

MRF 2025.118

Vestre Landsrets dom af 17. november 2025, 12. afd., sag BS-17997/2025-VLR
(Hanne H. Pedersen, Alexander M. P. Johannessen og Tina Lang Christensen (kst.))

A (adv. Inger Seeberg) mod Planklagenævnet (adv. Britta Moll Bown)

Ikke grundlag for at tilsidesætte Planklagenævnets ophævelse af landzonetilladelse til udvidelse af sommerhus på Fanø begrundet med ejers helbred, hvor klagenævnet bl.a. havde afvist, at hensynet til ejeren er et hensyn, der kan inddrages i forbindelse med afgørelser efter landzonereglerne, og efterfølgende havde afslået genoptagelse af sagen.

A ansøgte ved mail af 11. maj 2022 om tilladelse til udvidelse af sit sommerhus med yderligere 20 m², således huset blev i alt 100 m². Baggrunden for ansøgningen var, at A pga. hjerneblødning ofte havde svært ved at finde ro om natten og behøvede et ekstra soveværelse. A havde tilladelse til at anvende sommerhuset som helårsbolig. Sommerhuset var beliggende i landzone fritliggende mellem et større sommerhusområde ca. 30 m vest/sydvest og et boligområde ca. 70 m øst for ejendommen. Fanø Kommune meddelte i november 2022 landzonetilladelse til A til udvidelse af sommerhuset. Efter klage fra Danmarks Naturfredningsforening Fanø (DN), ophævede Planklagenævnet den 23. august 2023 landzonetilladelsen, hvor Planklagenævnet i afgørelsen lagde til grund, at sommerhuset var beliggende i kommunalplanramme 3.2.1 og endvidere anførte, ”at det forhold, at en udvidelse vil være hensigtsmæssig for ejeren, ikke er et hensyn, der kan inddrages i forbindelse med afgørelser efter landzonereglerne” (j.nr. 22/17303). A anmodede herefter Planklagenævnet om at genoptage sagen med henvisning til flere faktuelle fejl i afgørelsen, bl.a. fordi klagenævnet havde lagt til grund, at sommerhuset er beliggende i kommuneplanramme 3.2.1, men det korrekte er kommuneplanramme 3.S.1, og hvor A tillige gjorde gældende, at der ved landzonetilladelser kan tages hensyn til helbredsmæssige forhold. Planklagenævnet afviste i afgørelse af 20. november 2023 at genoptage afgørelsen og henviste til, at de konkrete faktiske fejl i oplysningsgrundlaget ikke var konkret væsentlige. I relation til ejers helbred anførte nævnet, at dette var gjort gældende i den oprindelige afgørelse, at det af vejledningen fremgår, at hensynet kan indgå, men at nævnet fastholdt, at selv

om udvidelsen var hensigtsmæssig for ejeren, vægter det ikke nok til, at udvidelsen skal tillades efter landzonebestemmelserne (j.nr. 23/12198). A anlagde herefter i februar 2024 sag ved byretten med påstand om, at nævnets afgørelse var ugyldig og gjorde til støtte herfor bl.a. gældende, at nævnet havde lagt forkerte faktiske oplysninger til grund for afgørelsen, at nævnet havde sat skøn under regel, at nævnets afgørelse led af begrundelsesmangler, og at nævnet havde lagt en forkert retsopfattelse til grund mht. ejers helbred. Planklagenævnets påstod frifindelse og henviste bl.a. til, at der ikke var grundlag for at underkende nævnets skøn, og at mangler i afgørelsen ikke var konkret væsentlige. Byretten fandt ikke grundlag for at underkende Planklagenævnets skøn, bl.a. fordi retten fandt, at nævnet havde inddraget individuelle hensyn til A, da det af Planklagenævnets afvisning på genoptagelse fremgik, at dette hensyn var indgået i den første afgørelse. Herefter blev nævnet frifundet. A ankede til landsretten, der lagde til grund, at Planklagenævnet skal foretage en fuld prøvelse af kommunens skønsmæssige afgørelse, hvor der kan inddrages en bred kreds af hensyn som planlægningsmæssige hensyn og landskabshensyn, men også individuelle sociale og menneskelige hensyn kan tillægges en vis vægt. Landsretten fandt dog, at en inddragelse af A's helbredsmæssige forhold ikke ville have haft betydning for udfaldet, idet nævnet havde taget stilling hertil ved Planklagenævnets afgørelse om ikke at genoptage sagen den 20. november 2023. Selv om der var konkrete fejl i nævnets afgørelse, var disse ikke væsentlige, hvorfor landsretten stadfæstede frifindelsen af nævnet.

Kommentar: Sagen omhandler grundlæggende to forvaltningsretlige spørgsmål. For det første om sagsbehandlingsfejl og mangler i sagens oplysning var konkret væsentlige, hvilket landsretten fandt ikke var tilfældet, hvorfor fejlene ikke førte til ugyldighed. Det andet drejer sig om prøvelse af skøn,

hvor det må tiltrædes, at Planklagenævnet foretager en fuldstændig prøvelse af kommunens skøn i landzonesager, mens domstolenes prøvelse af klagenævnets skøn er begrænset til, om der er inddraget de efter loven relevante kriterier i afvejningen, og om de øvrige forvaltningsretlige grundsætninger er overholdt. Det er i forhold til skønnet, at den foreliggende dom kan give anledning til et løftet øjenbryn. Det er således sikkert, at A's helbredsmæssige oplysninger skulle indgå i afvejningen, og det var derfor forkert, at dette blev afvist i Planklagenævnets afgørelse fra august 2023. Når landsretten afviste, at dette havde betydning for gyldigheden af nævnets afgørelse, begrundede landsretten dette med, at det fremgik af nævnets senere afslag på genoptagelse fra november 2023, at nævnet havde inddraget dette hensyn i den tidligere afgørelse. Hertil må imidlertid bemærkes, at det udtrykkeligt fremgår af nævnets første afgørelse, som var den afgørelse, der var til prøvelse, at dette hensyn netop ikke var inddraget. Planklagenævnet kunne naturligvis efterfølgende rette denne fejl, men det måtte kræve, at nævnet genoptog afgørelsen og herefter foretog den afvejning, som det lovlige skøn kræver. En efterfølgende 'korrektion' af grundlaget for skønnet er derimod problematisk, da det skaber uklarhed om, hvilken afgørelse der er til prøvelse, når nævnet har afslået genoptagelse. Det er således indlysende, at hvis nævnet har genoptaget en afgørelse, er det den genoptagne afgørelse, der er til prøvelse, hvilket netop ikke er tilfældet, når genoptagelse er afslået.



RETEN I ESBJERG DOM

afsagt den 4. marts 2025

Sag BS-9632/2024-ESB

A
(advokat Inger Seeberg)

mod

Planklagenævnet
(advokat Simon Birch Jessien)

Denne afgørelse er truffet af dommer Lisbeth Christensen.

Sagens baggrund og parternes påstande

Retten har modtaget sagen den 23. februar 2024.

Sagen vedrører prøvelse af Planklagenævnets afgørelse af 23. august 2023 om afslag på landzonetilladelse jf. planlovens § 35, stk. 1, til udvidelse af sommerhus beliggende i landzone.

A har påstået Planklagenævnet tilpligtet at anerkende, at Planklagenævnets afgørelse af 23. august 2023 i klagesag med sagsnr. 22/17303 om Fanø Kommunes landzonetilladelse til udvidelse af sommerhus på Vej 1, Fanø, er ugyldig.

Planklagenævnet har nedlagt påstand om frifindelse.

Oplysningerne i sagen

Ejendommen beliggende Vej 1 , Fanø, er i relation til landzonetilladelse til udvidelse tidligere realitetsbehandlet i Planklagenævnet ved afgørelse af 18. juni 2019, som stadfæstede Fanø Kommunes afslag på ansøgning om udvidelse af eksisterende sommerhus, som da var på 45 m², med en tilbygning på 59 m², og ved afgørelse af 21. september 2021 som stadfæstede Fanø Kommunes tilladelse til udvidelse af sommerhuset med op til 80 m².

A søgte ved mail af 11. maj 2022 om tilladelse til udvidelse af sommerhuset med yderligere 20 m², således at huset blev i alt 100 m². Det fremgår af ansøgningen bl.a., at man havde behov for et ekstra rum til soveværelse til A , som grundet sin hjerneblødning ofte havde svært ved at finde ro om natten.

