrænrændringer.

2.2. Området og ejendommen

Klagesagen vedrører en ejendom på matr.nr. [REDACTED], på adressen A1 [REDACTED], 4720 Præstø. Ejendommen ligger i landzone og er på 955 m².

Størstedelen af ejendommen ligger i et område, der er udpeget som lavbundsareal i kommuneplan 2013-2025 for Vordingborg Kommune. Arealet er forbundet med et lavbundsareal langs Tubæk, som ender i Præstø Bugt ca. 600 m vest for ejendommen. Arealet fortsætter ca. 170 m øst for ejendommen.

Den del af ejendommen, der er placeret tættest på vandet, er endvidere udpeget som økologisk forbindelse.

Ejendommen er omfattet af kommuneplanramme B 16.08, Boligområde Christinelund, som udlægger området til boligområde. Det fremgår om områdets anvendelse, at området er et boligområde til helårsbeboelse med tilhørende fællesanlæg, offentlig og privat service. Området omfatter både arealer i byzone og arealer i landzone.

Ejendommen ligger i Præstø By ud mod kysten. Ejendommen ligger inden for kystnærhedszonen, og øst for ejendommen ligger en husrække bestående af flere ældre villaer med røde tage og lyse/hvidlige facader, som af Kultur- og Slotsstyrelsen er udpeget som bygninger med middel bevaringsværdi efter SAVE-vurderingsmetoden. Husene ligger i landzone. De nærmeste huse ligger med gavlen vendt ud mod kysten og har lys facade og rødt tag.

Området omkring ejendommen mod syd er omfattet af byplanvedtægt 4, Vordingborg, Egely og Strandparken nordvest for Næbvej, som fastlægger, at området kun må anvendes til boligformål, og vest for ejendommen er strandeng omfattet af byplanvedtægt nr. 2 for strandengarealerne mod Præstø Fjord, som fastlægger, at der ikke må opføres bebyggelse på arealerne. Områderne ligger i byzone.

Ejendommen er mod nordvest omfattet af strandbeskyttelseslinjen, som løber ca. 36 m fra kysten og op til midten af ejendommen ifølge Planklagenævnets opmåling på luftfotos.

Den ansøgte bolig ønskes opført i en afstand af ca. 50 m fra kysten ifølge Planklagenævnets opmåling på luftfotos.

Det fremgår af kommuneplanens retningslinje 51.1 og 51.2 om lavbundsarealer:

51.1

Ved planlægning og administration af areallovgivningen for byggeri og anlæg, der berører lavbundsarealer, skal muligheden for en fremtidig naturgenopretning vurderes, bl.a. med henblik på at sikre nye økologiske spredningskorridorer.

51.2

Der skal tages hensyn til lavbundsarealer ved byggeri og anlæg. Er det ikke muligt, at undgå at placere byggeri eller anlæg i lavbundsarealerne kan hensynet ske ved terrænregulering eller ved at anlægge veje på broer.

2.3. Sagens forhistorie

2.3.1. Deklaration af 28. juni 1977¹

Fredningsnævnet i Storstrøms Amts Nordlige Fredningskredse oplyste i brev af 13. maj 1977, at nævnet var sindet at give dispensation (fra strandbeskyttelseslinjen) til opførelse af et garnhus, men forinden dispensationen kunne gives, skulle ejeren tinglyse en deklARATION på ejendommen gående ud på, at den pågældende bygning alene måtte anvendes til garnhus og skulle fjernes, når den ikke længere var til brug for formålet.

På ejendommen blev der herefter tinglyst en deklARATION af 28. juni 1977, som fastslår, at i anledning af, at der opføres et garnhus på 20 m² til erstatning for eksisterende redskabshus på 18 m², erklærer ejere og senere ejere af ejendommen, at denne bygning alene må anvendes til garnhus, og at denne skal fjernes, når den ikke længere er til brug til dette formål. Påtaleberettiget ifølge deklARATIONEN er Fredningsnævnet for Storstrøms Amts nordlige fredningskredse.

2.3.2. Præstø Kommunes brev af 18. januar 1995

Præstø Kommune bekræftede i brev af 18. januar 1995 over for den tidligere ejer af ejendommen, at der kunne bygges et enfamilieshus på max 1½ etage på ejendommen. Kommunen henviste til, at den ikke var bekendt med tinglyste servitutter, hvorfor sådanne kunne være til hinder for at opføre et byggeri på grunden.

2.3.3. Præstø Kommunes brev af 9. december 1999

Præstø Kommune oplyste i brev af 9. december 1999 til daværende ejer – på baggrund af en ansøgning om landzonetilladelse til opførelse af et enfamilieshus – at det var Storstrøms Amt, der havde kompetencen til at tage stilling til en eventuel tilladelse. Kommunen oplyste, at der var uvished om, hvorvidt der tidligere havde været givet en tilladelse på ejendommen. Kommunen anbefalede ansøgningen om landzonetilladelse på betingelse af, at Præstø Kommune fik medbestemmelse om husets udformning, størrelse, materialevalg og farvevalg.

