

## MRF 2023.46

Retten i Nykøbing Falsters dom af 26. april 2023, sag BS-35437/2022-NYK

A (adv. Andreas Borring) mod Planklagenævnet (adv. Josephine Fie Legarth Aggesen)

***Ikke grundlag for at underkende Planklagenævnets stadfæstelse af afslag på lovliggørende landzonetilladelse til mindre hytte og småbygninger opført mellem 2002 og 2004, idet der ikke under en retssag mod Planklagenævnet kunne tages stilling til bygningernes erhvervsmæssige nødvendighed, når dette ikke var gjort gældende i klagesagen over for nævnet.***

A havde i 1963 erhvervet en ejendom på 6.417 m<sup>2</sup>, hvor A i 1969 opførte en træhytte på 33 m<sup>2</sup>. Efter by og landzonelovens ikrafttræden blev ejendommen omfattet af landzonereglerne. Mellem 2002 og 2004 rev A hytten ned og erstattede den med en ny træhytte på 40 m<sup>2</sup> samt anden mindre bebyggelse. Byggeriet blev ikke anmeldt til kommunen efter byggeloven, men ifølge BBR i 2016 var der på ejendommen registreret sommerhus opført i 2016 på 40 m<sup>2</sup> samt udhus på 13 m<sup>2</sup> og carport på 37 m<sup>2</sup>. Efter kommunen i 2015 blev bekendt med bygningerne meddelte kommunen i januar 2016 en tidsbegrænset lovliggørende landzonetilladelse på 5 år til det eksisterende byggeri på samlet 95 m<sup>2</sup>. I september 2021 søgte A om forlængelse af lovliggørende landzonetilladelse, hvilket kommunen afslog i oktober 2021, hvor kommunen samtidigt fastsatte en frist for lovliggørelse til 1. februar 2022. Som begrundelse anførte kommunen bl.a., at der var tale om et sommerhus og at bygningerne var placeret i Fingerplanens transportkorridor for en kommende Ring 5. A påklagede afgørelsen til Planklagenævnet, hvor A bl.a. gjorde gældende, at partshøring var uklar, og at kommunen havde fortabt retten til at kræve forholdet lovliggjort grundet myndigheds-passivitet. Planklagenævnet lagde i afgørelsen af 21. marts 2022 til grund, at A i 2002 havde fået afslag på at opføre en ny hytte og afviste herefter, at kommunen i 2015 havde fortabt retten til at kræve forholdet lovliggjort, eller at A i øvrigt havde en retligt beskyttet berettiget forventning

om lovliggørelse, hvorfor nævnet stadfæstede afslaget (j.nr. 21/12581). A anlagde herefter sag mod Planklagenævnet med påstand om, at Planklagenævnets afgørelse skulle ændres til en tidsubegrænset landzonetilladelse til fritidshus, to skure og overdækning, subsidiært en tidsubegrænset landzonetilladelse til de to skure og overdækning og mere subsidiært en tidsbegrænset landzonetilladelse til alle bygninger eller en del heraf. Til støtte herfor gjorde A bl.a. supplerende gældende, at bygningerne var erhvervsmæssigt nødvendige for ejendommen, og at transportkorridoren for Ring 5 måtte forventes ophævet. Planklagenævnet påstod frifindelse og afviste i øvrigt, at A under den forelæggende sag kunne anføre anbringender, der ikke var gjort gældende over for Planklagenævnet med henvisning til bl.a. **MRF 2021.171 V** og **MRF 2022.265 Ø**. Byretten lagde på grundlag af bevisførelsen til grund, at A havde fået afslag på opførelse af ny hytte, og at kommunen ikke havde været vidende om de opførte bygninger før 2015, hvor kommunen parts-hørte A. Retten afviste derfor, at A havde en berettiget forventning på lovliggørende landzonetilladelse. Retten afviste herefter, at Planklagenævnet havde været forpligtet til af egen drift at hjemvise pga. uklarhed i partshøring, eller at det kunne anses for en fejl, at Planklagenævnet ikke af egen drift prøvede, om hytten kunne anses for erhvervsmæssig nødvendig som landbrugsejendom efter planlovens § 36, stk. 1, nr. 3, hvorfor Planklagenævnet blev frifundet.

***Kommentar:*** Dommen er et tydeligt eksempel på, at hvis der i forbindelse med en klagesag ønskes prøvet et forhold, som førsteinstansen ikke har taget stilling til – i dette tilfælde den erhvervsmæssige nødvendighed af bygningerne for den landbrugsmæssige udnyttelse – må det gøres gældende over for Planklagenævnet, hvis det senere skal prøves ved domstolene i en sag mod nævnet. Dette har så den betydning, at der ikke med dommen i denne sag blev taget stilling til, om bygningerne var erhvervsmæssigt nødvendige, og at en afklaring heraf derfor vil kræve en ny afgørelse fra kommunen, som så vil kunne prøves af Planklagenævnet. Om begrænsning af retssagen mod klagenævnet til de spørgsmål, som indgik i klagesagen, se også **MRF 2022.265 Ø**, **MRF 2022.266 Ø**, **MRF 2022.270 Ø** og **MRF 2023.33 Ø**.

---



# RETTEEN I NYKØBING FALSTER DOM

afsagt den 26. april 2023

---

Sag BS-35437/2022-NYK

A

(advokat Andreas Borring)

mod

Planklagenævnet

(advokat Josephine Fie Legarth Aggesen)

Denne afgørelse er truffet af dommer Anne Bundgaard.

## Sagens baggrund og parternes påstande

Retten har modtaget sagen den 20. september 2022.

Sagen drejer sig om prøvelse af Planklagenævnets afgørelse af 21. marts 2022, hvorved Planklagenævnet meddelte afslag på lovliggørende landzonetilladelse til forlængelse af en midlertidig landzonetilladelse til et fritidshus, to skure og en overdækket bygning på en ejendom tilhørende A .

A

har nedlagt følgende endelige påstande:

Planklagenævnets afgørelse skal ændres, således at der meddeles tidsubegrænset landzonetilladelse til et fritidshus, en carport, to skure og en overdækning på matr.nr. X , By beliggende Adresse 1 , 4622 Havdrup.

Subsidiært skal Planklagenævnets afgørelse ændres, således at der meddeles tidsubegrænset landzonetilladelse til en carport, to skure og en overdækning,

subsidiært en overdækning / et fritidshus på mindst 33 m<sup>2</sup>, på matr.nr. X ,  
 By beliggende Adresse 1 , 4622  
 Havdrup.

Mere subsidiært skal Planklagenævnets afgørelse ændres, således at der meddeles tidsbegrænset landzonetilladelse til et fritidshus, en carport, to skure og en overdækning, subsidiært en overdækning / et fritidshus på mindst 33 m<sup>2</sup>, på matr.nr. X , By beliggende Adresse 1 , 4622 Havdrup.

Mest subsidiært skal Planklagenævnets afgørelse under henvisning til nova hjemvises til fornyet behandling hos nævnet.

Tertiært skal Planklagenævnets afgørelse ændres, således at sagen hjemvises til fornyet behandling i Solrød Kommune under iagttagelse af principperne om proportionalitet, indrettelseshensyn, berettigede forventninger, værdispildsbetragtninger og velerhvervede rettigheder.

Planklagenævnet har nedlagt påstand om frifindelse.

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

### Oplysningerne i sagen

A s far her efter det oplyste erhvervet ejendommen matr.nr. X , By , beliggende Adresse 1 , 4622 Havdrup i 1963, og han opførte herefter i 1969 en træhytte på 33 m<sup>2</sup> på ejendommen.