Fanø Kommunen meddelte den 7. november 2022 landzonetilladelse til det ansøgte efter forudgående behandling i byrådet.

Afgørelsen blev den 3. december 2022 påklaget til Planklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening, Fanø.

Planklagenævnet traf afgørelse i klagesagen den 23. august 2023. Afgørelsen lyder sådan:

”AFGØRELSE

i klagesag om Fanø Kommunes landzonetilladelse til udvidelse af sommerhus på Vej 1 , Fanø

Fanø Kommune gav den 7. november 2022 landzonetilladelse til udvidelse af sommerhus på ejendommen Adresse 1 Fanø.

Danmarks Naturfredningsforening, Fanø, har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er undtaget fra kravet om landzonetilladelse.
- Om der kan gives landzonetilladelse til forholdet, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnet ændrer afgørelsen til et afslag. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1 Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører en udvidelse af et eksisterende sommerhus fra 80 m² til 100 m² på ejendommen matr.nr. 1 , på adressen Adresse 1 Fanø.

Den berørte ejendom ligger i landzone, består af to matrikler og er samlet på 5.492 m². På ejendommen findes der ifølge BBR også et udhus på 10 m².

Ejendommen ligger i et område, der er udpeget som bevaringsværdigt landskab og med geologiske bevaringsværdier i kommuneplan 2021 for Fanø Kommune. Ejendommen er omfattet af kommuneplanramme 5.L.1, som udlægger området til landområde. Området indeholder ingen rammebestemmelser. Ca. 70 m øst for ejendommen ligger et boligområde (Boligområde 1) og ca. 600 m syd og sydvest for ejendommen ligger et større sommerhusområde. Vest og sydvest for ejendommen - og i en afstand af ca. 30 m - ligger et område, som i kommuneplanen er omfattet af kommuneplanramme 3.2.1, som fastlægger områdets anvendelse til sommerhusbeboelse. Området er ikke omfattet af en lokalplan eller en byplanvedtægt, jf. plandata.

Ejendommen ligger inden for kystnærhedszonen og inden for skovbyggelinjen omfattet af naturbeskyttelseslovens § 17, stk. 1.

Sagens forhistorie

Ansøgeren søgte den 26. september 2016 om tilladelse til opførelse af en tilbygning på ca. 55 m² på nordsiden af det eksisterende sommerhus på 45 m². Begrundelsen for tilbygningen var, at klageren fremover ville bruge ejendommen som helårsbeboelse.

Fanø Kommune gav den 22. november 2016 afslag på landzonetilladelse til det ansøgte, idet kommunen fandt, at størrelsen på sommerhuset lå ud over, hvad der normalt tillades, og at sommerhuset ville fremtræde mere iøjnefaldende efter en udvidelse, hvor arealet af beboelsen mere end fordobledes.

Ansøgeren påklagede afslaget til Planklagenævnet, som i afgørelse af 22. maj 2017 afviste at behandle klagen, da klagefristen var overskredet (sagsnr.: NMK-31-02204).

Fanø Kommune gav den 10. januar 2019 afslag på landzonetilladelse til at opføre en tilbygning på 59 m² til det eksisterende sommerhus, idet kommunen fandt, at det fremsendt materiale til en ny tilbygning ikke bidrog med noget nyt i forhold til tidligere meddelte afslag.

Ansøgeren påklagede afgørelsen til Planklagenævnet, som i afgørelse af 18. juni 2019 stadfæstede kommunens afslag, idet nævnet bl.a. fandt, at der var tale om en væsentlig forøgelse af bebyggelsen, som var fritliggende mellem – og nær – et større sommerhusområde og nyere boligområde (sagsnr.: 19/03159).

Fanø Kommune gav den 19. oktober 2020 landzonetilladelse til udvidelse af det eksisterende sommerhus med op til 80 m². Kommunen fandt, at området var præget af sommerhusbebyggelse, og at der derfor kunne dispenseres fra landzonegrundlaget til at udvide i større omfang, end der normalt blev tilladt. Kommunen stillede som vilkår i sin afgørelse, at der skulle tinglyses en deklaration på ejendommen om, at der ikke måtte ske yderligere bebyggelse på ejendommen.

Afgørelsen blev påklaget til Planklagenævnet, som i afgørelse af 21. september 2021 fandt, at der kunne gives landzonetilladelse til den ansøgte udvidelse, idet dette ville være i overensstemmelse med nævnets praksis om tilladelse til at udvide op til 80 m², at sommerhuset ikke ville antage karakter af helårsbeboelse, samt at det lå uden for landskabelige udpegninger, beskyttet hede og Natura 2000 (sagsnr.: 20/12781).

1.2 Afgørelsen, der er klaget over

Fanø Kommune gav den 7. november 2022 landzonetilladelse til udvidelse af sommerhus fra 80 til 100 m² på ejendommen Adresse 1
Fanø.

Kommunen begrundede tilladelsen med, at det ansøgte ikke strider mod formålet med landzonebestemmelserne, og at området er præget af sommerhusbebyggelse.

1.3 Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 1 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 21. december 2022.

Klagen og de bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1 Planklagenævnets kompetence

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

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 udvidelsen er omfattet af en undtagelsesbestemmelsen i planlovens § 36, stk. 1.

2.2 Undtagelse fra krav 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.

Der gælder efter loven en række undtagelser fra kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 5 u og §§ 36-38. Hvis forholdet ikke kræver landzonetilladelse, vil det være umiddelbart tilladt efter landzonereglerne.

Ingen af undtagelserne finder anvendelse i den konkrete sag, hvorfor det ansøgte kræver landzonetilladelse.

2.3 Landzonetilladelse til udvidelse af sommerhus

2.3.1 *Klagen*

Det fremgår af klagen, at forholdene i området ikke er ændret, hvorfor det ikke er korrekt, at området er præget af sommerhusbebyggelse. Der er fortsat en klar grænse mellem de udlagte og bebyggede bolig- og sommerhusområdet, hvilket også fremgår af forvaltningens beskrivelse af ejendommen og Planklagenævnets tidligere afgørelser.

2.3.2 *Generelt om landzonetilladelse*

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).

2.3.3. Generelt om udvidelse af sommerhus i landzone

Hele landet er opdelt i byzoner, sommerhusområder og landzone, jf. planlovens § 34.

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.

Udgangspunktet efter planloven er, at sommerhuse skal ligge i sommerhusområder, og at nye sommerhuse ikke kan tillades 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.

I særligt værdifulde områder kan der normalt ikke gives tilladelse til udvidelse af et sommerhus. Særligt værdifulde områder er f.eks. Natura 2000-områder, områder beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, områder udpeget med særlige landskabelige eller naturmæssige værdier, områder hvor der gælder særlige begrænsninger for ny bebyggelse, og områder som i planlægningen er særlig højt prioriteret som f.eks. rekreative eller grønne område. Der kan efter omstændighederne gives tilladelse til en mindre tilbygning, hvis udvidelsen sker for f.eks. at muliggøre et tidssvarende badeværelse. Med mindre tilbygning menes efter hidtidig praksis op til 8 m² for helt små huse og op til 4 m² for lidt større huse.

I områder uden særlige landskabelige eller naturmæssige værdier kan fritliggende sommerhuse i det åbne land efter konkret vurdering efter hidtidig praksis normalt tillades udvidet til i alt omkring 80 m².

Uanset områdets karakter bør et sommerhus i landzone dog ikke få en størrelse, som svarer til en helårsbolig. Dette gælder uanset, hvad der tidligere måtte være givet landzonetilladelse til i området. Større sommerhuse må således henvises til egentlige sommerhusområder i § 34's forstand.

2.3.4. Generelt om landzonetilladelse i kystnærhedszonen

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

2.3.5. Generelt om bebyggelse inden for skovbyggelinjen

Der må ikke placeres bebyggelse inden for en afstand af 300 m fra skove, jf. naturbeskyttelseslovens § 17, stk. 1. Dog gælder forbuddet i stk. 1 ikke for bebyggelse, campingvogne og lignende i landzone, hvortil der er meddelt landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, jf. naturbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, nr. 5.

Hvis der ansøges om landzonetilladelse inden for skovbyggelinjen, vil hensynet til skoven som landskabselement og til arealer langs skoven som levested for planter og dyr skulle varetages ved administrationen af landzonereglerne.

