

MRF 2021.73

Planklagenævnets afgørelse af 23. marts 2021 (j.nr. 20/02641)

Ophævet og hjemvist afslag på lovliggørende landzonetilladelse til et socialpædagogisk bosted grundet utilstrækkelig oplysning af sagen med bemærkning om, at udlevering af medicin til de anbragte ikke i sig selv udgør en planlægningsmæssigt relevant ændring af ejendommens anvendelse som socialpædagogisk bosted.

Sagen omhandlede en beboelsesejendom beliggende i landzone, hvorfra der blev drevet socialpædagogisk opholds- og bosted. Ejendommen lå på en mindre privat fællesvej, som betjente fire ejendomme, og lå ca. 250 meter fra Eskilstrups skole og fritidsaktiviteter. Guldborgsund Kommune blev i forbindelse med en naboklage i 2019 gjort opmærksom på, at bostedets anvendelse var ændret, da formålet havde ændret sig fra at være et socialpædagogisk opholdssted til at være et egentligt behandlingssted. Kommunen underrettede herefter ejendommens lejer, L om, at der ikke forelå landzonetilladelse til at drive opholdssted/botilbud/behandlingsinstitution fra ejendommen. L ansøgte i august 2019 om lovliggørende landzonetilladelse til at drive bofællesskab normeret til fire personer med psykiske lidelser. Kommunen meddelte i december 2019 afslag til det ansøgte navnlig med den begrundelse, at opholdsstedet ikke kunne anses som et bofællesskab grundet normering på fem fuldtidsstillinger til fire beboere i medicinsk behandling, og at der derfor var tale om et behandlingssted, hvilket ville påvirke området væsentligt. Afgørelsen blev påklaget af L, der bl.a. anførte, at der var tale om en fortsættelse af eksisterende lovlig anvendelse af ejendommen, da hovedformålet fortsat var botilbud, og at der på ejendommen hverken var ansat sundhedsfagligt personale eller blev udført medicinsk behandling. Planklagenævnet lagde

indledningsvis til grund, at botilbuddet var en eksisterende lovlig anvendelse af ejendommen, og at der ikke var sket nogle bygningsmæssige ændringer, som udløste krav om landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1. Nævnet fandt, at udlevering af medicin på ejendommen ikke var et planlægningsmæssigt relevant hensyn, der i sig selv medførte, at der var tale om en ændret anvendelse. Nævnet lagde herved vægt på, at medicinsk udlevering i forbindelse med det primære formål som bosted ikke påvirkede omgivelserne på en sådan måde, at det udløste krav om landzonetilladelse. Nævnet fandt endvidere, at et socialt botilbud til fire voksne og fem ansatte ikke i sig selv havde en sådan størrelse, at det udløste krav om landzonetilladelse. Nævnet bemærkede, at det afgørende ville være, om der skete en egentlig medicinsk behandling på stedet, eller om der var tale om en mere intensiv anvendelse, der ikke kunne sidestilles med forskellige boformer. Nævnet fandt imidlertid ikke, at den faktiske anvendelse af ejendommen var tilstrækkeligt belyst, og kommunens afgørelse var derfor behæftet med væsentlige retlige mangler. Nævnet fandt, at der ved en afgørelse på det foreliggende grundlag ville være tale om egentlig sagsbehandling, der derfor, af hensyn til to-instansprincippet, burde finde sted i kommunen. Planklagenævnet ophævede herefter kommunens afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling.

23. marts 2021
Sagsnr.: 20/02641
Klagenr.: 1005904

AFGØRELSE

i klagesag om Guldborgsund Kommunes afslag på landzonetilladelse til et botilbud til fire borgere på A1 Stødstrup By, Eskilstrup

Guldborgsund Kommune har den 17. december 2019 givet afslag på lovliggørende landzonetilladelse til et botilbud til fire borgere på ejendommen A1 , 4863 Eskilstrup, matr.nr. [REDACTED] .