A har oplyst, at han i 2001 ansøgte om tilladelse til at flytte et eksisterende hus på Amager til ejendommen, hvilket ikke blev imødekommet af kommunen, og at kommunen på et møde den 23. januar 2002 tilkendegav, at kommunen ikke ville forlange eksisterende bygninger fjernet.

A erstattede herefter omkring 2002-2004 træhuset med en bygning på ca. 40 m<sup>2</sup>.

Ved brev af 31. august 2015 blev A af Solrød Kommune partshørt omkring bygninger på ejendommen. Af denne partshøring fremgår bl.a.:

"...

Vi har, i forbindelse med udtræk af adresser til informationsmøde, konstateret nogle uoverensstemmelser vedrørende din ejendom, matrikelnummer X , By . Det drejer sig om manglende oplysninger

i BBR, samt bygninger på matriklen, som vi umiddelbart ikke kan finde tilladelse på.

Din ejendom ligger i landzone, og er bl.a. omfattet af Planlovens § 35. Til brug for en vurdering af, hvorvidt de på matriklen værende bygninger kræver lovliggørelse, har vi brug for en redegørelse for disse.

..."

A afgav partshøringssvar den 21. september 2015.

Efter en besigtigelse af ejendommen den 16. november 2015 meddelte Solrød Kommune den 26. januar 2016 landzonetilladelse til det eksisterede byggeri, bestående af pavillonbygning på ca. 45 m<sup>2</sup> samt carport, skur og overdækning på i alt ca. 50 m<sup>2</sup>. Det fremgår af tilladelsen, at den var tidsbegrænset til 5 år, og således gyldig til og med 26. januar 2021.

Solrød Kommune partshørte den 23. september 2021 A omkring bygningerne, idet landzonetilladelsen fra 2016 var udløbet.

Den 28. september 2021 ansøgte A kommunen om forlængelse af den midlertidige landzonetilladelse i en periode på yderligere 5 år, hvilket Solrød Kommune ved afgørelse af 7. oktober 2021.

A påklagede denne afgørelse til Planklagenævnet, der den 21. marts 2022 traf afgørelse i sagen.

Af Planklagenævnets afgørelse af 21. marts 2022 fremgår:

"...

#### **AFGØRELSE**

#### **i klagesag om Solrød Kommunes afslag på landzonetilladelse til forlængelse af midlertidig tilladelse til bygninger på Naurbjergvej, Havdrup**

Solrød Kommune gav den 7. oktober 2021 afslag på lovliggørende landzonetilladelse til forlængelse af den midlertidige landzonetilladelse til et fritidshus, en carport, to skure og en overdækning på ejendommen Adresse 1 A, 4622 Havdrup.

Ejendommens ejer har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om reglerne om partshøring er overholdt, jf. forvaltningslovens § 19.

- Om klageren havde berettigede forventninger som følge af myndighedspassivitet og/eller indrettelseshensyn.
- Om der kan gives landzonetilladelse til forholdet, jf. planlovens § 35, stk. 1.
- Om dele af forholdet er undtaget fra landzonetilladelse, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 8.

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

...

## 1. Sagens oplysninger

### 1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Sagen vedrører et fritidshus samt anden bebyggelse på matr.nr. X

By , som ligger på adressen Adresse 1 , 4622

Havdrup.

Ejendommen ligger i landzone, er på 6.417 m<sup>2</sup> og består hovedsageligt af træer og anden beplantning.

Ifølge BBR er der registeret følgende bygninger på ejendommen:

- Bygning 1, sommerhus opført i 2016, samlet boligareal på 40 m<sup>2</sup>.
- Bygning 2, udhus opført i 2016, bebygget areal 13 m<sup>2</sup>.
- Bygning 3, carport opført i 2016, bebygget areal 37 m<sup>2</sup>.

Ejendommen ligger i et område, der er udpeget som et særligt værdifuldt landbrugsområde, et område med potentielle økologiske forbindelser, et område hvor skovrejsning er uønsket og et område med særlige drikkevandsinteresser i kommuneplan 2021 for Solrød Kommune.<sup>1</sup> Ejendommen ligger uden for kommuneplanens rammer.

Ejendommen er desuden omfattet af en transportkorridor i Fingerplan 2019.<sup>2</sup> Det fremgår af Fingerplan 2019 § 24, stk. 1, nr. 2, at transportkorridorernes landzonearealer skal friholdes for yderligere permanent bebyggelse og anlæg, bortset fra bebyggelse og anlæg, som er nødvendig for driften af landbrugsejendomme.

### 1.2. Sagshistorik

Det fremgår af sagens oplysninger, at ejendommens tidligere ejer erhvervede ejendommen i 1963, og at der i 1969 blev opført en træhytte på 33 m<sup>2</sup> med det formål at anvende den til frokoststue og overnatning. Klageren har oplyst, at opførelsen af træhytten skete efter tilsagn fra daværende sognerådsformand. Kommunen har oplyst, at der ikke findes dokumentation, der støtter klagerens påstand, og at der ikke foreligger en tilladelse.

På et møde i 2002 mellem ejendommens nuværende ejer (klageren) og Solrød Kommune, fik klageren afslag på at flytte et træhus fra Amager til ejendommen. Det fremgår endvidere af sagens oplysninger, at klageren på mødet fik

den opfattelse, at kommunen ikke ville kræve de eksisterende bygninger fjernet.

Klageren erstattede efterfølgende træhuset med en bygning/pavillon på 40 m<sup>2</sup>, to skure, en carport og en overdækning. Der blev indlagt strøm og etableret opsamling af regnvand til bad og toilet. Bygningerne blev opført i perioden 2002-2004.

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunen blev bekendt med bygningerne i 2015 og partshørte klageren herom den 31. august 2015. Kommunen gjorde klageren opmærksom på, at de havde brug for en redegørelse, for at kunne vurdere om bygningerne krævede en lovliggørelse. Kommunen besigtigede ejendommen den 16. november 2015. Kommunen oplyste den 2. december 2015, klageren om, at bygningerne krævede landzonetilladelse, og at der undtagelsesvis kunne tillades midlertidige bygninger inden for transportkorridoren.

Den 26. januar 2016 gav kommunen en tidsbegrænset lovliggørende landzonetilladelse på 5 år til det eksisterende byggeri på i alt ca. 95 m<sup>2</sup>. Der blev tinglyst et fjernelsesvilkår grundet ejendommens placering i transportkorridoren, samt fastsat et vilkår om fjernelse af skurbygningen i skovområdet. Kommunen gav den 26. november 2018 lovliggørende byggetilladelse til bygningerne.

Klageren blev partshørt den 23. september 2021 grundet udløbet af den midlertidige landzonetilladelsen af 26. januar 2016. Det fremgår af partshøringen at kommunen betragtede bygningen på 40 m<sup>2</sup> som en genopførelse og de øvrige bygninger som nyopførelser. Kommunen gjorde gældende, at opførelsen af bygningerne krævede landzonetilladelse, samt at landzonetilladelsen fra 2016 var udløbet.

Klageren søgte den 28. september 2021 om forlængelse af den midlertidige landzonetilladelse for en periode på 5 år.

### **1.3. Afgørelsen, der er klaget over**

Solrød Kommune gav den 7. oktober 2021 afslag på lovliggørende landzonetilladelse til forlængelse af den midlertidige landzonetilladelse til et fritids-hus, en carport, to skure og en overdækning på ejendommen **Adresse 1 A, 4622 Havdrup.**

Kommunen fastsatte en frist for lovliggørelse til den 1. februar 2022.

Kommunen begrundede bl.a. afgørelsen med, at ejendommen er placeret inden for transportkorridoren, og at en tilladelse på yderligere 5 år, vil medføre, at bygningerne kan stå på ejendommen i op til 24 år. Kommunen henviste til, at det vil være i strid med vejledningen om administrationen af transportkorridorerne i hovedstadsområdet, og at 24 år ikke kan karakteriseres som en tidsbegrænset periode.