2.3.6. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, i overensstemmelse med præmisserne i nævnets afgørelse af 18. juni 2019, at der ikke kan gives landzonetilladelse til den fornyede ansøgte udvidelse.

Nævnet lægger herved vægt på, at sommerhuset allerede i overensstemmelse med nævnets praksis er udvidet til 80 m², at sommerhuset fortsat er fritliggende mellem - og nær - et større sommerhusområde og et nyere boligområde, og at det ligger i et område, der er udlagt til landområde i kommuneplanen. Det er også indgået i nævnets vurdering, at sommerhuset med den ønskede udvidelse antager karakter af en helårsbolig. Det forhold, at ejeren af ejendommen har en personlig ret til at anvende huset som helårsbolig, kan ikke føre til et andet resultat.

Nævnet finder, at der ikke i den konkrete sag er sådanne særlige omstændigheder der kan medføre, at nævnets praksis om udvidelse af sommerhuse skal fraviges. Nævnet bemærker, at det forhold, at en udvidelse vil være hensigtsmæssig for ejeren, ikke er et hensyn, der kan inddrages i forbindelse med afgørelser efter landzonereglerne.

Nævnet lægger endvidere vægt på, at det ansøgte ligger i kystnærhedszonen og at en tilladelse vil kunne danne præcedens for lignende ansøgninger.

Idet der gives afslag på landzonetilladelse, finder nævnet ikke grundlag for at tage stilling til forholdet til skovbyggelinjen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ændrer Fanø Kommunes afgørelse af 7. november 2022 om landzonetilladelse til udvidelse af sommerhus på ejendommen
Adresse 1 Fanø til et afslag.

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

...”

Planklagenævnet afslog ved afgørelse af 20. november 2023 at genoptage sagen, idet nævnet bl.a. ikke fandt, at der var begået væsentlige sagsbehandlingsfejl.

Der er i forbindelse med hovedforhandlingen foretaget besigtigelse af ejendommen udvendigt og af det område, som ejendommen er beliggende i.

Forklaringer

Der er afgivet forklaring af B .

 B har forklaret, at hendes mand, A , ikke deltager i forbindelse med retssagen, idet han grundet sin hjerneskade bliver meget hjernetræt og ikke magter at være i situationer som denne. A har været syg siden 1. september 2010 og de har boet på ejendommen Adresse 1 siden april 2018, hvor de solgte deres store hus på Fanø.

Foreholdt luftfoto, ekstrakten side 173, forklarede hun, at man så naboejendommen Adresse 2 fra klitten under besigtigelsen i dag. Man så også over mod byzonen, herunder de store udsigtvillaer og erhvervsområdet. Sommerhusområdet starter mod vest. Det gule sommerhus er deres nærmeste nabo. Grundet

tågen var det vanskeligt i dag at se erhvervsområdet. Vejen nord for deres ejendom er meget befærdet grundet turister, der skal til sommerhusområdet.

De har behov for de 20 m² grundet A sygdom. Det eksisterende soveværelse er meget lille og A går med krykker. Det bliver helt umuligt at få en kørestol ind. De har behov for, at A kan gå rundt om sengen og behov for et rum, hvor A kan gå ind og slappe af. Han bliver ofte træt i løbet af dagen.

De har allerede støbt sokkel til tilbygningen. Når hun mødte politikere fra byrådet, kom de hen og lykønskede hende og sagde bl.a., at der ikke var nogen, som kunne ændre beslutningen. En advokat sagde det samme. Mureren, som var i gang med noget andet, spurgte, om han skulle gå i gang, idet han ellers først kunne om 3 måneder. De valgte derfor at få støbt soklen.

Alle byrådspolitikere, som bor på Fanø, er bekendt med området og 8 politikere har været ud at se ejendommen og området. Alle finder, at huset ligger op til en klitrække og ikke i det åbne land. Formanden for teknikudvalget sagde, at han egentligt først opdagede huset, når han var kommet forbi det.

Da de fik Planklagenævnets afgørelse, var de rystede. Nævnet sidder langt væk og kender ikke området.

Det er vanskeligt at vide, hvad der skal ske, hvis de ikke får lov at lave tilbygningen. Hvis A bliver mere dårlig, kan de ikke være der. De kan ikke få en kørestol ind i det eksisterende soveværelse.

Parternes synspunkter

A har i sit påstandsdokument af 22. januar 2025 anført:

" ...

Til støtte for den nedlagte ugyldighedspåstand gør Sagsøger overordnet gældende, at Nævnets afgørelse (bilag 1) er behæftet med flere væsentlige retlige mangler, herunder at:

1. Afgørelsen er truffet på baggrund af forkerte faktiske oplysninger,
2. Nævnet har sat skøn under regel,
3. Nævnet skulle have udvist tilbageholdenhed i prøvelsen af kommunens afgørelse,
4. Nævnet har lagt en forkert retsopfattelse til grund for afgørelsen, og
5. Afgørelsen er behæftet med begrundelsesmangler.

Disse forhold medfører både hver for sig og samlet set, at afgørelsen er ugyldig, hvilket uddybes i det følgende.

3.1 Indledende om det retlige grundlag

Den centrale bestemmelse i denne sag er planlovens § 35. Ifølge planlovens § 35, stk. 1, kræver udstykning, ny bebyggelse og ændret anvendelse af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, som ligger i landzone, tilladelse. Hovedformålet med tilladelseskravet i planlovens § 35, stk. 1, er at forhindre spredt og uplanlagt bebyggelse i det åbne land.

Det er kommunalbestyrelsen, der er tillagt afgørelseskompetencen. Når kommunalbestyrelsen skal tage stilling til en ansøgning om landzonetilladelse, skal dette ske ved en konkret vurdering af det ansøgte. Således fremgår det af Landzonevejledningen¹, afsnit 2.1:

"Hvis et forhold er omfattet af kravet om landzonetilladelse i planlovens § 35, stk. 1, træffer kommunalbestyrelsen afgørelse om, hvorvidt der kan meddeles landzonetilladelse.

Der er i planlovens bestemmelser ikke eksakte regler for, hvornår kommunalbestyrelsen kan eller skal give landzonetilladelse og heller ikke for det konkrete omfang af det, der kan meddeles tilladelse til. Efter § 35, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen således foretage en konkret vurdering af, om der kan meddeles landzonetilladelse i det enkelte tilfælde." (Understreget her).

I relation til sommerhuse, der ligger i landzone, har Natur- og Miljøklagenævnet i NoMo2 nr. 47 fra 2011, med reference til en række konkrete afgørelser blandt andet udtalt:

"I (...) områder uden særlige naturinteresser eller landskabelige hensyn kan fritliggende sommerhuse i det åbne land efter konkret vurdering tillades udvidet til i alt 60-80m², hvilket vurderes at være en rimelig størrelse til en mindre familie uden at huset får karakter af en helårsbolig." Og videre:

"Udvidelse af sommerhuse i områder præget af bebyggelse med sommerhuse med ensartede grundstørrelser, dvs. områder der faktisk har karakter af sommerhusområder, kan sommerhuse efter en konkret vurdering tillades udvidet til det, der svarer til de omkringliggende eller i alt ca.100 m²." (Understreget her).

I Naturklagenævnets afgørelse af 11. april 2005, refereret i KFE 2005.289 udtalte Naturklagenævnet blandt andet:

"En begrænsning svarende til den af amtet hidtil håndhævede med et maksimum på omkring 100 m² må efter Naturklagenævnets opfattelse anses for rimelig og i god overensstemmelse med planlovens formål. Opførelse af nye større sommerhuse bør normalt henvises til de udlagte sommerhusområder." (Understreget her).

Det kan således konkluderes, at lovgiver ikke har tilkendegivet nogen specifikke retningslinjer for udvidelser af sommerhuse i landzone, og at praksis hos rekursmyndighederne er, at udvidelser af sommerhuse til en størrelse på 100 m² er muligt, og i overensstemmelse med planlovens formål. Det kan ligeledes konkluderes, at en afgørelse om

landzonetilladelse til udvidelse af et sommerhus i landzone under alle omstændigheder i hvert enkelt tilfælde skal træffes af kommunalbestyrelsen på baggrund af en konkret vurdering af den konkrete sag.