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

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

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

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

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet.....	3
2. Sagens oplysninger.....	3
2.1. Området og ejendommen	3
2.2. Forløbet før ansøgningen	3
2.2.1. Naboklager	3
2.2.2. Manglende landzonetilladelse	4
2.3. Ansøgningen.....	5
2.4. Den afgørelse, der er klaget over	5
2.5. Klagen og bemærkningerne hertil	6
2.5.1. Korrespondance i klagesagen.....	6
2.5.2. Kravet om landzonetilladelse	6
2.5.3. Kommunens sagsbehandling.....	7
2.5.4. Påvirkning af det omkringliggende område	7
2.5.5. Planklagenævnets høring af klageren og kommunen.....	8
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	9
3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	9
3.1.1. Planklagenævnets kompetence.....	9
3.2. Officialprincippet	9
3.3. Generelt om landzonetilladelser.....	10
3.4. Krav om landzonetilladelse	10
3.5. Planklagenævnets afgørelse	13
3.6. Bemærkninger til den nye behandling af sagen	13
4. Gebyr.....	14

1. Klagen til Planklagenævnet

Lejeren af ejendommen klagede den 21. januar 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om afslag på tilladelse.

Planklagenævnet modtog klagen den 20. februar 2020 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført:

- At botilbuddet ikke kræver en landzonetilladelse.
- At botilbuddet ikke har en negativ påvirkning af områdets omgivelser.
- At kommunens afgørelse medtager forkerte oplysninger.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området og ejendommen

Klagesagen vedrører en ejendom på A1 [REDACTED], Eskilstrup, matr.nr. [REDACTED]. Ejendommen ligger i landzone og er en beboelsesejendom. Ejendommen går under navnet "F2 [REDACTED]".

Der er i BBR¹ registeret følgende på ejendommen:

- Bygning 1, enfamiliehus samlet bygningsareal på 113 m², opført i 1970
- Bygning 2, carport bebygget areal 15 m², opført i 1970
- Bygning 3, udhus bebygget areal 16 m², opført i 1970
- Bygning 4, udhus bebygget areal 6 m², opført i 1970

Ejendommen ligger ca. 245 m fra byen Eskilstrup, tæt på byens skole og fritidsaktiviteter (ca. 250 m syd for ejendommen). Ejendommen ligger på en mindre privat fællesvej, som betjener fire ejendomme. Den østlige del af ejendommen ligger ud mod et markområde (byzone), som brydes af byen Eskilstrup.

Ejendommen er ikke omfattet af en kommuneplanramme, men grænser mod syd og øst op mod kommuneplanramme ESKI O1, Offentlige områder Eskilstrup. Kommuneplanrammen udlægger områdets generelle anvendelse til offentlige formål, den specifikke anvendelse er angivet til uddannelsesinstitutioner.

2.2. Forløbet før ansøgningen

2.2.1. Naboklager

Kommunen har over en række år modtaget klager fra en nabo til bostedet "F2 [REDACTED]".

¹ Oplysningerne kan tilgås på Den Offentlige Informationsserver, OIS, som er en statslig database der samler en række oplysninger vedrørende ejendomme i Danmark. Link: <https://ois.dk/>

Det fremgår af sagens oplysninger, at første gang naboen kontaktede kommunen var den 25. februar 2013. Det fremgår, at henvendelsen var adresseret til kommunens afdeling for social og arbejdsmarked, hvor naboen blandt andet påpegede problemer med musikstøj, nabogener, en beboer som var gået ind i dennes hus, skud med plastikkugler mod dennes heste, påkørsel af hegn og trafikgener. Klagen mundede ud i et møde med bostedets leder, hvorefter der blev opfordret til, at naboen gik til lederen, såfremt der fremadrettet var problemer med beboere på ejendommen.

Naboen kontaktede derfor først kommunen igen den 11. oktober 2018, hvor naboen henviste til, at institutionen samt formålet med institutionen havde ændret sig, og at naboen var meget påvirket heraf. Naboen påpegede, at ændringen i målgruppen betød en større udskiftning af beboerne og personalet, og at det blandt andet medførte øget trafik til ejendommen i form af politi og ambulancer.

Naboen påpegede endnu engang trafikgener, chikane og at naboen havde forsøgt at indgå i dialog med institutionens leder.

Herudover undrede naboen sig over, at ”F2 ” havde en tilladelse til at drive døgninstitution på en privat fællesvej. Naboen påpegede desuden manglende vedligeholdelse af udenomsarealer, som medvirker til at naboen ikke kan opsætte strømhegn til sine dyr.

Naboen kontaktede kommunen igen den 7. januar 2019 – denne gang, hvor naboen henviste til problemer med musikstøj, trusler, trafikgener, manglende vedligeholdelse af vejen og parkering på dennes matrikel. Naboen påpegede desuden, at naboen var blevet fysisk og verbalt antastet af nogle af botilbudets beboere, og at naboen havde været nødt til at flytte sin ridebane grundet chikane af deres heste.