2.3.4. Ansøgning om landzonetilladelse og afslag af 10. marts 2000

Den daværende ejer søgte den 10. december 1999 Storstrøms Amt om landzonetilladelse til opførelse af et enfamilieshus på 150 m² på ejendommen.

Amtet gav i brev af 10. marts 2000 afslag på landzonetilladelse, idet der ikke var udarbejdet en lokalplan for området, som overførte området til byzone. Amtet begrundede afslaget med, at praksis i landzoneområder var, at der ikke kan gives en tilladelse til opførelse af boliger, idet sådanne uplanlagte byggerier ville kunne foregribe en eventuel senere planlægning for området. Det

¹ Følgende oplysninger er indhentet via Vordingborg Kommunes byggesagsarkiv, som kan tilgås på: <https://public.filarkiv.dk/390#e=1&p=eyJvbnFpZXdlck1vZHVzZSI6e30sInNIYXJja-ERhd2FNb2R1bGUiOnt9fQ>

krævede således en plan for området og i dette tilfælde en lokalplan.

Amtet henviste til, at kommunen på tidspunktet for amtets afgørelse var i gang med at udarbejde en kommuneplan med en evt. tilhørende lokalplan, og at det derfor ville være en fordel for ansøgeren at afvente en sådan færdiggørelse.

2.3.5. Kommunens e-mail af 1. november 2016

Kommunen oplyste i e-mail af 1. november 2016 til den tidligere ejer af ejendommen, at kommunen på baggrund af et konkret projekt ville være sindet at give en landzonetilladelse til opførelse af et nyt helårshus til erstatning for/med omtrent samme placering, som det eksisterende garnhus på ejendommen. Kommunen oplyste, at ejendommen i kommuneplanen lå inden for kommuneplanrammen B 16.08 Christinelund, som udlægger området til bolig, og at der på rækken med de øvrige huse på A1 ville kunne indpasses et hus på den sydligste del af matriklen langs A1, på det areal, som ikke var omfattet af strandbeskyttelseslinjen.

2.3.6. Kystdirektoratets e-mail af 24. januar 2018

Kystdirektoratet fandt i e-mail af 24. januar 2018, at opførelsen af det ansøgte enfamiliehus ikke krævede dispensation, idet Kystdirektoratet vurderede, at huset blev opført uden for strandbeskyttelseslinjen. Kystdirektoratet vurderede også, at der efter praksis ikke var grundlag for at behandle spørgsmålet om terrænreguleringen inden for 100 m af kysten efter kystbeskyttelseslovens § 16, stk. 1, nr. 2, idet terrænreguleringen ikke kunne eller ville påvirke kystens fysiske udvikling. Kystdirektoratet vurderede, at terrænreguleringen ikke ville medføre erosion eller uhensigtsmæssig landtilvækst på matriklen eller nærliggende matrikler.

2.4. Ansøgningen

Der var ansøgt om landzonetilladelse til at opføre et enfamiliehus på 129 m² samt tilladelse til at terrænregulere ved at hæve terræn fra kote 0,75-1,5 til kote 2,15. Terrænreguleringen skulle ifølge tegningsmaterialet i ansøgningen ske fra A1 og ned til strandbeskyttelseslinjen.

Det fremgik desuden af tegningsmaterialet til ansøgningen, at huset skulle opføres med valmtag og med facaden vendt ud mod kysten med 10 større vinduespartier fra gulv til loft. I taget ønskedes to loftsvinduer mod nord, og mod syd skulle der placeres solceller. I gavlen mod vest skulle indsættes 5 vinduespartier fra gulv til loft. Facaden mod A1 havde to indgangspartier, og gavlen mod øst indeholdt ingen vinduer.

Der var ligeledes ansøgt om dispensation fra bygningsreglementets bestemmelser om højdegrænseplan, da sokkelkoten ønskes sat til 2.30 DVR.

2.5. Kommunens afgørelse af 19. marts 2018

Kommunen gav den 19. marts 2018 landzonetilladelse til det ansøgte efter planlovens § 35, stk. 1.

Kommunen fandt, at det ansøgte havde helt underordnet betydning i forhold til de nationale planlægningsinteresser i kystområderne og derfor kunne placeres i kystnærhedszonen. Kommunen fandt, at enfamilieshuset med sin placering ikke ville påvirke landskabet, idet enfamilieshuset placeres i sammenhæng med en række helårsboliger i området.

Kommunen lagde ved sin afgørelse vægt på, at ejendommen lå inden for et boligområde, der i kommuneplanen var udlagt til helårsbolig. Kommunen lagde endvidere vægt på, at enfamilieshuset og terrænreguleringen skulle foregå uden for strandbeskyttelseslinjen. Kommunen lagde også vægt på, at enfamilieshuset ville komme til at ligge som et hus i en række af helårsboliger, og derfor ville passe ind i byens nuværende struktur.

Kommunen vurderede, at terrænreguleringen var nødvendig for at klimasikre huset mod oversvømmelser og den stigende havstand, og at huset med terrænreguleringen ville ligge omtrent lige så højt som naboejendommen.