3.2 Nævnet har lagt forkerte faktiske oplysninger til grund for afgørelsen

Til støtte for ugyldighedspåstanden gøres det gældende, at Nævnet har lagt forkerte faktiske oplysninger til grund for afgørelsen. De oplysninger om placeringen af Ejendommen og områdets karakter, som Nævnet har lagt til grund for afgørelsen, er ikke korrekte, hvilket understøttes af, at de er ændret i flere af de afgørelser, Nævnet har truffet vedrørende Ejendommen. Dette er en væsentlig retlig mangel ved afgørelsen, og retsvirkningen heraf er ugyldighed.

Af nedenstående udklip fra Plandata.dk fremgår Ejendommens beliggenhed i forhold til nærmeste sommerhuszone (gul skravering) og nærmeste byzone (rød skravering):



Som det fremgår, ligger nærmeste sommerhusområde blot omkring 31 m vest for den samlede ejendom og 50 m vest for den matrikel, hvorpå den ansøgte udvidelse skal ligge. De relevante, og korrekte, afstande fremgår endvidere af sagens bilag 6. Det fremgår af kortbilaget, at nærmeste anden bebyggelse ligger blot 83 m syd for Ejendommen, at nærmeste sommerhus ligger blot ca. 100 m vest for Ejendommen, og at nærmeste bolig i byzone ligger blot 113 m fra Ejendommen.

3.2.1 Nævnets afgørelse af 23. august 2023 (bilag 1)

Af Nævnets afgørelse af 23. august 2023 (bilag 1), som er genstand for nærværende sag, fremgår det om Ejendommens placering og området, s. 2, 3. afsnit, at:

"Ca. 70 m øst for ejendommen ligger et boligområde (Boligområde 1) og ca. 600 m syd og sydvest for ejendommen ligger et større sommerhusområde." (Understreget her).

Det anførte er ikke korrekt. Som det fremgår af ovenstående klip fra Plandata, ligger nærmeste sommerhusområde ikke ca. 600 m fra Ejendommen, som anført af Nævnet, men blot omkring 31 m vest for den samlede ejendom og 50 m vest for den matrikel, hvorpå den ansøgte udvidelse skal ligge. 600 m syd og sydvest for Ejendommen er derimod langt inde i det udlagte sommerhusområde.

3.2.2 Nævnets afgørelse af 18. juni 2019 (bilag 7)

Af Nævnets afgørelse af 18. juni 2019 (bilag 7) fremgår det, om området og Ejendommen, s. 2:

"Cirka 30 m vest for ejendommen ligger et sommerhusområde, der er omfattet af kommuneplan-ramme nr. 3.S.1, der udlægger området til sommerhus- og fritidsbebyggelse.

Cirka 70 m øst for ejendommen ligger et boligområde, der er omfattet af kommuneplanramme nr. 1.B.16, der udlægger området til boligområde. Boligområdet er lokalplanlagt og overført til byzone." (Understreget her).

Nævnet har således ikke i denne afgørelse anført, at sommerhusområdet ligger 600 m fra Ejendommen.

3.2.3 Nævnets afgørelse af 20. november 2023 (bilag 4)

Sagsøger begrundede sin anmodning til Nævnet om genoptagelse af afgørelsen af 23. august 2023 med det ovenfor anførte om, at Nævnet havde lagt forkerte faktiske oplysninger til grund for afgørelsen, der er indbragt til prøvelse i nærværende sag (bilag 1). Af Nævnets afgørelse af 20. november 2023 (bilag 4), hvorved Nævnet afslog at genoptage sagen, fremgår det af Nævnets vurdering vedrørende ejendommens placering, afgørelsens s. 5:

"Endvidere bemærker nævnet, at nævnet ud over oplysningen om 600 m til det udlagte sommerhusområdes midte, ligeledes angiver en afstand fra sommerhuset til et udlagt boligområde mod øst på ca. 70 m og en afstand på ca. 30 m mod vest til det udlagt sommerhusområdes yderkant." (Understreget her).

Det skal hertil bemærkes, at det ikke af afgørelsen af 23. august 2023 (bilag 1) fremgik, at afstanden anført som 600 m til det udlagte sommerhusområde var opgjort som afstanden til sommerhusområdets midte. Det af Nævnet anførte herom er ganske enkelt forkert.

-ooo0ooo-

Konkluderende har Nævnet således i alle 3 afgørelser anvendt forskellige beskrivelser af Ejendommens beliggenhed, herunder baseret den indbragte afgørelse (bilag 1) på en forkert afstandsangivelse til nærmeste sommerhusområde- og sommerhusbebyggelse. Dette er en retlig mangel ved afgørelsen, som i sig selv medfører dens ugyldighed.

Planklagenævnet har da også under skriftvekslingen erkendt, at Nævnets afgørelse (bilag 1) indeholder en fejlagtig oplysning, idet Nævnet i svarskriftet øverst s. 8 har anført:

"Den anførte afstand på 600 meter kan med andre ord anses som en bagatelagtig fejl uden betydning for det trufne afgørelse. Det bemærkes, at afstanden endvidere ikke indgår i Planklagenævnets begrundelse (bilag 1, afsnit 2.3.6)." (Understreget her).

Sagsøger bestrider, at fejlen er "bagatelagtig", da vurderingen af Ejendommens beliggenhed og områdets karakter har været et afgørende kriterium for både kommunens og Nævnets afgørelser. For det første indgår den fejlagtige oplysning i et afsnit i Nævnets afgørelse, der bærer overskriften "Sagens oplysninger" (bilag 1, afsnit 1, s. 2). For det andet fremgår det af afsnittet "Planklagenævnets vurdering" i den indbragte afgørelse (bilag 1, afsnit 2.3.6, s. 6), at Nævnet har lagt vægt på "... at sommerhuset fortsat er fritliggende mellem - og nær - et større sommerhusområde og et nyere boligområde..." (Understreget her).

Nævnets fejlagtige forståelse af Ejendommens beliggenhed og områdets karakter medfører, at Nævnets afgørelse er baseret på en faktisk vildfarelse, som har haft afgørende betydning for afgørelsens resultat. Der er entydigt tale om en klar og væsentlig mangel ved afgørelsen. Sagsøger henviser til støtte herfor til U2005.1780H. Manglen medfører desuden, at Nævnets afgørelse lider af begrundelsesmangler, hvilket er nærmere uddybet i afsnit 3.6.

3.3 Nævnet har sat skøn under regel

Til støtte for ugyldighedspåstanden gør Sagsøger endvidere gældende, at Nævnets afgørelse, hvori den bærende præmis er Nævnets egen praksis, er udtryk for, at Nævnet har sat skøn under regel. Dette er en væsentlig retlig mangel ved afgørelsen, som medfører dens ugyldighed.

Fanø Kommune har foretaget en konkret og grundig vurdering af det ansøgte, herunder baseret på besigtigelse af Ejendommen og området samt kommunens lokalkendskab til området. Således har et politisk flertal hos kommunen besluttet at meddele en begunstigende forvaltningsakt i form af en begrænset landzonetilladelse til at bygge en mindre tilbygning, så beboelsesarealet bliver maksimalt 100 m². Kommunens afgørelse er blandt andet baseret på, at kommunen konkret har vurderet, at området er præget af sommerhusbebyggelse (bilag 2, s. 2). Kommunen har utvivlsomt haft den fornødne hjemmel i planlovens § 35 til at træffe afgørelsen om landzonetilladelse.

Kommunen har foretaget en meget grundig og konkret vurdering af det ansøgte, hvilket understøttes af den omfattende behandling af sagen, som har været vurderet flere gange af udvalget for Erhverv, natur og teknik, og efterfølgende er blevet behandlet af den samlede kommunalbestyrelse på byrådsmødet den 12. september 2022 (jf. bilag 12).

Dette understøttes også af kommunens brev af 16. december 2022 (bilag 14) med bemærkninger til klagen, hvor det under "Planmæssige forhold" fremgår, at:

"Bebyggelsen er registreret som en sommerhusejendom i landzone og anvendes som helårsbeboelse. (...)

Ligeledes kan Fanø Kommune oplyse, at der ikke er registreret § 3 natur på den del af ejendommen hvorpå den eksisterende lovlige bebyggelse ønskes udvidet fra 80 m² til 100 m².

Ejendommen er ikke udpeget som værdifuld natur, økologisk forbindelse eller potentiel natur og er ikke udpeget på Grønt Danmarkskort. (...)

Bebyggelsen på Adresse 1 ligger ikke umiddelbart ud til et større åbent landskab og er dermed ikke til væsentlige visuel gene for området, da dette bærer præg af at være et område med sommerhusbebyggelse. (Understreget her).