Det fremgår ikke af naboens henvendelser til kommunen af 11. oktober 2018 og 7. januar 2019, hvilken afdeling naboklagerne er adresseret til.

Kommunen har den 10. december 2020 oplyst nævnet, at kommunens afdeling Center for Teknik og Miljø, der bl.a. behandler landzonesager, først blev bekendt med ændringen hos botilbuddet i forbindelse med en naboklage, som indgik til afdelingen den 30. juli 2019. Kommunen er dog i forbindelse med behandlingen af sagen om landzonetilladelsen blevet gjort bekendt med indholdet af naboens tidligere klager, idet disse indgår som en del af kommunens naboorientering.

2.2.2. Manglende landzonetilladelse

Klageren blev på baggrund af et møde med kommunen den 29. august 2019 gjort opmærksom på, at der manglede en landzonetilladelse til at drive opholdssted/botilbud/behandlingsinstitution fra ejendommen.

2.3. Ansøgningen

Klageren har efter mødet den 29. august 2019 i en udateret ansøgning ansøgt om en lovliggørende landzonetilladelse til at drive bofællesskab på A1

”F2 ”.

Klageren har oplyst, at ejendommens ejer startede stedet F2 som privatejet botilbud tilbage i 1998. I 2004 overgik botilbuddet til klageren som i dag lejer ejendommen.

Af ansøgningen fremgår det, at ejendommen anvendes til et bofællesskab, som er normeret til fire borgere. Klageren har anført, at beboerne har psykiske lidelser samt udfordringer med ADL.² Klageren har anført, at det normalt er fredelige borgere, der bor i F2 .

I ansøgningen har klageren oplyst, at der normalt er en medarbejder på døgnarbejde fra kl 10.00 til 10.00 med rådighedsvagt om natten, og to medarbejdere på i løbet af dagen, hvoraf en af medarbejderne fortsætter til ud på aftenen i tidsrummet 7.00 til 21.00 og 8.00 til 16.00.

Klageren har anført, at der er en del trafik på fællesvejen, da borgerne skal handle, på arbejde osv., men at der foreligger en aftale om, at klageren fortrinsvis holder vejen. Klageren har anført, at de ansatte parkerer på en p-plads foran huset langs A1 .

2.4. Den afgørelse, der er klaget over

Kommunen gav den 17. december 2019 afslag på lovliggørende landzonetilladelse til opholdssted/botilbud/behandlingsinstitution for fire borgere med psykiske lidelser.

Kommunen har anført, at opholdsstedet ikke alene skal tjene som bolig, men også være et behandlingssted, og derfor kræver en landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

Kommunen har anført, at ejendommen ligger med skel mod byzone, og blandt ejendommens nærmeste naboer findes byens skole og sportsaktiviteter. Kommunen har anført, at placeringen af behandlingsinstitutionen ikke anses for hensigtsmæssig af hensyn til landsbysamfundet.

Kommunen har i vurderingen lagt vægt på, at det ansøgte ikke kan ligestilles med diverse andre former for bolig, herunder bofællesskaber. Kommunen har lagt vægt på, at der er en normering på opholdsstedet på mindst fem fuldtidsstillinger til fire beboere, der ud over almindelig støtte i dagligdagens gøremål, skal være i medicinsk behandling.

² Forkortelsen benyttes i ansøgningen. Planklagenævnets går ud fra, at der er tale om en forkortelse for ”Almindelig Daglig Levevis”, der henviser til at lære at klare så mange praktiske gøremål som muligt.

Kommunen har inddraget en tilsynsrapport for Atriumfonden. Tilsynsrapporten vedrører dog ikke det ansøgte botilbud, men et andet af Atriumfondens botilbud.

Kommunen har i afgørelsen vurderet, at anvendelsen af ejendommen som botilbud/opholdssted for personer med psykiatriske lidelser, vil påvirke det omkringliggende område i væsentlig grad.

Kommunen har oplyst, at ansøgningen har været sendt i naboorientering.