Kommunen anførte, at idet fritidshuset ikke kan lovliggøres på ejendommen, er ejendommens skure og carporten ikke omfattet af planlovens § 36, stk. 1, nr. 8.

Kommunen vurderede, at ejendommens ejer ikke kan have en berettiget forventning om, at bygningerne kunne tilladelse permanent, da klageren i 2002 fik afvist et ønske om at flytte et træhus til ejendommen.

#### **1.4. Klagen og bemærkningerne hertil**

I sagen indgår følgende materiale fra klageren: Klagen af 26. oktober 2021 samt yderligere bemærkninger af 17. november 2021.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 8. november 2021 og 24. november 2021.

Kommunen indsendte yderligere materiale til sagen den 10. marts 2022.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 8. november 2021.

Klagen og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen. De enkelte klagepunkter er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

## **2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

### **2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse**

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

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 reglerne for partshøring er overholdt og om kommunen har fortabt retten til at kræve forholdet lovliggjort.

### **2.2. Partshøring**

#### *2.2.1. Klagen*

Klageren anfører, at kommunens forudgående partshøring er uklar, og at afgørelsen af den grund er behæftet med sagsbehandlingsfejl. Klageren anfører, at det i partshøringen forudsættes, at pavillonen udgør en genopførelse, og at det alene er de øvrige bygninger, der mangler en gyldig landzonetilladelse.

Klageren henviser til, at kommunen i afgørelsen har lagt op til et påbud om fjernelse af alle bygninger, og at partshøringen kun omfatter udhuse, carporten og overdækningen.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at partshøringen er uklar, og høringen ikke tydeligt angiver, hvilke forhold der kræves lovliggjort.

### 2.2.2. Generelt om partshøring

I forvaltningslovens § 19, stk. 1, er der fastsat nærmere bestemmelser om pligten til at høre sagens parter, inden der træffes afgørelse. Hvis en part i en afgørelsessag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet parten lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Der er dog kun pligt til at partshøre, hvis de faktiske oplysninger eller eksterne faglige vurderinger er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Manglende partshøring anses generelt for at være en væsentlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig.

### 2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet konstaterer, at kommunen forud for afgørelsen har foretaget en partshøring af klageren. Planklagenævnet finder, at klageren har været tilstrækkelig oplyst i forbindelse med partshøringen, og at høringen ikke er uklar.

Nævnet lægger vægt på, kommunen har partshørt klageren grundet udløbet af den midlertidige landzonetilladelse på 5 år, herunder at kommunen har bedt klageren redegøre for, hvordan han ville lovliggøre forholdet. Kommunen har bl.a. anført:

*”Solrød Kommune betragter bygningen på 40 m2 opført efter 2002 som en genopførelse, mens de øvrige bygninger betragtes som nye opførelser. Opførelsen af disse bygninger krævede landzonetilladelse. Idet den meddelte midlertidige landzonetilladelse fra 2016 er udløbet, foreligger der ikke en gyldig landzonetilladelse til de nævnte bygninger. Bygningerne må ikke etableres uden tilladelse fra kommunen, jf. planlovens § 35, stk. 1.”*

Planklagenævnet finder det tilstrækkelig klart, at der er tale om alle bygninger på ejendommen som kræver landzonetilladelse.

Nævnet lægger endvidere vægt på, at klageren har søgt om en forlængelse af den midlertidige landzonetilladelse, som omhandler alle bygningerne.

Nævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

## 2.3. Fortabelse af retten til at kræve lovliggørelse

### 2.3.1. Klagen

Klageren oplyser, at ejendommen har tilhørt klagerens familie siden 1963, og træhuset blev opført i 1969 med henblik på at anvende det til fritidsformål.



Klageren henviser til, at han i 2002 anmodede kommunen om tilladelse til at udskifte træhuset, da huset var medtaget af råd og svamp, og at han fik et afslag. Ifølge klageren oplyste kommunen samtidig, at den ikke ville gøre indsigelser mod den nuværende brug af ejendommen. Klageren anfører, at han i 2002 blev meddelt, at han kunne bevare den eksisterende bebyggelse på 33 m<sup>2</sup>. Klageren anfører endvidere, at kommunen har forholdt sig passivt hertil i perioden frem til 2015.

Klageren anfører, at kommunens afgørelse bør omgøres eller hjemvises, da kommunen ikke i tilstrækkelig grad har medtaget indrettelseshensyn og har udvist myndighedspassivitet ved deres afgørelse.

### *2.3.2. Generelt om fortabelse af retten til at kræve lovliggørelse*

Kommunen kan fortabe retten til at kræve lovliggørelse efter en vis tid, hvis ejeren har berettigede forventninger om, at forholdet ikke vil blive krævet lovliggjort.

Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis kommunen er bekendt med et muligt ulovligt forhold, men ikke inden for et rimeligt tidsrum har søgt forholdet lovliggjort (myndighedspassivitet), eller hvis ejeren af andre årsager har haft grund til at indrette sig i tillid til, at byggearbejdet ikke ville blive krævet fjernet af myndighederne (indrettelseshensyn).

En ejer indtræder i tidligere ejeres retsstilling. Det er således uden betydning, om den aktuelle ejer konkret har været uvidende om, at det pågældende forhold var ulovligt.

### Myndighedspassivitet

En kommunes tilsynspligt indtræder først, når kommunen får kendskab til et muligt ulovligt forhold, og planlovens § 51 indebærer ikke en almindelig forpligtelse til at føre regelmæssigt løbende tilsyn. Der er heller ikke i planloven fastsat frister for, hvornår en kommune i en sag om lovliggørelse skal have truffet afgørelse eller skal have foretaget bestemte sagsbehandlingsskridt.

Ved bedømmelsen af, om kommunen har fortabt retten til at kræve lovliggørelse på grund af myndighedspassivitet, må der generelt – foruden den forløbne tid – lægges vægt på, om ejeren af ejendommen har haft grund til at tro, at kommunens tavshed i forhold til en konstateret ulovlighed er udtryk for en form for accept af det ulovlige forhold, og om det må anses for at være kommunens ansvar eller risiko, at kravet om lovliggørelse ikke er blevet rejst på et tidligere tidspunkt.

Myndighedspassivitet kan efter praksis forekomme i de situationer, hvor tilsynsmyndigheden er bekendt med et muligt ulovligt forhold, men ikke inden for et rimeligt tidsrum har søgt forholdet lovliggjort. Det er en betingelse, at tilsynsmyndigheden har gjort ejeren og en evt. bruger bekendt med, at der er indledt en undersøgelse af det ulovlige forhold, f.eks. i forbindelse med en partshøring/varsling af tilsynsbesøg.

### Indrettelseshensyn

Selvom en kommune ikke har udvist myndighedspassivitet, kan selve det forhold, at et byggearbejde er udført for meget lang tid siden, medføre en begrænsning i kommunens mulighed for at kræve fysisk eller retlig lovliggørelse, hvis ejeren har haft grund til at indrette sig i tillid til, at byggearbejdet ikke ville blive krævet fjernet af myndighederne (indrettelseshensyn).

I vurderingen af, om sådanne berettigede forventninger afskærer kommunen fra at kræve lovliggørelse, indgår en konkret vurdering af bl.a. karakteren af det ulovlige forhold, herunder om der er en væsentlig retshåndhævelsesinteresse i den konkrete sag, og om der har været indsigelser fra beboerne i området. Det indgår også i vurderingen, hvor længe forholdet har bestået, og om ejeren vidste eller burde have vidst, at byggeriet ikke var lovligt (eller krævede tilladelse), f.eks. som følge af et tidligere afslag på landzonetilladelse eller en tinglysning på ejendommen. Jo stærkere retshåndhævelsesinteressen er, jo flere år skal der gå, før retten til at kræve lovliggørelse fortabes.