Det følger endvidere af belysningen under afsnittet "Vurdering", at:

"Fanø Kommune har foretaget en konkret vurdering i relation til landzonetilladelsen til Adresse 1 til udvidelse fra 80 m² til 100 m² og har inddraget planmæssige hensyn, herunder en bred afvejning af en række forskellige hensyn, der falder ind under planlovens formålsbestemmelse. (...)

Fanø Kommune vurderer ikke, at en udvidelse af den eksisterende lovlige bebyggelse fra 80 m² til 100 m² vil være til væsentlige visuel gene for oplevelsen af landskabet, da bebyggelsen ikke er synlig på større afstand og da området i dag bærer præg af sommerhusbebyggelse.

Ligeledes vurderer Fanø Kommune ikke at en udvidelse konflikter med særlige naturinteresser, eller udpegning af beskyttet natur.

Fanø Kommune vurderer ligeledes ikke at en udvidelse fra 80 m² til 100 m² skal ses i relation til formålet med landzoneadministration, navnlig beskyttelsen mod spredt og uplanlagt bebyggelse i det åbne land, da udvidelsen på 20 m² ikke vil bidrage til yderlige bygninger på ejendommen Adresse 1 men alene skal ses som en mindre udvidelse af den eksisterende lovlige bebyggelse. (...)

Fanø Kommune vurderer, at området er præget af sommerhusbebyggelse og at udvidelsen på 20 m² ikke vil være til væsentlige visuel gene og at denne udvidelse ikke vil bidrage til at sløre oplevelsen af et større landskab, da området idag bærer præg af sommerhus bebyggelse. (Understreget her).

Kommunen har således, på baggrund af en grundig gennemgang af sagen og en konkret skønsmæssig vurdering af det ansøgte og de hensyn, der kan og skal inddrages efter planlovens § 35, vurderet at der kan meddeles tilladelse til den ansøgte udvidelse i denne konkrete sag.

Overfor Kommunens konkrete og grundige vurdering af sagen står Nævnets generelt formulerede vurdering. Følgende fremgår af den indbragte afgørelse, afsnit 2.3.6, Planklagenævnets vurdering:

"Nævnet lægger herved vægt på, at sommerhuset allerede i overensstemmelse med nævnets praksis er udvidet til 80 m², at sommerhuset fortsat er fritliggende mellem - og nær - et større sommerhusområde og et nyere boligområde, og at det ligger i et område, der er udlagt til landområde i kommuneplanen. Det er også indgået i nævnets vurdering, at sommerhuset med den ønskede udvidelse antager karakter af en helårsbolig." (Understreget her).

Sagsøger fastholder heroverfor, at området er præget af sommerhusbebyggelse og i øvrigt ligger i en smal kile mellem det udlagte sommerhusområde og byzonen, som vist i bilag 17. Baseret på de faktiske forhold er Ejendommen faktisk ikke beliggende i det åbne land eller i et landområde med spredt bebyggelse.

Sagsøger fastholder desuden, at huset med den ansøgte udvidelse ikke antager karakter af helårsbolig, da helårsboliger, både generelt og konkret i landzonen på Fanø, har størrelser, der langt overstiger 100 m², som det er dokumenteret i bilag 18. De nærmest liggende sommerhuse har størrelser på op til 160 m². Der er med planlovens § 36, stk. 1, nr. 10, desuden hjemlet mulighed for, at helårshuse i landzone kan ombygges uden landzonetilladelse, så de har en størrelse på op til 500 m². Det er på den baggrund ikke retvisende, at et sommerhus, fordi det udvides til et samlet boligareal på 100 m², "antager karakter af en helårsbolig", som anført af Nævnet i afgørelsens (bilag 1) s. 6.

Konkluderende har Nævnet, i modsætning til kommunen, ikke foretaget en konkret vurdering af det ansøgte, og har i øvrigt ikke påpeget nogen fejl ved Kommunens afgørelse, men baseret sin afgørelse på Nævnets egen praksis om, at fritliggende sommerhuse i det åbne land ikke må have en størrelse på over 80 m² kombineret med en faktisk vildfarelse vedrørende Ejendommens beliggenhed og områdets karakter. Nævnet har herved sat skøn under regel.

Dette er en retlig mangel ved afgørelsen, som må anses for at være væsentlig. Det fremhæves i den forbindelse, at Nævnet med sin afgørelse omgør en begunstigende forvaltningsakt til et afslag. Sagsøger har således haft, og har, en berettiget forventning om at kunne udnytte landzonetilladelsen, hvilket medfører, at der må stilles strenge krav til en afgørelse om dens tilsidesættelse, som i realiteten har karakter af tilbagekaldelse.

3.4 Nævnet skulle have udvist tilbageholdenhed i prøvelsen af kommunens afgørelse

Sagsøger gør endvidere gældende, at Nævnet i en sag som denne, hvor Fanø Kommune har et særligt kendskab til de lokale forhold, og dette er indgået i kommunens vurdering og afgørelse, skulle have udvist tilbageholdenhed i prøvelsen af kommunens afgørelse.

Til støtte herfor henvises til Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup i Forvaltningsret, Almindelige Emner, 7. udgave, 2022, s. 414 om modifikationer til rekursorganets fuldstændige prøvelse:

"Det er nærliggende, at når en prøvelsesinstans, herunder et administrativt rekursorgan, får forelagt en påklaget afgørelse, vil den psykologiske situation være følgende: Der foreligger nu en afgørelse i sagen. Denne er truffet af førsteinstansen, som har et kendskab til adressaten og sagens omstændigheder. Hvis rekursinstansen skal tilsidesætte afgørelsen, må det kunne påvises med en vis styrke, at en sådan tilsidesættelse er velbegrundet. Den psykologiske situation lægger således op til en vis tilbageholdenhed i praksis. Denne tilbageholdenhed vil forstærkes, hvis klagesagen i høj grad vedrører elementer i faktum, som kun kan vurderes ud fra et lokalkendskab. Man skal i den forbindelse være opmærksom på, at rekursmyndighederne ofte er direktorater (styrelser) eller ankenævn med sæde i hovedstaden (eller en bestemt by i provinsen)." (Understreget her).

Nævnets tilsidesættelse af Fanø Kommunes landzonetilladelse er ikke velbegrundet.

Det citerede vedrørende lokalkendskab gør sig også gældende i forbindelse med rekursorganets prøvelse af førsteinstansens konkrete subsumption, således samme sted, s. 416 øverst:

"Er der ikke tale om abstrakt fortolkning, men om konkret subsumption, vil rekursinstansen ligeledes kunne prøve fuldt ud. Her vil der imidlertid i praksis kunne være en vis tilbageholdenhed, især hvis der kræves et vist lokalkendskab." (Understreget her).

Revsbech og Mørup anfører videre, i relation til prøvelsen af førsteinstansens afgørelses hensigtsmæssighed, s. 418:

"Besidder førsteinstansen teknisk eller lægefaglige sagkundskab eller – hvor dette er relevant – lokalkendskab, kan dette medføre, at rekursorganet må være tilbageholdende i sin hensigtsmæssighedsprøvelse". (Understreget her).

Sluttelig fremgår det samme sted, s. 419, at den ovenfor nævnte tilbageholdenhed *"især vil gøre sig gældende i forhold til prøvelsen af et hensigtsmæssighedsskøn – måske især hvor dette udøves af folkevalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer."* (Understreget her).

I denne sag har Fanø Kommune foretaget en konkret og grundig vurdering af det ansøgte, herunder baseret på besigtigelse af Ejendommen og området samt kommunens lokalkendskab til området, og afgørelsen blev truffet af de folkevalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Sagsøger gør gældende, at Nævnet – som hverken har lokalkendskab eller har foretaget nogen besigtigelse af Ejendommen eller området – burde have udvist tilbageholdenhed i prøvelsen af Kommunens afgørelse, som netop er baseret på kommunalbestyrelsens lokalkendskab til området.

Det forhold, at Nævnet ikke har udvist en sådan tilbageholdenhed, og har omgjort kommunens tilladelse til et afslag, baseret på Nævnets generelle praksis om fritliggende sommerhuse i det åbne land, illustrerer netop, at Nævnet ikke har kunnet påvise, at kommunens afgørelse ikke var gyldig og hensigtsmæssig. Nævnet har således ikke haft tilstrækkeligt grundlag for at ophæve Fanø Kommunes landzonetilladelse.