Kommunen henviste i sin afgørelse til, at Kystdirektoratet havde udtalt, at terrænreguleringen ikke vil medføre erosion eller uhensigtsmæssig landtilvækst på matriklen eller nærliggende matrikler.

Kommunen havde i forbindelse med sagens behandling modtaget indsigelser fra en naboejendom. Kommunen vurderede, at den store terrænregulering ikke ville kunne medføre en øget oversvømmelse af nabogrunden, idet regnvand skal håndteres på egen grund, og derfor ikke må ledes til naboejendommen eller vejen. Kommunen fandt, at terrænreguleringen ikke ville medføre indbliksgener, samt at en eventuel forringelse af udsigten ikke kunne medføre et afslag.

2.6. Klagen og bemærkninger til klagen

2.6.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagerne af 9. april 2018, 12. april 2018 og 14. april 2018. Klager 1 har uddybet sin klage den 1. maj 2018. Klager 2 har uddybet sin klage den 30. april 2019, 19. juni 2019, 24. september 2019 og 1. november 2019. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagerne den 19. april 2018. Derudover er ansøgeren kommet med bemærkninger til klagerne den 19. april 2018, 25. april 2018, 29. oktober 2018.

Klagerne og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor. De indgivne klager og bemærkninger er omfattende og omhandler en lang række forhold, hvorfor kun hovedpunkterne er gengivet, men klagerne og bemærkningerne er i deres helhed indgået i nævnets behandling.

2.6.2. Ingen byggeret på grunden

Klagernes bemærkninger

Klager 1 anfører, at ansøgeren i forbindelse med købet af ejendommen har

været klar over, at der ikke forelå en byggeret eller andet, som skulle medføre tilladelse til opførelse af en bolig på ejendommen. Klager 1 og 2 anfører, at der tidligere er givet afslag på tilladelse til at opføre et parcelhus på grunden tilbage i 1986 og i 2000, idet grunden ligger i forlængelse af et engareal, og idet der ikke er udarbejdet en lokalplan for området.

Klager 1, 2 og 3 henviser til, at den tinglyste deklaration på ejendommen af 28. juni 1977 fastslår, at der ikke må bygges på ejendommen. Klager 2 anfører, at kommunen bryder loven ved at give en tilladelse, og at kommunen ikke har fået tilladelse fra de påtaleberettigede myndigheder til at give en tilladelse. Klager 2 henviser til, at kommunen selv er i tvivl om fortolkningen, og dermed fralægger sig ansvaret. Klager 2 anfører, at der er forskel på fortolkningen af deklarationen fra afslaget i 1986 og tilladelsen nu.

Klager 2 henviser til, at det fremgår af et skøde, at køberen er bekendt med, at parcellen ikke må bebygges.

Klager 2 anfører, at der tidligere må være sket ulovlig udstykning af ejendommen.

Det er klager 1's opfattelse, at kommunen går længere, end hvad der tidligere er tilladt, og særligt idet der også gives tilladelse til at terrænregulere op til 1,5 m.

Klager 2 anfører, at tilladelsen vil åbne op for etableringen af et dige på 1,5 m, med en strækning på ca. 1 km.

Klager 2 udtrykker bekymring for, om Planklagenævnet har haft mulighed for at inddrage den nødvendige juridiske ekspertise i sagsbehandlingen, grundet det arbejdspress, som nævnet er under efter politiske ønske om nedsættelse af sagsbehandlingstiden.

Kommunens bemærkninger

Kommunen bemærker, at deklarationen fra 1977 vedrører en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til opførelse af et garnhus på ejendommen. I dag er der ikke længere strandbeskyttelseslinje på arealet, og deklarationen angiver således ikke, at der ikke må opføres ny bebyggelse på arealet.

Kommunen er uforstående over for klagepunktet om, at der som konsekvens af tilladelsen kan etableres et dige. Klagepunktet er ifølge kommunen irrelevant.

Kommunen bemærker, at kommunen ikke finder, at gamle afgørelser om ejendommen er relevante for den nuværende sag. Planlægningen og forholdene er ikke de samme i dag som dengang, og kommunen har derfor forholdt sig til nugældende plangrundlag og lovgivning.

Ansøgerens bemærkninger

Ansøgeren anfører, at sagen kan afgøres på formandskompetence, idet sagen ikke indeholder spørgsmål af større eller principiel betydning, men alene kræver en juridisk vurdering. Kommunen har afgjort sagen efter gældende regler, og ansøgeren har ret til at få en landzonetilladelse.

Ansøgeren oplyser, at ejendommen ligger inden for kommuneplanramme 16.08, som udlægger området til boligområde. Ansøgeren henviser til, at strandbeskyttelseslinjen for mere end 20 år siden blev ophævet for den del af grunden, som boligen ønskes opført på.

Ansøgeren henviser til, at grunden før 1977 har været forsynet med bygninger, og at der siden 1977 har ligget et garhus. Det fremgår af luftfotos, at der var tale om et sommerhus uden faciliteter, men med terrasse og tørkloset. Grunden og garhuset har været brugt i 30 år af de forrige ejere som lysthus og fritidsgrund. Grunden er omkranset af en hæk og har været anlagt med græsplæne, buske og træer. Grunden fremstår således som en grund, der bruges af mennesker og ikke som en uberørt naturgrund.