I den forbindelse har kommunen modtaget bemærkninger fra to naboer, som stiller spørgsmål angående vedligeholdelsen af den private fællesvej, og udtrykker bekymringer vedrørende trygheden ved at have et psykiatrisk botilbud som nabo. Den ene nabo har særligt ift. til trafikgener endvidere oplyst, at ”der ankommer et utal af biler mindst en gang om ugen”, og at der nemt ”vil være 15 biler parkeret på pladsen og ydermere i haven.” Den anden nabo har dog oplyst, at vedkommende ikke mærker ret meget til beboerne på F2

2.5. Klagen og bemærkningerne hertil

2.5.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 21. januar 2020. Klageren har uddybet klagen den 6. marts 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 7. februar 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.5.2. Kravet om landzonetilladelse

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at kommunen efter 20 års beståen har fastsat, at klageren skulle søge om lovliggørende landzonetilladelse til botilbuddet. Hvorfor klageren efter kommunens anvisning har ansøgt om landzonetilladelse.

Klageren anfører, at efter klagerens vurdering kræver det ikke en landzone-tilladelse at drive et socialpædagogisk botilbud med under 8 beboere, da botilbuddet skal fungere som bolig for et mindre antal personer.

Klageren anfører, at efter klagerens vurdering, er der tale om en fortsættelse af eksisterende lovlig anvendelse af ejendommen, og at det ikke kræver en landzonetilladelse, da hovedformålet med det socialpædagogiske botilbud er at fungere som bolig for et mindre antal personer.

Klageren oplyser, at botilbuddet er godkendt af socialtilsynet den 18. december 2019 til fire beboere, jf. socialtilsynslovens § 7, stk. 1. Hertil fremhæver klageren, at det af konklusionen i tilsynsrapporten vedrørende relationer fremgår: ”Socialtilsynet vurderer, at tilbuddet i høj grad inddrager og under-

støtter borgernes deltagelse i lokalsamfundet. Socialtilsynet vurderer, at tilbuddet i høj grad understøtter borgerens kontakt til familie og netværk, herunder til individuelle ønsker, behov og forudsætninger.” Klageren anfører desuden, at rapporten fastsætter, at tilbuddet besidder en god faglighed og stort engagement hos ledelsen og medarbejdere.

Klageren anfører, at botilbuddet er godkendt efter servicelovens § 107, jf. socialtilsynslovens § 4, som et socialpædagogisk botilbud til voksne borgere visiteret fra dennes handlekommune.

Klageren fremhæver, at der ikke er ansat sundhedsfagligt personale, og at der ikke udføres medicinsk behandling på ejendommen. Klageren henviser til, at det er almindelig praksis, at et botilbuds pædagogiske personale udleverer medicin, og at planloven ikke kan finde anvendelse som fortolkning af, om et botilbud skal anses for at være et behandlingssted, dette skal ske efter lex specialis. Klageren henviser til, at der sker medicin håndtering.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at kommunen fastholder vurderingen af, at der er tale om et behandlingsinstitution og ikke et bosted/opholdssted.

2.5.3. Kommunens sagsbehandling

Klageren anfører, at kommunen i deres afgørelse har henvist til tilsynsrapporten for Atriumfonden, Atriumgården. Klageren gør gældende, at tilsynsrapporten ikke kan anvendes som dokumentation for afslaget, da den ikke vedrører F2 .

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at der i tilsynsrapporten fra Tilsyn og Rådgivning Øst er beskrevet, at der sker medicinsk behandling af patienterne på adressen. Kommunen anfører, at de har vægtet, at der på adressen er andre ansatte end personale med socialpædagogisk baggrund.

2.5.4. Påvirkning af det omkringliggende område

Klageren anfører, at klageren forholder sig undrende overfor, at naboerne har klaget over stigende uro og frygter for deres sikkerhed i eget hjem. Klageren anfører, at efter klagerens opfattelse har tilbuddet en positiv og konstruktiv dialog med lokalsamfundet og henviser til vigtigheden af interaktionen mellem beboerne og lokalsamfundet.

Klageren henviser desuden til tidligere praksis, herunder blandt andet Naturklagenævnets orientering nr. 457 af januar 2009, i forhold til vurderingen af en hensigtsmæssig placering. Klageren påpeger, at hensigtsmæssigheden blandt andet skal vurderes ud fra hensynet til landsbysamfundet.

Klageren bemærker, at det ikke er blevet sandsynliggjort, at botilbuddet medfører væsentlige gener for de omkringliggende beboere, hvorfor det i sig selv ikke kan begrunde et afslag. Klageren henviser til, at det er samfundsmæssigt nødvendigt med et socialpædagogisk botilbud, og at det må konkluderes at afslaget ikke er korrekt og henstiller til at afgørelsen ændres.