3.5 Nævnet har lagt en forkert retsopfattelse til grund for afgørelsen

Til støtte for ugyldighedspåstanden gøres det endvidere gældende, at Nævnet har lagt en forkert retsopfattelse til grund for afgørelsen. Det fremgår således af Nævnets afgørelse (bilag 1), s. 6, nederst:

*"Nævnet finder, at der ikke i den konkrete sag er sådanne særlige omstændigheder der kan medføre, at nævnets praksis om udvidelse af sommerhuse skal fraviges. Nævnet bemærker, at det forhold, at en udvidelse vil være hensigtsmæssig for ejeren, ikke er et hensyn, **der kan** inddrages i forbindelse med afgørelser efter landzonereglerne."* (Understreget og fremhævet her).

Det anførte er ikke korrekt. Individuelle sociale og menneskelige hensyn til ansøgeren er hensyn, der legalt kan inddrages i administrationen af landzonereglerne. Rammerne for administration af landzonesager fremgår af kapitel 2 i Landzonevejledningen. Følgende fremgår således af afsnit 2.2.14, "Individuelle sociale og menneskelige hensyn":

"Mere individuelle hensyn til ansøgeren kan omfatte forskellige aspekter. Hensynet kan for det første omfatte beskyttelsen af berettigede forventninger. Berettigede forventninger vil normalt forudsætte særlige omstændigheder, f.eks. konkrete tilkendegivelser fra myndighederne om, at tilladelse ville kunne forventes. Den forløbne tid og ansøgerens eventuelle økonomiske dispositioner i god tro i tillid til meddelelse af tilladelse har også betydning. (...)

Derudover kan individuelle sociale eller menneskelige hensyn tillægges vægt. Der kan f.eks. være tale om hensyn af familie-, alders- eller helbredsmæssig karakter." (Understreget her).

På baggrund af det citerede må hensynet til A's helbredsmæssige forhold anses som et hensyn, der lovligt både kan og skal indgå i afgørelsen efter landzonereglerne. Formålet med den ansøgte udvidelse på 20 m² er at etablere et ekstra soveværelse i huset. Dette behov er begrundet i, at A er ramt af alvorlig sygdom, som det også fremgår af ansøgningen til kommunen (bilag 11).

Sagsøger henviser til støtte herfor til MAD1996.1179, hvor Naturklagenævnet inddrog hensynet til ansøgernes alder og de familiemæssige bånd i afgørelsen og til KFE 1993.54 vedrørende inddragelse af sociale/helbredsmæssige hensyn, i dette tilfælde til handicap og behov for at bruge kørestol.

Planklagenævnets vurdering af, at hensigtsmæssigheden af udvidelsen for ejeren ikke er et hensyn, der kan inddrages i landzonesager, og konkret i nærværende sag, er således udtryk for en retsvildfarelse hos Nævnet. Dette er endnu en retlig mangel ved afgørelsen. Da denne

mangel har karakter af en hjemmelsmangel, er manglen væsentlig, og afgørelsen skal også af denne grund tilsidesættes som ugyldig.

3.6 Nævnets afgørelse lider af begrundelsesmangler

Til støtte for ugyldighedspåstanden gøres det desuden gældende, at Nævnets afgørelse ikke opfylder forvaltningslovens krav til begrundelse.

Ifølge forvaltningslovens § 24, stk. 2, skal begrundelsen indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Dette krav er ikke opfyldt, allerede som følge af, at Nævnet, hvilket Nævnet har anerkendt under skriftvekslingen, har lagt forkerte faktiske oplysninger til grund for afgørelsen, som anført ovenfor i afsnit 3.2.

Idet afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen desuden angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens 24, stk. 1. Dette er ikke opfyldt ved afgørelsen, jf. det ovenfor under punkt 3.3 og 3.4 anførte.

Det bemærkes desuden, at Nævnets henvisning s. 6 i afgørelsen (bilag 1) til *"præmisserne i nævnets afgørelse af 18. juni 2019"* (bilag 7), som grundlag for vurderingen i afgørelsen af 23. august 2023 savner mening, og på ingen måde opfylder begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24.

Det følger af Vejledning 11740/1986 om forvaltningsloven, pkt. 132, at *"en begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold."* Dette er også slået fast i praksis. Nævnets afgørelse indeholder dog ikke nogen begrundelse, der i tilstrækkelig grad forklarer, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Set i lyset af, at Nævnet har omgjort en af kommunen meddelt begunstigende forvaltningsakt til et afslag, må der stilles endog meget strenge krav til begrundelsen, hvilket også følger af, at begrundelseskravene i forvaltningslovens §§ 22 og 24 har karakter af garantiforskrifter. Begrundelseskravene er dog, som nævnt, slet ikke opfyldt, hvilket er endnu en væsentlig retlig mangel ved afgørelsen, som medfører dens ugyldighed. Sagsøger påberåber sig til støtte herfor U2024.448Ø.
..."

Planklagenævnet har i sit påstandsdokument af 22. januar 2025 anført:

" ...

3.1 Overordnede anbringender

Til støtte for påstanden om frifindelse gøres det overordnet gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 23. august 2023 (bilag 1) er lovlig og gyldig.

Planklagenævnets prøvelse af Fanø Kommunes afgørelse om landzone-tilladelse er efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 1, en fuld prøvelse, som både omfatter retlige og skønsmæssige spørgsmål. Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke forbundet med mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Planklagenævnet har med rette fundet, at en tilladelse vil være i strid med de hensyn, der skal varetages med landzonereglerne, da landskabelige og planlægningsmæssige hensyn taler imod landzonetilladelse.

Planklagenævnet har ved vurderingen med rette lagt vægt på, at sommerhuset allerede er udvidet til 80 m², at ejendommen er fritliggende mellem et større sommerhusområde og et nyere boligområde, og at ejendommen ligger i et område, der er udlagt til landområde i kommuneplanen. Det er herudover indgået i nævnets vurdering, at huset med den ønskede udvidelse antager karakter af en helårsbolig, hvortil der henvises til det oplyste i stævningen (side 14) om, at udvidelsen ønskes foretaget med det formål, at sagsøger skal kunne benytte ejendommen som helårsbolig.

Planklagenævnet har desuden med rette lagt vægt på, at der ikke i den konkrete sag er sådanne særlige omstændigheder, der kan medføre, at nævnets praksis om udvidelse af sommerhuse skal fraviges. Endelig har Planklagenævnet med rette lagt vægt på hensynet til at undgå præcedens, idet en tilladelse vil kunne danne præcedens for lignende ansøgninger.

Det gøres gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Planklagenævnets vurdering af, at der ikke kan gives landzonetilladelse til den ansøgte udvidelse af sagsøgers sommerhus, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Der er tilsvarende ikke grundlag for at tilsidesætte Planklagenævnets skønsmæssige afvejning af hensynet til sagsøgers interesse i at kunne anvende ejendommen til helårsbolig over for de hensyn, som skal varetages ved administrationen af landzonereglerne.

3.2 Det retlige grundlag

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

En udvidelse af et sommerhus i landzone kræver derfor tilladelse efter 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 forarbejderne til bestemmelsen i planlovens § 35, stk. 1, at landzonereglerne skal administreres på baggrund af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn og andre samfundsmæs-

sige 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.

Der gælder efter loven en række undtagelser fra kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 5 u og §§ 36-38. Hvis forholdet ikke kræver landzonetilladelse, vil det være umiddelbart tilladt efter landzonereglerne. Ingen af undtagelserne finder anvendelse i den konkrete sag.

Hele landet er opdelt i byzoner, sommerhusområder og landzone, jf. planlovens § 34.

Sommerhusområder er i § 34, stk. 3, defineret som områder, (nr. 1) som i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt er udlagt til sommerhusbebyggelse, (nr. 2) områder, som i en lokalplan er overført til sommerhusområde, og (nr. 3) områder, som ved kommunens beslutning efter § 33, stk. 1, nr. 2, har opretholdt zonestatus som sommerhusområde.

Udgangspunktet efter planloven er, at sommerhuse skal ligge i sommerhusområder, og at nye sommerhuse ikke kan tillades 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 landskabelige forhold, hvor bl.a. projektets påvirkning, herunder dets størrelse og udformning, skal vurderes.