Ansøgeren anfører, at teknisk forvaltning i daværende Præstø Kommune i brev af 18. januar 1995 og i brev af 9. december 1999 har bekræftet, at der kan bygges et enfamilieshus på max 1½ etage, med forbeholdt for amtets godkendelse. Vordingborg Kommune har ligeledes i e-mail af 1. november 2016 bekræftet, at kommunen på baggrund af et konkret projekt er i sinde at give tilladelse til opførelse af en ny helårsbolig til erstatning for eksisterende garhus. Ansøgeren har således en berettiget forventning – som er bindende for forvaltningen – så længe de anførte vilkår er overholdt. Dette er en forventning, som ansøgeren har disponeret ud fra, og som har været udslagsgivende for fastsættelsen af grundens værdi ved ansøgerens anskaffelse.

Ansøgeren anfører, at der ikke er tale om en ny fortolkning i forhold til tidligere afgørelse, men at der er tale om nye faktiske omstændigheder på ejendommen bl.a. i form af ændringen af strandbeskyttelseslinjen og kommuneplanrammen.

Ansøgeren henviser til, at der ikke er søgt om tilladelse til at opføre et dige på ejendommen, og at hvis der er behov for et dige, må dette skyldes vandstandsproblemer og ikke et nyt byggeri.

2.6.3. Ulovlige forhold

Klagernes bemærkninger

Klager 1 henviser til, at ansøgeren allerede har foretaget ulovlig terrænregulering på grunden, hvilket kommunen ikke har valgt at forholde sig til. Klager 1 har vedlagt billeder af ejendommen som dokumentation herfor.

Klager 3 anfører, at der er tale om en meget kraftig terrænregulering på ejendommen, og at der siden sommer 2017 er kørt tonsvis af jord på grunden, også langt ud over strandbeskyttelseslinjen.

Kommunens bemærkninger

Kommunen har ingen bemærkninger til dette klagepunkt.

2.6.4. Urimelige gener

Klagernes bemærkninger

Klager 1 anfører, at der med den tilladte terrænregulering vil være en terrænforskel på 1,10 m mellem de to ejendomme, og klager 1 anfører, at dette vil medføre urimelige gener bl.a. i form af overfladevand.

Klager 1 bemærker, at der ifølge kommunen kan tillades byggeri på op til 8,5 m over naturligt terræn, hvilket ikke kan lade sig gøre med den ansøgte placering, hvorfor byggeriet må placeres anderledes på grunden, således at afstand til naboskel og byggelinjer overholdes.

Kommunens bemærkninger

Det er kommunens vurdering, at der ved det tilladte er tale om et hus, som er lavere end det, som er tilladt ifølge kommuneplanrammen, som giver mulighed for 1½ planhus i op til 8,5 m. Kommunen har i sin afgørelse forholdt sig til plangrundlaget, byens struktur og landskabet, og herunder er hensynet til naboerne også indgået. Kommunen har vurderet, at terrænreguleringen ikke vil medføre gener for naboerne, men at den væsentligste forringelse vil være forringelse af udsigten.

Ansøgerens bemærkninger

Ansøgeren oplyser, at der med hensyn til klagepunktet for så vidt angår overfladevand er tale om, at ansøgeren er forpligtet til at holde vand på egen grund. De øvrige klagepunkter om gener ser ansøgeren ikke som nærmere begrundet.

Ansøgeren har i forbindelse med klagesagen indsendt billeder af grunden, hvor det fremgår, at grunden – hvor huset ønskes placeret – står under vand, og at dette ligeledes gælder for naboejendommen. v1 har oplyst, at vandstanden på dette tidspunkt var 1,10 m over daglige vande, hvilket ikke er usædvanligt om efteråret/vinteren.

2.6.5. Terrænregulering

Klagernes bemærkninger

Klager 1 anfører, at klager 1 har boet i området siden 1962, og klageren kan ikke genkende ansøgerens beskrivelse af forholdene omkring bølger og vandstigning. Klageren henviser til, at garnhuset ikke blev oversvømmet i forbindelse med det usædvanlige højvande i januar 2017.

Klager 2 anfører, at kommunen i stedet for at tillade en terrænregulering af denne størrelsesorden i stedet burde konstatere, at grunden ikke er egnet til at bygge på, uanset om det måtte være lovligt.

Kommunens bemærkninger

Kommunen bemærker, at kommunen finder den ansøgte terrænregulering rimelig for at klimasikre huset mod oversvømmelser og fremtidige havstigninger. Terrænet reguleres til nogenlunde samme niveau som A1 og de omkringliggende bebyggede grunde. Kommunen har oplyst klagerne om, at man har pligt til at holde overfladevand på egen grund. Dette burde være muligt, idet der etableres en støttemur.