#### *2.3.3. Planklagenævnets vurdering*

Planklagenævnet finder, at der ikke foreligger myndighedspassivitet eller indrettelseshensyn.

Nævnet lægger vægt på, at kommunen først blev bekendt med den nye bebyggelse på ejendommen i 2015, hvorefter kommunen den 31. august 2015 partshørte klageren, samt senere besigtigede ejendommen og orienterede klageren om, at bygningerne krævede landzonetilladelse, jf. afsnit 1.2.

Planklagenævnet lægger ud fra sagens oplysninger til grund, at der har ligget en træhytte på 33 m<sup>2</sup> på ejendommen, som var opført før 1970, og dermed før planlovens ikrafttrædelse.

Nævnet lægger endvidere til grund, at klageren senest i 2004 nedrev træhytten på 33 m<sup>2</sup> og opførte en ny på 40 m<sup>2</sup> samt anden bebyggelse. Kommunen blev bekendt med forholdet i 2015.

Nævnet finder, at kommunen ikke i 2015 havde fortabt retten til at håndhæve forholdet alene på grund af den medgåede tid (op til 11 år).

Nævnet lægger herved vægt på, at klageren i 2002 fik afslag på at udskifte den eksisterende træhytte på 33 m<sup>2</sup> med et andet og større træhus, og at klageren således ikke kunne have en berettiget forventning om at kunne udskifte/opføre et andet træhus på ejendommen.

Nævnet finder således ikke, at hensynet til klageren på baggrund af den medgåede tid kan opveje de planlægningsmæssige hensyn, som landzone-reglerne har til formål at varetage.

Planklagenævnet kan dermed ikke give medhold i klagepunktet.

## **2.4. Landzonetilladelse til fritidshus mm.**

### *2.4.1. Klagen*

Klageren oplyser, at han udskiftede træhuset med en pavillon og beholdt den eksisterende bebyggelses karakter og størrelse. Klageren henviser til, at udskiftningen er at betragte som en genopførelse, og at klageren har disponeret i god tro. Klageren henviser desuden til kommunens partshøring.

Klageren anfører, at kommunen under behandlingen af landzonetilladelsen i 2015 tilkendegav over for klageren, at den midlertidige tilladelse kunne forlænges i den udstrækning, at transportkorridoren ikke blev taget i brug.

Ifølge klageren er kommunens afgørelse urimelig bebyrdende for klageren, da han har disponeret i tillid til kommunens tilkendegivelser under sagen, herunder afholdt væsentlige omkostninger til modernisering af ejendommen.

Klageren anfører, at kommunens henvisning til vejledningen om transportkorridoren og bestemmelserne om midlertidige bebyggelse ikke er retvisende, da der ikke er tale om en nyopførelse men bevarelse af den eksisterende bebyggelse. Klageren anfører, at kommunen har givet klageren en berettiget forventning om bevarelse af ejendommens bebyggelse.

Klageren anfører, at ejendommens placering i transportkorridoren ikke udgør en hindring for en forlængelse af den midlertidige landzonetilladelse. Klageren henviser til, at der er tinglyst et fjernelsesvilkår på ejendommen. Klageren henviser desuden til, at der ikke er dokumenteret planer om at tage området i brug til infrastrukturanlæg.

Ifølge klageren er ejendommens bygninger ikke skæmmende, til gene eller i strid med de planmæssige hensyn. Klageren henviser endvidere til kommunens vurdering i landzonetilladelsen fra 2016. Klageren anfører desuden, at de øvrige bygninger er opført i henhold til planlovens 36, stk. 1, nr. 8.

### *2.4.2. Generelt om landzonetilladelser*

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

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglerne er at forhindre byspredning i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Det følger af formålsbestemmelsen, at landzonereglerne skal administreres på baggrund af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn og andre samfundsmæssige interesser, f.eks. trafikale hensyn, samt hensynet til erhvervslivets muligheder for vækst og udvikling.<sup>4</sup>

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 landzone-reglerne.

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.

#### 2.4.3. *Generelt om sommerhuse*

Udgangspunktet efter planloven er, at sommerhuse skal ligge i sommerhusområder, det vil sige områder, der har zonestatus som sommerhusområde, jf. planlovens § 34, stk. 3.

Sommerhusområder er i § 34, stk. 3, defineret som:

- 1) Områder, som i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt er udlagt til sommerhusbebyggelse,
- 2) områder, som i en lokalplan er overført til sommerhusområde, og
- 3) områder, som ved kommunens beslutning efter § 33, stk. 1, nr. 2, har opretholdt zonestatus som sommerhusområde.

Efter hidtidig praksis gives der almindeligvis tilladelse til opførelse af et nyt sommerhus til erstatning for et ældre, som nedrives, men nye sommerhuse tillades normalt ikke i landzone.

I en sag om udvidelse eller udskiftning af et eksisterende sommerhus i landzone skal der foretages en konkret vurdering af det ansøgte med udgangspunkt i planlægningsmæssige og de landskabelige forhold, hvor bl.a. projektets påvirkning, herunder dets størrelse og udformning, skal vurderes.

Efter hidtidig praksis kan der som hovedregel gives landzonetilladelse til opførelse af et nyt sommerhus som erstatning for et ældre sommerhus, som nedrives. Dette skyldes, at ejeren almindeligvis må antages at have en berettiget forventning om at kunne genopføre sommerhuset.

Hvis det eksisterende sommerhus ville kunne udvides, vil der desuden som klart udgangspunkt også kunne gives landzonetilladelse til en genopførelse af sommerhuset inden for tilsvarende rammer.

#### 2.4.4. *Planklagenævnets vurdering*

Planklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der ikke kan gives endnu en midlertidig landzonetilladelse.

Det er efter Planklagenævnets opfattelse generelt betænkeligt at give tidsbegrænsede landzonetilladelser, f.eks. til en anden anvendelse end fastlagt i kommuneplanen. En tidsbegrænset landzonetilladelse kan give ansøgeren en forventning om, at tilladelsen vil blive forlænget eller erstattet af en permanent tilladelse. Ansøgerens investeringer, f.eks. til omkostningskrævende miljøforanstaltninger, kan medføre et øget pres i forhold til at opnå en eller flere forlængelser eller en permanent tilladelse.

Nævnet finder ikke, at det forhold, at kommunen tidligere har givet en tidsbegrænset tilladelse på 5 år, kan danne grundlag for en berettiget forventning hos klageren om, at der gentagne gange vil kunne gives tidsbegrænsede tilladelser. Nævnet lægger desuden vægt på, at klageren i 2015 fik oplyst, at midlertidige tilladelser kun undtagelsesvis kunne gives inden for transportkorridoren, jf. afsnit 1.2, samt at klageren i 2016 fik en tidsbegrænset tilladelse.

Nævnet finder heller ikke, at det forhold at kommunen i partshøringen har betragtet fritidshuset på 40 m<sup>2</sup> som en genopførelse, kan medføre berettigede forventninger hos klageren.

Planklagenævnet finder endvidere ikke, at der kan gives lovliggørende landzonetilladelse til det ansøgte, da det vil være i strid med de planlægningsmæssige hensyn, der skal varetages med landzoneadministrationen. Nævnet lægger i den forbindelse vægt på, at fritidshuset ikke ligger i et sommerhusområde samt ligger uden for kommuneplanens rammer. Nævnet lægger endvidere vægt på, at områder i landzone som udgangspunkt skal friholdes for anden spredt og uplanlagt bebyggelse, samt at ejendommen ligger i et område, der er udpeget som et særligt værdifuldt landbrugsområde og ligger inden for transportkorridoren.