I særligt værdifulde områder kan der normalt ikke gives tilladelse til udvidelse af et sommerhus. Særligt værdifulde områder er f.eks. Natura 2000-områder, områder beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, områder udpeget med særlige landskabelige eller naturmæssige værdier, områder hvor der gælder særlige begrænsninger for ny bebyggelse, og områder som i planlægningen er særlig højt prioriteret som f.eks. rekreative eller grønne områder. Der kan efter omstændighederne gives tilladelse til en mindre tilbygning, hvis udvidelsen sker for f.eks. at muliggøre et tidssvarende badeværelse. Med mindre tilbygning menes efter hidtidig praksis op til 8 m² for helt små huse og op til 4 m² for lidt større huse.

Det følger af planlovens § 35, stk. 3, at kystnærhedszonen, jf. lovens § 5 a, stk. 1, skal holdes fri for bebyggelse og anlæg, der ikke er afhængig af kystnærhed, og at der kun må gives landzonetilladelse, hvis det ansøgte er af helt underordnet betydning i forhold til de nationale planlæg-

ningsinteresser i kystområderne. Dette indebærer, at de landskabelige, naturmæssige og rekreative interesser, der er knyttet til kystnærhedszonen, skal tillægges særlig betydning ved stillingtagen til landzonetilladelse.

I områder uden særlige landskabelige eller naturmæssige værdier kan fritliggende sommerhuse i det åbne land efter konkret vurdering efter hidtidig praksis normalt tillades udvidet til i alt omkring 80 m². Uanset områdets karakter bør et sommerhus i landzone dog ikke få en størrelse, som svarer til en hel-årsbolig. Dette gælder uanset, hvad der tidligere måtte være givet landzonetilladelse til i området. Større sommerhuse må således henvises til egentlige sommerhusområder i § 34's forstand.

3.3 Skøn under regel

Sagsøger gør gældende (stævningen side 8), at Planklagenævnets henvisning til egen praksis om størrelsen af sommerhuse er udtryk for, at Planklagenævnet har sat skøn under regel.

Det bemærkes indledningsvist, at Planklagenævnet i sager om landzonetilladelse foretager en fuld prøvelse af kommunens afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1, jf. § 58, stk. 1, nr. 1, og at det således er Planklagenævnet, der fastlægger en ensartet praksis for hele landet.

Det følger af Planklagenævnets afgørelse (bilag 1, side 6), at vurderingen er foretaget i overensstemmelse med præmisserne i afgørelsen fra den 18. juni 2019. Det fremgår af dén afgørelse, at Planklagenævnet har inddraget flere hensyn, men at Planklagenævnet efter en *samlet* vurdering fandt, at:

"... der er tale om en væsentlig forøgelse af sommerhusets størrelse, at sommerhuset er fritliggende mellem - og nær - et større sommerhusområde og et nyere boligområde, og at det ligger i et område, der er udlagt til landområde i kommuneplanen. Uanset om området betragtes som et særligt værdifuldt område eller et område uden særlige landskabelige eller naturmæssige værdier, overskrider udvidelsen og størrelsen af den samlede bebyggelse desuden de grænser, som efter praksis gælder for sådanne områder. Nævnet finder ikke grundlag for at fravige praksis i denne sag." (Understreget her)

Det bemærkes i øvrigt, at kravet om landzonetilladelse er grundkernen i beskyttelsen af det åbne land mod spredt og uplanlagt bebyggelse. Denne beskyttelse af det åbne land er det helt overordnede formål med tilladelseskrauet, jf. bl.a. Helle Tegner Anker, Planloven med kommentarer, 1. udgave (2013), hvor følgende fremhæves fra side 557 f.:

"Kravet om landzonetilladelse – ofte benævnt som landzonebåndet – er grundkernen i beskyttelsen af det åbne land mod spredt og uplanlagt bebyggelse. Denne beskyttelse af det åbne land er det helt overordnede formål med tilladelseskrauet."

[...]

En landzoneadministration, hvor der gives tilladelse til spredt og uplanlagt bebyggelse mv. i det åbne land, kan således undergrave den offentlige planlægnings udpegning af fx erhvervs-, bolig og sommerhusområder og tilliden hertil. Hensynet til at undgå spredt og uplanlagt bebyggelse mv. i det åbne land indgår derfor som et stærkt hensyn til landzoneadministrationen og i Natur- og Miljøklagenævnets praksis." (Understreget her)

Det gøres i den forbindelse gældende, at det ikke er udtryk for skøn under regel, at interne regler anvendes som et vejledende udgangspunkt for skønnet, når anvendelsen af de interne regler ikke udelukker skønnet, jf. bl.a. Garde m.fl. i "Forvaltningsret – Almindelige emner", 7. udgave (2022), side 275 f.

I den konkrete sag har Planklagenævnet taget udgangspunkt i den generelle dispensationspraksis for udvidelse af sommerhuse i landzoner og samtidigt foretaget en konkret vurdering og fundet, at der ikke kan meddeles landzonetilladelse til udvidelsen af sagsøgers ejendom.

Sagsøger anfører (replikken side 3-4), at Planklagenævnet skal udvise tilbageholdenhed i prøvelsen af Fanø Kommunes afgørelse i den konkrete sag. Sagsøger henviser til Garde m.fl. i "Forvaltningsret – Almindelige Emner", 7. udgave (2022), s. 414 ff.

Det følger af planlovens § 58, stk. 1, nr. 1, at Planklagenævnet foretager en fuld prøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelser i sager om landzonetilladelse. Det indebærer, at Planklagenævnet i disse sager skal foretage prøvelse af retlige og skønsmæssige spørgsmål. Det bestrides, at Planklagenævnet *skal* udvise tilbageholdenhed ved prøvelsen af kommunens afgørelse alene på grund af det forhold, at kommunen har et lokalt kendskab.

3.4 Faktiske oplysninger

Sagsøger gør gældende (stævningen, side 11), at Planklagenævnet ved sin afgørelse har lagt forkerte faktiske oplysninger til grund for afgørelsen, herunder navnlig vedrørende ejendommens placering i forhold til sommerhusområdet og byzonen.

Følgende tekststykke fra afgørelsen (bilag 1) ses fremhævet af sagsøger (stævningen side 11):

"Ca. 70 m øst for ejendommen ligger et boligområde (Boligområde 1) og ca. 600 m syd og sydvest for ejendommen ligger et større sommerhusområde."

Det skal bemærkes, at følgende oplysninger fremgår i direkte forlængelse af det fremhævede afsnit i afgørelsen (bilag 1, side 2):

"... større sommerhusområde. Vest og sydvest for ejendommen - og i en afstand af ca. 30 m - ligger et område, som i kommuneplanen er omfattet af kommuneplanramme 3.2.1, som fastlægger områdets anvendelse til sommerhusbeboelse. Området er ikke omfattet af en lokalplan eller en byplanvedtægt, jf. plandata." (Understreget her)

Det bestrides ikke, at angivelsen af afstanden på 600 meter er forkert, men det bestrides, at dette har haft nogen betydning for Planklagenævnets afgørelse. I den sammenhæng bemærkes, at ejendommens beliggenhed herudover er beskrevet korrekt, og at afstanden på 600 meter ikke fremgår af Planklagenævnets begrundelse som noget, der er blevet tillagt vægt ved vurderingen af, om udvidelsen skulle tillades (bilag 1, side 6).

Det fastholdes, at oplysningen ingen betydning har haft for afgørelsens resultat, hvorfor der ikke kan være tale om en væsentlig mangel ved afgørelsen. Det fastholdes desuden, at angivelsen af afstanden på 600 meter ikke kan kategoriseres som en begrundelsesmangel.

3.5 Forkert retsopfattelse

Sagsøger gør gældende (stævningen, side 13), at Planklagenævnet ikke har inddraget sociale og menneskelige hensyn til ansøgeren i administrationen af landzonereglerne.

Som anført er kravet om landzonetilladelse kernen i beskyttelsen af det åbne land mod spredt og uplanlagt bebyggelse, hvilket er det helt overordnede formål med tilladelseskravet. Ved stillingtagen til landzonetilladelse må der ifølge bemærkningerne til planloven foretages en konkret vurdering under hensyntagen til de til enhver tid gældende forudsætninger af planmæssig, samfundsøkonomisk eller anden art. Der kan i landzoneadministrationen ske en bred afvejning af en række forskellige hensyn, der falder ind under planlovens formålsbestemmelse.