Klageren anfører, at klageren bestræber sig på at holde grusvejen. Klageren henviser til, at der løber vand fra genboens fold, og at klageren ikke har haft mulighed for at afhjælpe dette egenhændigt. Klageren henviser til, at klageren har forsøgt at indgå dialog om at etablere en brønd og ca. 15 meters kloakledning langs vejen til brønden, så vandet ikke løb ud på vejen, men det har naboen ikke været villig til at medvirke til.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at der i nærheden af ejendommen er naboer, og at det er kommunens vurdering, at det ikke er muligt at drive behandlingsinstitution af den art på adressen.

Klagerens supplerende bemærkninger

Klageren anfører, at kommunen benævner bostedet som ”af denne slags”, her til henviser klageren til, at det ikke er nærmere defineret i henhold til gældende lov.

Klageren anfører, at F2 er godkendt efter socialtilsynslovens § 4, stk. 1, pkt. 2, som socialpædagogisk bosted til fire voksne inden for en specifik målgruppe. Klageren anfører, at F2 ”regodkendes” hvert år, og er senest godkendt den 18. november 2019.

Klageren anfører, at hvis der findes grund til at drøfte målgruppen af botilbuddet, bør det drøftes med socialtilsynet. Klageren henviser til, at socialtilsynet stiller sig undrende over for kommunens vurdering af sagen, og at såfremt kommunen får medhold i sagen vil det få vidtrækkende konsekvenser for de enkelte beboere.

2.5.5. Planklagenævnets høring af klageren og kommunen

Planklagenævnet har anmodet kommunen og klageren om oplysninger i forbindelse med sagsbehandlingen.

Klageren

Planklagenævnet har den 22. oktober, 24. november og 4. december 2020 anmodet klageren om at oplyse, om botilbuddets formål har ændret sig siden overtagelsen i 2004, herunder i givet fald hvornår og på hvilken måde formålet har ændret sig. Herudover har Planklagenævnet anmodet klageren om at oplyse, om der er sket en ændring i sammensætningen af institutionens brugere, i bekræftende fald, hvornår sådan en ændring er sket, og hvori ændringen bestod.

Planklagenævnet har ikke modtaget hørings svar fra klageren.

Kommunen

Planklagenævnet har den 22. oktober 2020 anmodet kommunen om at redegøre for, hvornår kommunen fik kendskab til, at der lå en institution på ejendommen, herunder at klageren ikke havde en landzonetilladelse til at anvende ejendommen til at drive et botilbud. Herudover bad Planklagenævnet om, at kommunen oplyste, hvordan kommunen havde fået kendskab til botilbuddet, samt hvornår kommunens landzoneadministration blev bekendt med forholdet.

Kommunen oplyste den 17. november 2020, at kommunens afdeling Center for Teknik og Miljø har været bekendt med, at der har ligget et botilbud på adressen siden november 2007. Kommunen oplyste, at der på daværende tidspunkt var tale om et opholdssted, alene med et pædagogisk formål. Kommunen oplyste desuden, at der sidenhen er blevet etableret et behandlingssted for psykisk syge misbrugere, som der ikke er søgt om landzonetilladelse til.

Kommunen oplyste som nævnt ovenfor også, at afdelingen Center for Teknik og Miljø, der bl.a. varetager landzoneadministrationen i kommunen, første gang blev bekendt med ændringen hos botilbuddet i forbindelse med klagen af 30. juli 2019.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

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

3.1.1. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1 (landzone), jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 1.³

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

3.2. Officialprincippet

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

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

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at kommunen selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, skal fremskaffe de nødvendige oplysninger om en sag eller sørge for, at private (typisk parten eller parterne i en sag) medvirker til oplysning af sagen. Dette princip kaldes officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Princippet sikrer, at der er et tilstrækkeligt faktisk og retligt grundlag for afgørelsen. Overholdelsen af princippet er derfor generelt af væsentlig betydning for en afgørelses lovlighed og retlighed. Kravene til oplysning af faktum kan dog ikke præciseres generelt, og de er i vid udstrækning skønsmæssige.

Kommunen kan efter omstændighederne have en pligt til at indhente yderligere oplysninger i en sag, hvis karakteren af de oplysninger, som kommunen modtager fra en ansøger eller bygherre, eller omstændighederne omkring modtagelsen af oplysningerne, giver kommunen anledning til at formode, at oplysningerne ikke er korrekte eller tilstrækkelige.