Nævnet lægger desuden vægt på hensynet til uønsket præcedens i andre lignende sager.

Med hensyn til det af klageren anførte om, at kommunens afgørelse er urimelig bebyrdende for klageren og at han har afholdt væsentlige omkostninger til modernisering af ejendommen, bemærker nævnet, at værdispiltsbetragtninger i den konkrete sag ikke kan medføre et andet resultat.

Da nævnet finder, at der ikke kan gives en ny midlertidig landzonetilladelse til fritidshuset på 40 m<sup>2</sup>, finder nævnet, at ejendommens øvrige bebyggelse ikke er omfattet af planlovens 36, stk. 1, nr. 8. På baggrund af ovenstående finder nævnet, at der ikke kan gives tilladelse til den øvrige bebyggelse på ejendommen.

### **3. Afsluttende bemærkninger**

Planklagenævnet stadfæster Solrød Kommunes afgørelse af 7. oktober 2021

om afslag på lovliggørende landzonetilladelse til forlængelse af den midlertidige landzonetilladelse til et fritidshus, en carport, to skure og en overdækning på ejendommen **Adresse 1**, 4622 Havdrup.

Nævnet bemærker, at kommunen skal forholde sig til den fysiske lovliggørelse af forholdet på ejendommen.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.<sup>5</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.<sup>6</sup>

#### **4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen**

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Solrød Kommune (j.nr. 01.03.03-P00-10979-15) samt for klageren og dennes eventuelle repræsentant via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://pkn.naevneneshus.dk/>. Personlysninger vil blive anonymiseret.

#### **5. Opsættende virkning**

Planklagenævnet har modtaget en anmodning om at tillægge klagen opsættende virkning. Nævnet har besluttet at færdigbehandle sagen i stedet for at træffe delafgørelse om opsættende virkning.

...”

#### **Forklaringer**

A har forklaret bl.a., at han i 2015 afgav et hørings svar, og at han stadig kan tiltræde det, som han skrev i hørings svaret.

Da hans far købte ejendommen, var det med henblik på at plante juletræer. Der blev plantet 10.000 træer, og det var en ”fæld selv plantage”. Der var udsalg efter 8-10 år, og herefter skulle træernes vedligeholdes. Han overtog ejendommen i 1977, og de plantede juletræer, og der blev solgt nogle hundrede juletræer om

året. De ophørte med at sælge juletræer i 2005-2006, da afhørtes kammerat ikke kunne hjælpe til længere. Efter 2005 voksede træerne sig store, men for tiden er der kun oprydning på ejendommen, idet rødgraner dør på grund af de stigende temperaturer. Han forærer tømmeret væk til brænde. Der er således ikke længere juletræsudsalg. Han forærer også pyntegran væk. Han vedligeholder grunden, og der er en græsabat, som kommunen forlanger, at han slår. Han har på ejendommen en brændekløver, en flishugger, og tre plæneklippere og en motorsav. Værktøjet skal stå indendørs.

Det træhus, som hans far opførte i 1969, har de aldrig holdt sommerferie i. Huset blev brugt til at spise, vaske sig i, og til at lægge sig ned, hvis man havde ondt i ryggen. Alle i familien har diskusprolaps. Herudover anvendte de huset til at finde tørvejr i.

Huset var bygget i gammelt træ. Det var råddent, og det faldt sammen, så de måtte flygte ud af huset. Der var muselort over alt. I begyndelsen af 00erne havde han mulighed for at få et kolonihavehus fra Amager. De søgte om at lægge dette hus et andet sted på ejendommen end ved det oprindelige hus. Det fik de ikke lov til. Han opførte et hus, der var større end det gamle, bortset fra at der nu var et rigtigt køkken og toilet, hvor der før var en bordplade og et tørkloset. Han kan godt forstå, hvis kommunen synes, at det ligner et sommerhus, men det er ikke det, som de bruger bygningen til.

De havde ikke vand på grunden, så han opførte de andre bygninger for at lave regnvandsopsamling. Det var skure under 50 kvadratmeter. Det var for at have vand til toilettet. De står under carporten, når de pumper gran. De to skure bruges til værktøj og som værksted. Der er et arbejdsbord og en skruestik.

I 2015 kom Helle Post og Bruno Jakobsen fra kommunen. De gik rundt i huset, og konkluderede, at det var et sommerhus. De fortalte, at der kunne være en tilladelse på 5 år, og så kunne han søge igen. Han var derfor i god tro, om at han kunne have huset, til han var 75 år i 2025.

Han fik lagt vand ind i 2020. Det kostede ham 42.000 kr., men det ville han godt ofre, idet han troede, at tilladelsen kunne forlænges til 2025.

Adresse 2 er ikke et landbrug. Jorden har været forpagtet ud til en anden, men ellers har der været snedker- og tømrvirksomhed på den ejendom.

Han vidste slet ikke, at ejendommen lå i transportkorridoren.

Pavillonen er som dem, man ser på byggepladser. Han købte den færdiglavet. Der var to toiletter, og et rum i hver ende og en mellemgang. Der er bordplade og komfur. Der er køjeseng. Der er også andre møbler, for han har fået noget

forærende, og så får det præg af et sommerhus, selv om de ikke har holdt sommerferie der. De har måske overnattet en enkelt nat i huset, men ikke mere.

### Parternes synspunkter

A har i sit påstandsdokument anført:

"...

#### ANBRINGENDER:

Til støtte for de nedlagte påstande gøres det gældende,

- at Planklagenævnets afgørelse af 21. marts 2022, hvorefter A er pligtig at rydde ejendommen for samtlige bygninger, udgør et uforholdsmæssigt indgreb i A's velerhvervede rettigheder og berettigede forventninger om at have bygninger på stedet, ligesom afgørelsen er urimeligt bebyrdende for ham,
- at ejendommens handelsværdi, såfremt der ikke længere tillades bygninger på stedet, vil blive væsentlig påvirket i nedadgående retning,
- at der har i over 51 år har stået et fritidshus på ejendommen, som blev genopført for over 20 år siden, hvilket berettiger A til fortsat at have et fritidshus på ejendommen,
- at værdispildsbetragtninger tilsiger, at ejendommen ikke kan kræves ryddet for bygninger,
- at A på baggrund af flere tilkendegivelser fra Solrød Kommune samt kommunens adfærd i øvrigt som det mindre i det mere må være berettiget til i hvert fald at have et fritidshus på 33 m<sup>2</sup>, hvor han kan holde tørvejr, opbevare maskiner og sørge for driften af ejendommen, hvor man bl.a. er pligtig at holde græsrabatten ud mod vejen,
- at A i lighed med naboejendommen Adresse 2, 4622 Havrup, har ret til en bygning på området, hvilket er erhvervsmæssigt nødvendigt for driften af ejendommen,
- at arealreservationerne i den sydlige Ring 5- transportkorridor må forventes ophævet, da der ikke længere er politisk flertal for gennemførelse af Ring-5-projektet,
- at der herefter ikke kan meddeles afslag eller alene tidsbegrænset landzonetiladelse under henvisning til transportkorridoren og dannelsen af præcedens,
- at Solrød Kommune endvidere har udvist myndighedspassivitet, hvorefter kommunen har fortabt retten til at kræve lovliggørelse,