Ansøgerens bemærkninger

Ansøgeren oplyser, at der er søgt om tilladelse til at bygge i kote 2,15, dels for at hindre oversvømmelser af bygningen, men også af æstetiske hensyn, således at bygningen kommer til at ligge på niveau med de øvrige bygninger og på niveau med A1 .

Ansøgeren anfører, at ansøgeren som grundejer har krav på at få en landzonetilladelse, idet boligen placeres uden for strandbeskyttelseslinjen og inden for kommuneplanrammens boligområde. Et forvaltningsretligt skøn kan ikke hindre en landzonetilladelse, da grunden ikke ligger i det åbne land, men midt i et byområde og i en længere periode har været benyttet som et fritidsareal omkranset af hæk og jernlåge.

2.6.6. Ødelæggelse af kystlinjen

Klagernes bemærkninger

Klager 2 anfører, at det rekreative område ødelægges ved, at der tillades bebyggelse på ejendommen, og dermed ødelægges den rekreative helhed, som det grønne strandareal dækker.

Klager 1 påpeger, at kommunens henvisning til, at en hæk mellem strandene mod vest og den ansøgte ejendom visuelt vil medføre en adskillelse, og at der dermed ikke tages højde for, at hækken ikke er placeret i skel, og at ansøgeren har givet udtryk for, at ansøgeren ønsker at fjerne hækken.

Kommunens bemærkninger

Kommunen bemærker, at det ikke er kommunens vurdering, at kystlinjen med strandenge langs Præstø vil blive forringet ved opførelsen af et hus i yderkanten af området, som et hus i en række boliger. Grunden er ikke omfattet af strandarealet, som i kommuneplanrammen er udlagt til offentligt område, og er ikke omfattet af byplanvedtægt nr. 2 fra 1970, hvori det er beskrevet, at strandengen ikke må bebygges. Ejendommen er visuelt ud mod strandengen adskilt af en hæk i skel.

Kommunen finder ikke, at kystlinjen vil blive ødelagt ved opførelsen af et etplanshus – på trods af terrænreguleringen – idet huset naturligt vil indgå i husrækken, og idet hækken mellem strandengen og ejendommen visuelt vil adskille disse.

Ansøgerens bemærkninger

Ansøgeren anfører, at der ifølge kommuneplanen må bygges i 1½ plans med en højde på op til 8,5 m. Det ansøgte byggeri vil ikke komme til at fylde lige så meget i omgivelserne.

2.7. Kommunens høringssvar til nævnet

Kommunen har i høringssvar af 2. september 2019 oplyst, at kommunen ikke har hørt Fredningsnævnet, om det ansøgte er i overensstemmelse med servitutten tinglyst på ejendommen den 26. juni 1977.

Kommunen har ikke hørt fredningsnævnet, da deklarationen vedrører fjernelse af et garnhus på grunden, når bygningen ikke længere benyttes til garnhus. Kommunen finder derfor deklarationen efterlevet. Desuden fremgår det ikke af deklarationen, at der ikke efterfølgende må opføres ny bebyggelse på ejendommen.

Kommunen oplyser, at deklarationen er tinglyst i 1977, hvor bygningen blev opført inden for den daværende strandbeskyttelseslinje, og at det efter kommunens opfattelse er Kystdirektoratet, som er påtaleberettiget, og ikke fredningsnævnet.

Kommunen oplyser, at klager 2 har rettet henvendelse til Fredningsnævnet for Sydsjælland, Møn, Lolland og Falster med henblik på Fredningsnævnets stillingtagen til servitutten af 28. juli 1977. Fredningsnævnet har svaret ad to omgange, hvor kommunen har modtaget kopi.

Følgende fremgår af Fredningsnævnet for Sydsjælland, Møn, Lolland og Falsters e-mail af 10. april 2018:

Under henvisning til din seneste mail vedrørende Kystdirektoratet og strandbeskyttelseslinjen, som fredningsnævnet ikke har kompetence til at behandle, og da fredningsnævnet ikke har kompetence i forhold til kommunens beslutninger sammenholdt med, at det er tvivlsomt, om fredningsnævnet har påtaleret i henhold til deklarationen på ejendommen efter de nugældende regler, finder fredningsnævnet ikke på nuværende tidspunkt at kunne foretage sig yderligere. Derfor slutter fredningsnævnet sagen.

Kommunen henviser til, at klager 2 også har henvendt sig til Kystdirektoratet med hensyn til opførelsen af ny bebyggelse. Kommunen har modtaget kopi af svaret fra Kystdirektoratet, hvori det fremgår, at det nye hus ikke kræver dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Kystdirektoratet nævner ikke deklarationen i den forbindelse.

Kommunen er bekendt med, at ansøgeren har rettet henvendelse til Kystdirektoratet angående deklarationen og muligheden for en eventuel afløsning af denne.

Kommunen har derfor ikke hørt Fredningsnævnet, om deklarationen kunne

være til hinder for opførelsen af et nyt hus på grunden, da kommunen ikke mener, at Fredningsnævnet har påtaleret længere. Kommunen mener endvidere, at deklARATIONEN kun regulerer anvendelse af det garnhus, som blev opført på grunden i 1977, og derfor har kommunen ikke fundet det nødvendigt at undersøge det nærmere.