3.3. Generelt om landzonetilladelser

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).

I sager om lovliggørelse skal forholdet som udgangspunkt vurderes, som i de tilfælde, hvor der er indgivet forudgående ansøgning.

3.4. Krav om landzonetilladelse

Social pædagogisk opholdssted eller bosted

Hvis der sker ændring i anvendelsen af en ejendom i landzone, kræver det som udgangspunkt en landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

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

For så vidt angår sociale botilbud anvendes der i lovgivningen og praksis forskellige betegnelser. Planklagenævnet har i hidtidig praksis fastsat, at en ejendoms godkendelse efter anden lovgivning til f.eks. opholdssted eller institution, ikke er ensbetydende med, at ejendommens anvendelse i relation til planlovens bestemmelser skal anses for at være omfattet af samme betegnelse.

Det er afgørende, at der er tale om en planlægningsmæssig relevant ændring i forhold til de formål, som landzonebestemmelserne skal varetage, herunder en ændret anvendelse, som påvirker omgivelserne på en anden måde end den hidtidige anvendelse fx en øget mængde trafik til/fra bostedet.

Efter hidtidig praksis kræves der landzonetilladelse til etablering af behandlingsinstitutioner, f.eks. som fængselssurrogat eller for stofmisbrugere, alkoholikere eller psykisk syge. Derimod kræver det ikke nødvendigvis landzonetilladelse at anvende en helårsbolig som socialpædagogisk opholdssted eller bosted. Praksis hviler på det synspunkt, at anvendelse til boligformål omfatter forskellige boformer, herunder f.eks. også bofællesskaber, kollektiver m.v.

Der kræves dog normalt landzonetilladelse, hvis det ansøgte indebærer opførelse af yderligere bebyggelse eller ændret anvendelse af andre bygninger, f.eks. driftsbygninger.

Vurderingen af, om landzonetilladelse er nødvendig, afhænger af, om anvendelsen er boligformål (med længerevarende ophold), og om den behandling, der evt. skal foregå, alene er af socialpædagogisk karakter, eller om der skal foregå en egentlig lægelig, medicinsk eller terapeutisk behandling, herunder om personalet alene skal varetage en støttefunktion for beboerne, eller om der skal foregå en egentlig behandling på stedet, fx med sundhedsfagligt personale, som kan medføre en øget aktivitet til og fra ejendommen. Det har fx betydning, hvor mange personer der skal bo på stedet, om stedet skal fungere som skole/arbejdssted, hvor mange ansatte, der arbejder på stedet ad gangen. Udlevering af medicin i sig selv anses ikke for relevant i forhold til landzonereglernes formål.

Behandlingsinstitution

Som angivet ovenfor kræves der efter hidtidig praksis landzonetilladelse til etablering af egentlige behandlingsinstitutioner, f.eks. som fængselssurrogat eller for stofmisbrugere, alkoholikere eller psykisk syge.

Det er Planklagenævnets opfattelse, at etablering af behandlingsinstitutioner er en samfundsmæssig nødvendighed, og at der som udgangspunkt bør gives landzonetilladelse hertil, medmindre placeringen konkret er u hensigtsmæssig af planlægningsmæssige eller landskabelige grunde. Der lægges ved afgørelsen vægt på, om det ansøgte etableres inden for eksisterende bygningsmæssige rammer.

Planklagenævnets vurdering

Kommunen finder på baggrund af en naboklage i 2019, at der er sket en ændring i anvendelsen af bostedet på ejendommen, idet formålet har ændret sig fra at være et socialpædagogisk opholdssted til at være et egentligt behandlingssted. Kommunen har begrundet denne afgørelse med, at der er en normering på opholdsstedet på mindst fem fuldtidsstillinger til fire personer, der ud over at modtage almindelig støtte i dagligdagen til diverse gøremål skal være i medicinsk behandling.