- at Solrød Kommune allerede ved mødet i 2002 blev bekendt med forholdene / bygningsmassen på stedet, men først reagerede så sent som i 2015, 13 år senere, ligesom kommunen via luftfotos siden 2004 kunne have gjort sig bekendt med forholdene, hvilket i det hele udgør myndighedspassivitet.
- at Planklagenævnets afgørelse derfor skal ændres som angivet i den principale, subsidiære og mere subsidiære påstand,
- at Kommunens partshøring af 21. september 2021 ikke var tilstrækkelig klar, hvorfor sagen under alle omstændigheder bør hjemvises til fornyet behandling i Solrød Kommune, jf. den nedlagte påstand om hjemvisning,
- at Planklagenævnet ved den indbragte afgørelse har lagt vægt på et faktum, som Solrød Kommune nu bestrider, og at sagen allerede derfor skal hjemvises til fornyet behandling hos nævnet under henvisning til nye væsentlige oplysninger (nova), jf. den mest subsidiære påstand,
- at myndighederne, dvs. kommunen og Planklagenævnet, af egen drift burde have vurderet, hvorvidt landzonetilladelse var fornøden, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 3, og at der også under henvisning hertil bør ske hjemvisning til Planklagenævnet i henhold til A s mest subsidiære påstand, og
- at det forekommer selvmodsigende, at nævnet på den ene side har lagt vægt på, at Solrød Kommune ikke burde have været bekendt med forholdene før 2015, når der i afgørelsen også lægges vægt på, at kommunen rent faktisk foretog sagsbehandling allerede i 2002, hvor der blev meddelt et afslag, hvorfor afgørelsen også derfor ses at være forkert og derfor må ændres eller hjemvises, jf. de nedlagte påstande.

..."

**Planklagenævnet** har i sit påstandsdokument anført:

"...

### 3. ANBRINGENDER

Til støtte for påstanden om frifindelse gøres det overordnet gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 21. marts 2022 (bilag 1) er lovlig og gyldig.

Planklagenævnet har med rette stadfæstet kommunens afgørelse om afslag på landzonetilladelse. Der henvises i det hele til Planklagenævnets begrundelse.

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

Planklagenævnets afgørelse er truffet i medfør af planlovens § 58, stk. 1, nr. 1 og 3, hvorefter nævnet har hjemmel til at tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1.

De retlige spørgsmål, som Planklagenævnet har prøvet, er, 1) om reglerne om partshøring er overholdt, jf. forvaltningslovens § 19, 2), om sagsøger havde berettigede forventninger som følge af myndighedspassivitet og/eller indrettelseshensyn, og 3) om der kan gives landzonetilladelse til forholdene, jf. planlovens § 35, stk. 1, og om dele af forholdene er undtaget fra kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 8.

Prøvelsen under retssagen er afgrænset tilsvarende, jf. også det nedenfor i afsnit **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.** anførte om sagsøgers nye synspunkt om, at bygningerne slet ikke krævede landzonetilladelse.

### 3.1 Partshøring

#### 3.1.1 Generelt om partshøring

I forvaltningslovens § 19, stk. 1, er der fastsat nærmere bestemmelser om pligten til at høre sagens parter, inden der træffes afgørelse.

Hvis en part i en afgørelsessag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet parten lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.

Der er dog kun pligt til at partshøre, hvis de faktiske oplysninger eller eksterne faglige vurderinger er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Manglende partshøring anses generelt for at være en væsentlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig.

#### 3.1.2 Kommunen har ikke begået partshøringsfejl

Det bestrides, at kommunens partshøring af 23. september 2021 (bilag 9) ikke var tilstrækkelig klar, og at sagen derfor bør hjemvises til fornyet behandling i kommunen.

Det bemærkes hertil indledningsvis, at der ikke i forbindelse med en retssag mod Planklagenævnet kan ske hjemvisning til kommunen, men til Planklagenævnet.

Det gøres desuden gældende, at Planklagenævnet med rette har fundet, at sagsøger har været tilstrækkeligt oplyst i forbindelse med partshøringen, og at høringen ikke var uklar. Nævnet har i den forbindelse med rette lagt vægt på, at kommunen har partshørt sagsøger på grund af udløbet af den midlertidige landzonetilladelse på 5 år, herunder at kommunen har bedt sagsøger redegøre for, hvordan han ville lovliggøre forholdene.

Planklagenævnet har også med rette fundet det tilstrækkeligt klart, at kommunens partshøring angik alle bygningerne på ejendommen, idet de efter kommunens opfattelse (fortsat) krævede landzonetilladelse. Nævnet har i den forbindelse med rette lagt vægt på, at sagsøger i forlængelse af partshøringen har søgt om en forlængelse af den midlertidige landzonetilladelse, som omhandler alle bygningerne.

Det anførte om kommunens partshøring kan ikke føre til en tilsidesættelse af nævnets afgørelse.

## 3.2 Myndighedspassivitet og indrettelseshensyn

### 3.2.1 *Generelt om fortabelse af retten til at kræve lovliggørelse*

Kommunen kan fortabe retten til at kræve lovliggørelse efter en vis tid, hvis ejeren har berettigede forventninger om, at forholdet ikke vil blive krævet lovliggjort.

Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis kommunen er bekendt med et muligt ulovligt forhold, men ikke inden for et rimeligt tidsrum har søgt forholdet lovliggjort (myndighedspassivitet), eller hvis ejeren af andre årsager har haft grund til at indrette sig i tillid til, at byggearbejdet ikke ville blive krævet fjernet af myndighederne (indrettelseshensyn).

#### Myndighedspassivitet

En kommunes tilsynspligt indtræder først, når kommunen får kendskab til et muligt ulovligt forhold, og planlovens § 51 indebærer ikke en almindelig forpligtelse til at føre regelmæssigt løbende tilsyn. Der er heller ikke i planloven fastsat frister for, hvornår en kommune i en sag om lovliggørelse skal have truffet afgørelse eller skal have foretaget bestemte sagsbehandlingskridt.

Ved bedømmelsen af, om kommunen har fortabt retten til at kræve lovliggørelse på grund af myndighedspassivitet, må der generelt – foruden den forløbne tid – lægges vægt på, om ejeren af ejendommen har haft grund til at tro, at kommunens tavshed i forhold til en konstateret ulovlighed er udtryk for en form for accept af det ulovlige forhold, og om det må anses for at være kommunens ansvar eller risiko, at kravet om lovliggørelse ikke er blevet rejst på et tidligere tidspunkt.

Myndighedspassivitet kan efter praksis forekomme i de situationer, hvor tilsynsmyndigheden er bekendt med et muligt ulovligt forhold, men ikke inden for et rimeligt tidsrum har søgt forholdet lovliggjort. Det er en betingelse, at tilsynsmyndigheden har gjort ejeren og en evt. bruger bekendt med, at der er indledt en undersøgelse af det ulovlige forhold, f.eks. i forbindelse med en partshøring/varsling af tilsynsbesøg.

#### Indrettelseshensyn

Selvom en kommune ikke har udvist myndighedspassivitet, kan selve det forhold, at et byggearbejde er udført for meget lang tid siden, medføre en begrænsning i kommunens mulighed for at kræve fysisk eller retlig lovliggørelse, hvis ejeren har haft grund til at indrette sig i tillid til, at byggearbejdet ikke ville blive krævet fjernet af myndighederne (indrettelseshensyn).

I vurderingen af, om sådanne berettigede forventninger afskærer kommunen fra at kræve lovliggørelse, indgår en konkret vurdering af bl.a. karakteren af det ulovlige forhold, herunder om der er en væsentlig retshåndhævelsesinteresse i den konkrete sag, og om der har været indsigelser fra beboerne i området. Det indgår også i vurderingen, hvor længe forholdet har bestået, og om ejeren vidste eller burde have vidst, at byggeriet ikke var lovligt (eller krævede tilladelse), f.eks. som følge af et tidligere afslag på landzonetilladelse eller en tinglysning på ejendommen. Jo stærkere retshåndhævelsesinteressen er, jo flere år skal der gå, før retten til at kræve lovliggørelse fortabes.