Kommunen har den 24. september 2019 oplyst, at kommunen ikke har fundet det nødvendigt at indhente supplerende oplysninger om farver på hverken mursten eller tagsten, idet enfamiliehuset ønskes opført inde i Præstø by, hvor husene varierer både i farve og materiale. Kommunen har på den baggrund ikke bedt om oplysninger om farvevalg, idet områdets karakter er blandet. Desuden findes der ingen lokalplan for området, som stiller krav til byggeriets udformning, materiale- eller farvevalg.

Kommunen har efter afgivelse af høringssvar den 24. september 2019 eftersendt e-mail fra ansøgeren, hvori det fremgår, at huset opføres med sorte betontagsten og facaden bliver blødstrogen mursten i hvidgul med lyse nuancer og døre og vinduer i gråsort træ/alu.

2.8. Bemærkninger til kortmateriale

2.8.1. Ansøgerens bemærkninger til kortmaterialet

Ansøgeren har den 30. oktober 2019 bemærket, at ansøgeren ikke har indsigelser mod kortmaterialet som indgår i sagen behandling.

Ansøgeren oplyser, at kortmaterialet synes at bekræfte, at grunden hidtil har været benyttet som et indhegnet privat areal med lysthus i et byområde, og at grunden ligger delvist lavt, hvorfor den ønskede terrænregulering blot vil bringe bebyggelsen op i samme højde, som de omkringliggende ejendomme.

Ansøgeren anfører, at det må bero på en fejl eller et tilfælde, at grunden og de nordøstlige grunde ligger i landzone, mens de vestlige rekreative grunde ligger i byzone, da det burde have været omvendt. Det kan derfor ikke skyldes et overvejet ønske om, at lige netop den ansøgte grund har behov for regulering af landzonereglernes bestemmelser, mens de rekreative grunde mod vest ikke har behov for den samme regulering.

Ansøgeren henviser til, at der fremgår af materialet, at grundene mod vest benyttes som havearealer og ikke ligger hen som et naturområde.

2.8.2. Klager 1's bemærkninger til kortmaterialet

Klager 1 har den 4. november 2019 fremsendt billeder af ejendommen tilbage fra efteråret/vinteren 2017/2018, hvor det fremgår, at der på daværende tidspunkt allerede var foretaget terrænregulering på grunden.

Klager 1 stiller sig uforstående over for Planklagenævnets billede- og kortmateriale, idet nævnets kortmateriale ikke viser det faktiske niveau efter terrænreguleringen på A1 . Klager 1 er derfor i tvivl om, hvorvidt

nævnet er bekendt med alle sagens oplysninger, herunder korrespondance med kommunen, hvorfor klager 1 har fremsendt dette.

2.9. Planklagenævnets afgørelse af 4. december 2019

Planklagenævnet ændrede ved afgørelse af 4. december 2019 Vordingborg Kommunes landzonetilladelse til opførelse af et enfamilieshus til et afslag efter planlovens § 35, stk. 1.

Et flertal af Planklagenævnets medlemmer fandt, at der ikke kunne gives landzonetilladelse til det ansøgte byggeri, da en tilladelse ville være i strid med de hensyn, som varetages med landzonebestemmelserne.

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

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

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

Hertil kom, at arealet var 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 fandt desuden ikke grundlag for at antage, at kommuneplanrammen var et udtryk for sådanne planlægningsmæssige overvejelser om byggemuligheder på den konkrete grund, som kunne begrunde, at hensynet til landskabet burde tilsidesættes i den konkrete sag. Flertallet lagde derimod til grund, at kommuneplanrammens grænse var et udtryk for, at der tidligere har været et byggeri på grunden. Det nu ansøgte byggeri var betydeligt større.

Flertallet fandt endeligt, at egentlig byudvikling ikke skulle ske ved enkeltstående landzonetilladelser, men måtte ske gennem lokalplanlægning, hvor igennem beboerne inddrages i en samlet vurdering af kvaliteter og muligheder, herunder placering af ny bebyggelse umiddelbart op ad et strandareal. Der var herved ikke taget stilling til, om kommunen ville kunne vedtage en lokalplan for området.

Et mindretal af Planklagenævnets medlemmer fandt, at der kunne gives landzonetilladelse til det ansøgte byggeri, da en tilladelse ikke ville være i strid med de hensyn, som varetages med landzonebestemmelserne, herunder planlægningsmæssige og landskabelige hensyn.

Der var mindretallets vurdering, at den landskabelige påvirkning ikke ville være væsentlig henset til, at boligen opføres i forlængelse af eksisterende byggeri, og at der med terrænreguleringen var tale om, at det ansøgte var indpasset i husrækken langs kysten. Mindretallet fandt af samme grund ikke, at de planlægningsmæssige interesser i kystnærhedszonen blev tilsidesat ved en opførelse af det ansøgte. Desuden skete der ikke tilsidesættelse af de landskabelige interesser i form af udpegningen som lavbundarealer, idet der skulle ske en terrænregulering, som medførte, at den konkrete bolig ikke ville være til hinder for etablering af et vådområde. Der var desuden fortsat et areal tilbage på grunden, som var omfattet af udpegningen, og forbindelsen mellem de udpegede arealer øst og vest for ejendommen blev opretholdt.