Der har været drevet botilbud fra ejendommen siden 1998. Kommunen bliver bekendt med dette i 2007, hvor kommunen vurderer, at botilbuddet ikke kræver landzonetilladelse. Planklagenævnet lægger derfor til grund, at botilbuddet har været en eksisterende lovlig anvendelse af ejendommen. Nævnet lægger endvidere til grund, at der ikke er sket nogle bygningsmæssige ændringer på ejendommen, som i sig selv kan udløse krav om landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Som sagen er forelagt for nævnet, er der fire voksne beboere på ejendommen. Der er én medarbejder på døgnarbejde (kl. 10.00 til 10.00) med rådighedsvagt om natten, samt to medarbejdere i løbet af dagen i tidsrummet 7.00 til 21.00 og 8.00 til 16.00. Det fremgår ikke nærmere af sagens oplysninger, om der som nævnt i klagen af 11. oktober 2018 er sket en større udskiftning af beboerne og personalet, herunder om dette betyder, at der fx ikke længere er tale om længerevarende ophold, men i stedet ophold af kortere varighed. Herudover fremgår det ikke tilstrækkeligt af sagens oplysninger, hvilken form for medicinsk behandling, der eventuelt skulle være tale om. Det fremgår derimod af sagens oplysninger, at der bliver udleveret/håndteret medicin på ejendommen.

Planklagenævnet finder, at udlevering af medicin på ejendommen ikke i sig selv medfører, at der er tale om en ændret anvendelse, idet dette ikke ses at være et planlægningsmæssigt relevant hensyn. Nævnet finder ikke, at en sådan udlevering kan ændre ved, at det primære formål er at bo på ejendommen. Planklagenævnet lægger i vurderingen vægt på, at medicinsk håndtering/udlevering i forbindelse med en ejendoms anvendelse som bo- og opholdssted, institution eller behandlingssted mm. ikke påvirker omgivelserne på en sådan måde, at det kan udløse et krav om landzonetilladelse.

Planklagenævnet finder heller ikke, at et socialt botilbud til fire voksne og fem ansatte i sig selv har en sådan størrelse, at det kan udløse krav om landzonetilladelse. Det afgørende vil være, om der foregår en egentlig behandling på stedet, fx med sundhedsfagligt personale, eller om der er tale om en mere intensiv anvendelse, fx med kortere ophold, der ikke kan sidestilles med forskellige boformer. Nævnet finder imidlertid ikke, at den faktiske anvendelse af ejendommen er tilstrækkeligt belyst, herunder i forhold til en mulig mere intensiv anvendelse af ejendommen eller om der sker en egentlig behandling på stedet. Det er som nævnt ovenfor under afsnit 3.2. et krav, at kommunen

oplyser en sag i tilstrækkelig grad med henblik på at træffe den materielt rigtige afgørelse i sagen. I den forbindelse er det afgørende, at kommunen inddrager samtlige relevante hensyn i forbindelse med en afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnet har overvejet, om nævnet kan træffe en afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag, men finder, at der vil være tale om egentlig sagsbehandling, som bør finde sted i kommunen, jf. også hensynet til at sikre toinstans princippet.

På baggrund af ovenstående finder Planklagenævnet således, at kommunens afgørelse er behæftet med væsentlige retlige mangler, og sagen hjemvises derfor til fornyet behandling i kommunen.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver Guldborgsund Kommunes afgørelse af 17. december 2019 om afslag på landzonetilladelse til lovliggørelse af et opholdssted på ejendommen A1 , 4863 Eskilstrup, matr.nr. ██████████ ██████████ og hjemviser sagen til fornyet behandling.

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.

3.6. Bemærkninger til den nye behandling af sagen

Planklagenævnet gør opmærksom på, at kommunens nye behandling af sagen skal ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal træffe en ny afgørelse om, hvorvidt forholdene på ejendommen medfører en ændret anvendelse, der udløser krav om landzonetilladelse, jf. planlovens § 35.
 - o Kommunen skal i forbindelse med den fornyede behandling af sagen inddrage og begrunde alle relevante (saglige) hensyn, herunder bl.a. anvendelsen af ejendommen, opholdets varighed, og trafikale forhold med henblik på at vurdere, om der er tale om en ændret anvendelse, der er relevant i forhold til landzonereglernes formål, jf. afsnit 3.4.
 - Såfremt kommunen finder, at der *ikke* er tale om en ændret anvendelse vil forholdet være umiddelbart tilfaldt, og dermed ikke kræve landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.
 - Såfremt kommunen finder, at der *er* tale om en ændret

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

anvendelse, skal kommunen vurdere, om der kan gives landzonetilladelse til etablering af en behandlingsinstitution. Kommunen skal i den forbindelse inddrage det hensyn, at behandlingsinstitutioner er en samfundsmæssig nødvendighed, der som udgangspunkt bør gives landzonetilladelse til, medmindre placeringen konkret er uhensigtsmæssig af planlægningsmæssige eller landskabelige grunde.

4. Gebyr

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