### ***3.2.2 Der foreligger ikke myndighedspassivitet eller indrettelseshensyn***

Det bestrides, at der foreligger myndighedspassivitet eller indrettelseshensyn, som kan føre til, at sagsøger skal have landzonetilladelse til at beholde bygningerne.

Det bemærkes hertil, at det på baggrund af sagens oplysninger må lægges til grund, at kommunen først i 2015 blev bekendt med den nye bebyggelse på ejendommen, og herefter den 31. august 2015 partshørte sagsøger, samt senere besigtigede ejendommen og orienterede sagsøger om, at bygningerne krævede landzonetilladelse. Der foreligger derfor ikke myndighedspassivitet.

Sagsøger har ikke dokumenteret eller godtgjort, at kommunen blev bekendt med udskiftningen på et tidligere tidspunkt end 2015.

Det har ingen betydning for sagen, om kommunen siden 2004 via luftfotos har haft mulighed for at gøre sig bekendt med forholdene. En kommunes tilsynspligt indtræder først, når kommunen får kendskab til et muligt ulovligt forhold, og planlovens § 51 indebærer ikke en almindelig forpligtelse til at føre regelmæssigt løbende tilsyn. Der er heller ikke i planloven fastsat frister for, hvornår en kommune i en sag om lovliggørelse skal have truffet afgørelse eller skal have foretaget bestemte sagsbehandlingsskridt.

At kommunen først rettede henvendelse til sagsøger i september 2021, efter at den midlertidige landzonetilladelse var udløbet i januar 2021, kan ikke have givet sagsøger en berettiget forventning om, at forholdene ikke ville blive krævet lovliggjort.

Det må lægges til grund, at der på ejendommen tidligere lå en træhytte på 33 m<sup>2</sup>, som var opført før 1970, og at sagsøger i perioden 2002-2004 nedrev træhytten på 33 m<sup>2</sup> og opførte et fritidshus på 40 m<sup>2</sup> samt den øvrige bebyggelse. Det fremgår således af stævningen, at sagsøger i 2001 ansøgte om tilladelse til at flytte et ekssi-

sterende træhus fra Amager til ejendommen, hvilket kommunen afslog, og at sagsøger herefter fjernede den oprindelige bygning, som var angrebet af svamp og råd, og i stedet opførte det nuværende fritidshus.

Nævnet har på denne baggrund med rette fundet, at kommunen ikke i 2015 havde fortabt retten til at håndhæve bygningerne alene på grund af den medgåede tid fra deres opførelse (op til 11 år). Nævnet har i den sammenhæng med rette lagt vægt på, at sagsøger ifølge sine egne oplysninger i 2002 fik afslag på at udskifte den eksisterende træhytte på 33 m<sup>2</sup> med et andet og større træhus, og at sagsøger således ikke kunne have en berettiget forventning at kunne udskifte/opføre et andet og større træhus på ejendommen - eller opføre yderligere bebyggelse. At der i en længere årrække inden forløbet i 2002 og udskiftningen havde ligget et andet hus på ejendommen kan derfor ikke tillægges nogen betydning.

Nævnet har således med rette fundet, at hensynet til sagsøger på baggrund af den forløbne tid ikke kan opveje de planlægningsmæssige hensyn, som landzonereglerne har til formål at varetage.

Der er ingen dokumentation i sagen for tilkendegivelser eller adfærd fra kommunen, som har kunnet give sagsøger en berettiget forventning om, at han kunne udskifte det tidligere træhus med det nye fritidshus og desuden opføre yderligere bygninger på ejendommen uden landzonetilladelse.

Der er intet grundlag for at give sagsøger medhold i, at han i dag har ret til at kunne opføre et andet, nyt fritidshus på 33 m<sup>2</sup> til erstatning af det nuværende fritidshus. At der tidligere har været et upåtaget fritidshus på 33 m<sup>2</sup> på ejendommen i en længere årrække kan ikke føre til, at sagsøger - i en situation, som den foreliggende, hvor det omhandlede hus er fjernet på grund af råd og svamp og erstattet af et nyt, større hus - har ret til igen at etablere et hus på 33 m<sup>2</sup>. Det er uklart, om det oprindelige hus var lovligt opført eller ej, og eksisterende lovlige forhold kan bevares og vedligeholdes, men der kan ikke ske genopførelse.

Det har efter Planklagenævnets opfattelse ikke nogen særlig betydning for nærværende retssag, om sagsforløbet i 2001/2002 er som beskrevet af sagsøger eller ej. Sagen handler ikke om, at kommunen har pålagt sagsøger at fjerne de bygninger, som fandtes på ejendommen på tidspunktet for dette sagsforløb.

Der er ikke noget modstridende ved, at nævnet i afgørelsen har lagt vægt på både, at kommunen efter det oplyste i 2002 gav afslag på at udskifte det gamle træhus med et andet træhus, og at kommunen først i 2015 blev bekendt med, at sagsøger efter dette afslag alligevel havde udskiftet det oprindelige træhus med nye bygninger.

Det af sagsøger anførte kan på denne baggrund ikke føre til, at nævnets afgørelse tilsidesættes.

### **3.3 Landzonetilladelse**

### 3.3.1 *Generelt om landzonetilladelse*

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.

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.

Udgangspunktet efter planloven er, at sommerhuse skal ligge i sommerhusområder, det vil sige områder, der har zonestatus som sommerhusområde, jf. planlovens § 34, stk. 3.

Sommerhusområder er i § 34, stk. 3, defineret som:

- 1) Områder, som i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt er udlagt til sommerhusbebyggelse,
- 2) områder, som i en lokalplan er overført til sommerhusområde, og
- 3) områder, som ved kommunens beslutning efter § 33, stk. 1, nr. 2, har opretholdt zonestatus som sommerhusområde.

Efter hidtidig praksis gives der almindeligvis tilladelse til opførelse af et nyt sommerhus til erstatning for et ældre, som nedrives, men nye sommerhuse tillades normalt ikke i landzone. I en sag om udvidelse eller udskiftning af et eksisterende sommerhus i landzone skal der foretages en konkret vurdering af det ansøgte med udgangspunkt i planlægningsmæssige og de landskabelige forhold, hvor bl.a. projektets påvirkning, herunder dets størrelse og udformning, skal vurderes.

Efter hidtidig praksis kan der som hovedregel gives landzonetilladelse til opførelse af et nyt sommerhus som erstatning for et ældre sommerhus, som nedrives.

Dette skyldes, at ejeren almindeligvis må antages at have en berettiget forventning om at kunne genopføre sommerhuset. Hvis det eksisterende sommerhus ville kunne udvides, vil der desuden som klart udgangspunkt også kunne gives landzonetilladelse til en genopførelse af sommerhuset inden for tilsvarende rammer.

### 3.3.2 *Der kan ikke gives landzonetilladelse til fritidshuset eller de øvrige bygninger*

Planklagenævnet har med rette fundet, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der ikke kan gives endnu en midlertidig landzonetilladelse.

Som beskrevet i afgørelsen er det efter Planklagenævnets opfattelse generelt betænkeligt at give tidsbegrænsede landzonetilladelser, f.eks. til en anden anvendelse end fastlagt i kommuneplanen. En tidsbegrænset landzonetilladelse kan give ansøgeren en forventning om, at tilladelsen vil blive forlænget eller erstattet af en permanent tilladelse. Ansøgerens investeringer, f.eks. til omkostningskrævende miljøforanstaltninger, kan medføre et øget pres i forhold til at opnå en eller flere forlængelser eller en permanent tilladelse.

Nævnet har med rette fundet, at det forhold, at kommunen i denne sag tidligere har givet en tidsbegrænset tilladelse på 5 år, ikke kan danne grundlag for en berettiget forventning hos klageren om, at der gentagne gange vil kunne gives tidsbegrænsede tilladelser. Nævnet har med rette lagt vægt på, at klageren i 2015 fik oplyst, at midlertidige tilladelser kun undtagelsesvis kunne gives inden for transportkorridoren, samt at klageren i 2016 fik en tidsbegrænset tilladelse.