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

Et mindretal fandt, at kommunen i sin kommuneplanlægning havde taget konkret stilling til muligheden for etablering af en ny bolig inden for kystområdet og dermed havde haft egentlige planlægningsmæssige overvejelser om de konkrete byggemuligheder i Præstø by med i sin planlægning. Mindretallet udtalte:

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 langt 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 kunne desuden tilslutte sig kommunens vurdering af, at den

landskabelige påvirkning ikke ville være væsentlig henset til, at boligen blev opført i forlængelse af eksisterende byggeri, og at der med terrænreguleringen var tale om, at det ansøgte var indpasset i husrækken langs kysten. Dette mindretal fandt af samme grund ikke, at de planlægningsmæssige interesser i kystnærhedszonen blev tilsidesat ved en opførelse af det ansøgte. Desuden skete der ikke tilsidesættelse af de landskabelige interesser i form af udpegningen som lavbundarealer, idet der skete en terrænregulering, som medførte, at den konkrete bolig ikke ville være til hinder for etablering af et vådområde. Der var desuden fortsat et areal tilbage på grunden, som var omfattet af udpegningen, og forbindelsen mellem de udpegede arealer øst og vest for ejendommen blev opretholdt.

2.10. Retten i Nykøbing Falsters dom af 13. januar 2021

Retten fandt ved dom af 13. januar 2021, at Planklagenævnets afgørelse af 4. december 2019 var behæftet med mangler, og at sagen skulle hjemvises til fornyet behandling i Planklagenævnet.

Retten har lagt til grund, at ejendommen ligger i et område med tæt bebyggelse i selve Præstø by, og at ejendommen således ikke ligger ud mod det åbne land, eller i et landområde med spredt bebyggelse. På den baggrund fandt retten ikke, landzonetilladelse til opførelse af et enfamilieshus vil være uforeneligt med planlovens hovedformål, jf. lovbemærkningerne til lovforslag L 121² om ændring af bl.a. planloven.

Retten lagde til grund, at de øvrige beboelsesejendomme omkring ejendommen, som også lå i landzone, fremstår forskellige både for så vidt angik farve, materialevalg og udformning.

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

Retten lagde endvidere til grund, at terrænreguleringen og placeringen af enfamilieshuset, ikke ville være til hinder for etablering af et vådområde, og at der derfor ikke skete en tilsidesættelse af de landskabelige interesser i form af udpegningen som lavbundsareal ved at give en tilladelse til det ansøgte.

² Lovforslag nr. 121 fremsat den 25. januar 2017 om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Retten henviste til kommunens forpligtelse efter planlovens § 11, og at ejendommen lå i et område udlagt til beboelsesområdet i kommuneplan 2013-2025, og at kommuneplanen indeholdt en oversigt over området og den bestående bebyggelse, hvorfor retten fandt det godtgjort, at kommunen i forbindelse med udarbejdelse af kommuneplanen havde foretaget sådanne planlægningsmæssige overvejelser om de konkrete byggemuligheder i Præstø by, at dette talte for, at der kunne gives en landzonetilladelse.

2.11. Klager 2's bemærkninger til den nye behandling

Klager 2 har den 15. januar 2021 fremsendt sine bemærkninger til Planklagenævnets nye behandling af sagen.

Klageren anfører grundlæggende, at klager ikke er enig i byrettens dom.

Klageren finder det betænkeligt, at byretten behandler landzonen som om, at der var tale om byzone.

Klageren finder det relevant, at nævnet indhenter yderligere oplysninger hos kommunen inden der træffes afgørelse, idet kommunen – for at omgå nævnets afgørelse – har besluttet at udarbejde en lokalplan, og gøre strandengen til byzone, for at tilgodese en enkelt borger, og idet kommunen hævder, at den offentlige deklaration på grunden er ugyldig.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets behandling

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle Tegner Anker (formand), Ulf Kjellerup Hansen, Henrik Høegh, Peter Mortensen, Jonas Valhøj Kleffel Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten Schack Pedersen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

3.2. Planklagenævnets 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. 1.³

I den konkrete sag har kommunen truffet afgørelse om landzonetilladelse samt tilladelse til terrænregulering i forbindelse med opførelse af enfamiliehus.

Planklagenævnet kan ikke behandle klagepunkterne for så vidt angår ulovlige terrænreguleringer på arealet samt kommunens manglende tilsyn på ejendommen, idet dette ikke er en del af den påklagede afgørelse.

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

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

Ankestyrelsen, tilsynet med kommunerne, kan behandle spørgsmål om kommunernes 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.

Det er ud fra sagens oplysninger uklart, om der er tale om en privatretlig servitut eller en offentligretlig servitut. Planklagenævnet har i sin tidligere behandling af sagen lagt 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 kommune beslutter selv, om den 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 dette 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.

Såfremt servitutten må betragtes som en offentligretlig servitut, der er tinglyst som betingelse for dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, bemærkes, at det i dag er Kystdirektoratet, der den kompetente myndighed efter naturbeskyttelsesloven (tidligere naturfredningsloven), herunder bestemmelserne om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Det må dog ud fra sagens oplysninger lægges til grund, at hverken Kystdirektoratet eller Fredningsnævnet mener, at servitutten hhv. skal eller kan håndhæves. Kystdirektoratet henviser primært til, at det areal, der ønskes bebygget, ikke længere er omfattet af strandbeskyttelseslinjen, mens Fredningsnævnet henviser til, at det er tvivlsomt, om Fredningsnævnet efter de nugældende regler fortsat har påtaleretten.

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 retshåndhævelsessenssyn.

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 udvikling⁴. Ved afgørelsen kan der endvidere tages hensyn til, om det ansøgte vil påføre naboer urimelige gener.

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

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

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

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 stillingtagen 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.

Det generelle formål 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.⁵

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

Hvis kommuneplanens rammebestemmelse for det pågældende område ikke

⁵ Lovforslag 55/1998, bemærkningerne til § 4.

er udtryk for egentlige planlægningsmæssige overvejelser, 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 byggeret i bygningsreglementet.

3.8. Planklagenævnets nye vurdering

Planklagenævnet har som følge af byrettens hjemvisning foretaget en fornyet vurdering af sagen med udgangspunkt i byrettens vurdering af de faktiske forhold. Et enstemmigt Planklagenævnet finder herefter, at der kan gives landzonetilladelse til det ansøgte byggeri.

Nævnet lægger i overensstemmelse med byrettens dom til grund, at ejendommen ligger i et område med tæt bebyggelse i selve Præstø by, og ikke ud mod det åbne land, eller i et landområde med spredt bebyggelse, hvorfor opførelsen af et enfamilieshus ikke ses at være uforenelig med planlovens hovedformål.

Nævnet lægger endvidere til grund, at kommunen i sin kommuneplanlægning, jf. kommuneplanrammen B 16.08 Christinelund, 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. Endvidere bemærkes, at ejendommen netop ikke indgår i det grønne område mod vest, der er udlagt ved en byplanvedtægt.

I lyset af ovenstående finder nævnet ikke, at det ansøgte vil være i strid med de hensyn, som varetages med landzonebestemmelserne, herunder planlægningsmæssige og landskabelige hensyn.

Nævnet finder bl.a. med udgangspunkt i det ovenfor anførte om plangrundlaget, at ejendommen må betragtes som en afrunding af den eksisterende bebyggelse, og at det ansøgte er indpasset i husrækken langs kysten. Endvidere fremstår ejendommen bl.a. som følge af hegnsbeplantning og tidligere bebyggelse ikke som en naturlig del af det tilstødende grønne areal, der fortsat vil have karakter af et sammenhængende og uberørt areal ud mod Præstø Fjord. Nævnet finder herefter i lighed med byretten ikke, at den landskabelige påvirkning af området som følge af det ansøgte enfamiliehus med tilhørende terrænregulering vil være væsentlig. Nævnet bemærker i den forbindelse, at terrænreguleringen netop har til formål, at sikre at terrænet følger naboens terræn mod øst.

Nævnet finder af samme grund ikke, at de planlægningsmæssige interesser i kystnærhedszonen bliver tilsidesat ved en opførelse af det ansøgte, jf. planlovens § 35, stk. 3. Det ansøgte kan betragtes som et enkeltstående byggeri af begrænset omfang, der afrunder den eksisterende husrække, i et område, der

i forvejen er præget af bebyggelse inden for kystnærhedszonen. I øvrigt bemærkes, at det tilstødende grønne areal ligger i byzone. Det er på den baggrund nævnets vurdering, at det ansøgte har underordnet betydning, jf. planlovens § 35, stk. 3.

Nævnet lægger endvidere til grund, at placeringen af enfamilieshuset ikke vil være i strid med kommuneplanens retningslinje for lavbundsareal, idet der i overensstemmelse med retningslinje 51.1 fortsat vil være mulighed for sikring af en økologisk spredningskorridor langs kysten. Det bemærkes, at arealet ikke er udlagt til potentielt vådområde, men alene til lavbundsareal, der ifølge retningslinje 51.2 ikke hindrer byggeri.

Klager 2's bemærkninger af 15. januar 2021 kan efter nævnets opfattelse ikke føre til et andet resultat, jf. byrettens dom og begrundelsen ovenfor. Særligt ift. bemærkningen om udarbejdelse af lokalplan for området, finder nævnet ikke anledning til at tage stilling hertil, idet der på nuværende tidspunkt ikke er nyt plangrundlag og dermed nye faktiske oplysninger, som nævnet har pligt til at inddrage i sagen.

3.9. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet stadfæster Vordingborg Kommunes afgørelse af 19. marts 2018 om landzonetilladelse til opførelse af et enfamilieshus på ejendommen matr.nr. [REDACTED], på adressen A1, 4720 Præstø.

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.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁶ 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.

⁶ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.