Nævnet har med rette heller ikke fundet, at det forhold, at kommunen i partshøringen har betragtet fritidshuset på 40 m<sup>2</sup> som en genopførelse, kan medføre berettigede forventninger hos klageren.

Planklagenævnet har endvidere med rette fundet, at der ikke kan gives lovliggørende landzonetilladelse til bygningerne, da det vil være i strid med de planlægningsmæssige hensyn, der skal varetages med landzoneadministrationen.

Nævnet har i den forbindelse med rette lagt vægt på, at fritidshuset ikke ligger i et sommerhusområde samt ligger uden for kommuneplanens rammer. Nævnet har endvidere med rette lagt vægt på, at områder i landzone som udgangspunkt skal friholdes for anden spredt og uplanlagt bebyggelse, samt at ejendommen ligger i et område, der er udpeget som et særligt værdifuldt landbrugsområde og ligger inden for transportkorridoren. Endeligt har nævnet med rette lagt vægt på hensynet til uønsket præcedens i andre lignende sager.

Det af sagsøger anførte om, at arealreservationerne må forventes ophævet, kan ikke føre til, at sagsøger har krav på landzonetilladelse. Så længe arealreservationerne er gældende, kan de indgå i afvejningen. Det bemærkes i øvrigt, at afslaget på landzonetilladelse også er begrundet i en række andre hensyn.

Med hensyn til det af sagsøger anførte om, at kommunens afgørelse er urimeligt bebyrdende for sagsøger, og at han har afholdt væsentlige omkostninger til modernisering af ejendommen, har nævnet med rette fundet, at værdispildsbetragtninger i den konkrete sag ikke kan medføre et andet resultat.

Da der ikke kan gives en ny midlertidig landzonetilladelse til fritidshuset på 40 m<sup>2</sup>, har nævnet med rette fundet, at ejendommens øvrige bebyggelse ikke er omfattet af planlovens 36, stk. 1, nr. 8. På baggrund af ovenstående har nævnet med rette fundet, at der ikke kan gives tilladelse til den øvrige bebyggelse på ejendommen.

### **3.4 Det nye synspunkt om, at bygningerne slet ikke kræver landzonetilladelse**

Sagsøger gør som noget nyt gældende, at bygningerne slet ikke kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 3.

Det gøres heroverfor i første række gældende, at der ikke i forbindelse med denne retssag kan tages stilling til dette synspunkt, da det ikke har været gjort gældende i klagesagen, jf. sagsøgers indlæg i klagesagen (bilag C).

Det følger af fast retspraksis, at kommunen er rette sagsøgte i forhold til retlige spørgsmål, som ikke har været gjort gældende overfor nævnet under klagesagen. Der kan f.eks. henvises til følgende nyere domme<sup>1</sup>:

Vestre Landsrets dom af 19. august 2022 i sag BS-29228/2021-VLR, hvor det fremgår af landsrettens præmisser, at landsretten ikke i en sag anlagt mod Planklagenævnet kan tage stilling til synspunkter om kommunens eventuelle "kvalificerede forsinkelse", da synspunkterne ikke havde været fremsat i klagesagen i Planklagenævnet.

Østre Landsrets dom af 29. september 2022 i sag BS-28584/2021-OLR, hvor det fremgår af landsrettens præmisser, at landsretten er enig i byrettens begrundelse og resultat. Om prøvelsens omfang havde byretten anført, at det følger af U2008.2793H, at rettens prøvelse er begrænset til de synspunkter, som har været gjort gældende over for den forvaltningsmyndighed (i den pågældende sag: Planklagenævnet), hvis afgørelser er indbragt for domstolene.

Det gøres på denne baggrund gældende, at domstolenes prøvelse af Planklagenavnets afgørelse ikke kan udstrækkes til at omfatte prøvelse af forhold, som ikke var omfattet af klagesagen i nævnet.

Planklagenævnet er derfor ikke rette sagsøgte i forhold til synspunktet om, at bygningerne slet ikke kræver landzonetilladelse. Det er kommunen, der er rette sagsøgte i forhold til nye synspunkter. Det gælder også i sager om landzonetilladelse, hvor nævnet har fuld prøvelse.



I anden række gøres det gældende, at sagsøger hverken har godtgjort, at der er tale om en skovbrugsejendom, eller at bygningerne er erhvervsmæssigt nødvendige. Ejendommen har et grundareal på 6.417 m<sup>2</sup>, og sagsøger har på intet tidspunkt i det lange sagsforløb tidligere gjort gældende, at der skulle være tale om en skovbrugsejendom. Af sagsøgers klage til Planklagenævnet (bilag C) fremgår det da også på side 3, at "Klager, herunder klagers familie, har således i en periode på nu 51 år haft fritidshus på grunden (...)."

Det bestrides, at Planklagenævnet af egen drift burde have vurderet, om fritidshuset og/eller de øvrige bygninger var omfattet af undtagelsen i § 36, stk. 1, nr. 3, om byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for driften af en skovbrugsejendom.

Det af sagsøger anførte kan ikke føre til en tilsidesættelse af Planklagenævnets afgørelse.

..."

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

### **Rettens begrundelse og resultat**

Det lægges til grund, at der forud for planlovens ikrafttrædelse i 1970 blev opført en træhytte på 33 m<sup>2</sup> på ejendommen **Adresse 1**, 4622 Havdrup, ligesom det må lægges til grund, at **A** senest i 2004 nedrev denne træhytte og opførte en ny bygning på ca. 40 m<sup>2</sup> samt anden bebyggelse.

Det må efter **A**'s forklaring lægges til grund, at han forud herfor havde modtaget et afslag på at foretage udskiftning af den eksisterende træhytte med en anden bygning, og at han, uagtet dette, opførte den nuværende bygning.

Efter bevisførelsen for retten er det ikke godtgjort, at Solrød Kommune forud for 2015 var bekendt med den nye bebyggelse på **A**'s ejendom. Det er ubestridt, at kommunen den 31. august 2015 partshørte **A** herom.

Herefter og idet der ikke gælder en almindelig forpligtelse for kommunen som tilsynsmyndighed til at føre et systematisk og opsøgende tilsyn på ejendommen er der ikke grundlag for at tilsidesætte Planklagenævnets vurdering af, at kommunen ikke som følge af medgået tid, værdispildsbetragtninger eller indrettelses hensyn har fortabt retten til at håndhæve forholdene.

Det er i øvrigt ej heller for retten godtgjort, at Planklagenævnet, som følge af at kommunens partshøring ikke var tilstrækkelig klar, burde have hjemvist sagen til Solrød Kommune.

Planklagenævnet har ikke taget stilling til, om der kunne meddeles landzonetil-ladelse, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 3. Herefter, og idet det ikke kan tiltrædes, at Planklagenævnet burde have vurderet dette af egen drift, er der ikke grund-lag for at hjemvise sagen på dette grundlag, som påstået af A -

Herefter, og idet det i øvrigt af A ikke kan føre til andet re-sultat, vil Planklagenævnet være at frifinde for de nedlagte påstande.

Planklagenævnet har vundet sagen, og A , skal derfor betale sagsomkostninger til nævnet.

Sagsomkostningerne er efter sagens værdi, forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift med 35.000 kr. Planklagenævnet er ikke momsregistreret.

#### **THI KENDES FOR RET:**

Planklagenævnet frifindes.

A skal til Planklagenævnet betale sagsomkostninger med 35.000 kr.

Beløbet skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne bliver forrentet efter rentelovens § 8 a.