Det er muligt at foretage en bred kategorisering af disse hensyn, jf. landzonevejledningens pkt. 2.2. De enkelte hensyn vil indgå med forskellig vægt i kommunernes vurdering afhængigt af den konkrete landzoneansøgning og de stedlige forhold.

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 landskabelige forhold, hvor bl.a. projektets påvirkning, herunder dets størrelse og udformning, skal vurderes.

Det fremgår af landzonevejledningens pkt. 2.2.14, at individuelle sociale og menneskelige hensyn kan inddrages i vurderingen. Hensynet omfatter dog først og fremmest berettigede forventninger hos ansøger, herunder f.eks. *"konkrete tilkendegivelser fra myndighederne om, at tilladelse ville kunne forventes."* Det fremgår herefter, at individuelle sociale eller menneskelige hensyn *kan* tillægges vægt, herunder f.eks. hensyn af familie-, alders- eller helbredsmæssig karakter.

Som udgangspunkt kan ingen af de i landzonevejledningen nævnte hensyn stå alene, men indgår hver især i en konkret afvejning, hvor sagens fakta indgår i forhold til de forskellige hensyn. Det betyder, at nogle hensyn vægtes højere end andre i nogle områder.

Sagsøger gjorde i udtalelsen til nævnet (bilag 15) opmærksom på, at sagsøger er førtidspensionist. Planklagenævnet har konkret vurderet, at det forhold, at en udvidelse vil være hensigtsmæssig for ejeren, ikke kunne opveje de landskabelige og præcedensmæssige hensyn i den samlede vurdering.

Det bestrides ikke, at individuelle hensyn kan tillægges vægt, men Planklagenævnet har i denne sag ikke fundet, at det forhold, at en udvidelse vil være hensigtsmæssig for sagsøger, kunne føre til, at der i modstrid med de øvrige hensyn skulle gives landzonetilladelse.

Det bestrides, at Planklagenævnet har lagt en forkert retsopfattelse til grund for afgørelsen. Planklagenævnet har foretaget en konkret vurdering og afvejning med udgangspunkt i planlovens formål og hensynene bag planlovens landzonebestemmelser set i forhold til sagens faktiske oplysninger.

3.6 Begrundelsesmangler

Sagsøger gør gældende (stævningen, side 15), at Planklagenævnets afgørelse ikke lever op til forvaltningslovens krav til begrundelse.

En skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, der, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold, jf. forvaltningslovens § 22, skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter samt, i det omfang afgørelsen er baseret på et administrativt skøn, angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1. Begrundelsen skal om nødvendigt også indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. lovens § 24, stk. 2.

Med hensyn til kravet om henvisning til retsregler er det i almindelighed tilstrækkeligt at henvise til den relevante lovbestemmelse eller den administrativt fastsatte bestemmelse, eventuelt med en gengivelse af indholdet.

Planklagenævnets afgørelse (bilag 1) indeholder i den sammenhæng begrundelser for vurderingen i form af henvisningen til nævnets egen praksis, ligesom Planklagenævnet ved vurderingen har lagt vægt på, at ejendommen er fritliggende mellem et større sommerhusområde og et nyere boligområde, herunder at ejendommen ligger i et område, der er udlagt til landområde i kommuneplanen. Derudover begrundes afslaget med, at den ønskede udvidelse gør, at ejendommen antager karakter af en helårsbolig.

Det bemærkes, at der i afgørelsen tillige henvises til præmisserne i afgørelsen af 18. juni 2019 (bilag 7), hvori Planklagenævnet blandt andet begrundet afslaget med, at en tilladelse ville være i strid med kommuneplanlægningen og med landzonebestemmelsernes formål om at sikre en klar grænse mellem by og land samt om at friholde det åbne land for spredt og uplanlagt bebyggelse. Herudover vurderede Planklagenævnet ved afgørelsen, at ejendommen ikke ligger i et område, der er præget af sommerhusbebyggelse.

Det er ikke påkrævet, at afgørelsen skal indeholde en *fuldstændig gengivelse* af alle hensynene, der er lagt til grund ved skønsudøvelsen, jf. f.eks. U 2012.3640H, hvor den omstændighed, at kommunens skriftlige afgørelse ikke angav alle de hovedhensyn, der havde været bestemmende for skønsudøvelsen, ikke kunne føre til, at afgørelsen var ugyldig.

Det gøres gældende, at Planklagenævnets afgørelse lever op til kravene i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

...”

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

Rettens begrundelse og resultat

A har gjort gældende, at der er flere væsentlige retlige mangler ved Planklagenævnets afgørelse, herunder at nævnet har lagt forkerte faktiske oplysninger om afstanden til det nærliggende sommerhusområde til grund.

Oplysningerne i sagsfremstillingen i Planklagenævnets afgørelse af 23. august 2023 om bl.a. 600 meter til sommerhusområdet blev også anvendt i sagsfremstillingen i nævnets afgørelse af 21. september 2021, hvor nævnet stadfæstede kommunens landzonetilladelse til udvidelse af sommerhuset fra 45 m² til op til 80 m². I sagsfremstillingen i den aktuelle afgørelse fremgår udover afstanden på 600 meter tillige oplysning om en afstand af ca. 30 meter til sommerhusområdet. Herefter og idet der i nævnets begrundelse ikke henvises til en afstand på 600 meter, men blot til, at nævnet fortsat finder, at det ansøgte sommerhus er fritliggende mellem og nær sommerhus- og boligområderne, finder retten ikke, at det kan lægges til grund, at Planklagenævnet har lagt forkerte faktiske oplysninger om afstanden til sommerhusområdet til grund ved nævnets vurdering.

Planklagenævnets prøvelse af Fanø Kommunes afgørelse af 7. november 2022 om landzonetilladelse omfattende udover evt. retlige spørgsmål også det skøn, som skal udøves ved vurderingen af, hvorvidt der er grundlag for at meddelelse tilladelse efter planlovens § 35.

A har gjort gældende, at Planklagenævnet har sat skøn under regel ved at lægge afgørende vægt på nævnets praksis, samt at nævnet burde have udvist tilbageholdenhed i prøvelsen af kommunens afgørelse.

Det fremgår om praksis af Natur- og Miljøklagenævnets samling af principielle afgørelser, NoMo nr. 47 af 1. november 2011, at fritliggende sommerhuse i det

åbne land i områder uden særlige naturinteressser eller landskabelige hensyn efter konkret vurdering kan tillades udvidet til i alt 60-80m² og, at sommerhuse i områder præget af bebyggelse med sommerhuse med ensartede grundstørrelser, dvs. områder der faktisk har karakter af sommerhusområder, efter en konkret vurdering kan tillades udvidet til det, der svarer til de omkringliggende eller i alt ca. 100m².

Retten finder, at Planklagenævnet i afgørelsen af 23. august 2023 har foretaget en konkret vurdering, hvorunder nævnets praksis og afgørelsens betydning som præcedens indgår som væsentlige hensyn. Det forhold, at Planklagenævnet ikke har foretaget en besigtigelse af ejendommen og området eller det forhold, at nævnet ikke har lokalkendskab, medfører ikke, at nævnet skal være tilbageholdende i prøvelsen af kommunens afgørelse. Retten bemærker i den forbindelse, at nævnet har haft adgang til oplysninger om f.eks. ejendommen beliggenhed, grundstørrelse og afstand til anden bebyggelse i både det nærliggende sommerhusområde og det nærliggende byområde.

A har tillige gjort gældende, at Planklagenævnet har lagt en forkert retsopfattelse til grund, samt at nævnet ikke har begrundet afgørelsen behørigt.

Det fremgår af Planklagenævnets begrundelse, at nævnet ikke fandt, at der forelå sådanne særlige omstændigheder, at nævnets praksis vedrørende fritliggende sommerhuse kunne fraviges, samt at nævnet herefter bemærker, at det forhold, at en udvidelse vil være hensigtsmæssig for ejeren, ikke er et hensyn, der kan inddrages. Retten finder ikke, at sidstnævnte kan tolkes således, at nævnet ikke har inddraget mere individuelle hensyn. Retten bemærker i den forbindelse, at det fremgår af Planklagenævnets afgørelse af 20. november 2023, hvor nævnet afslog at genoptage sagen, at oplysningerne om ejerens helbred indgik i sagen forud for nævnets afgørelse af 23. august 2023, men at nævnet ikke fandt, at dette vægtede nok til, at udvidelsen skulle tillades.

Planklagenævnets afgørelse indeholder en henvisning til de relevante bestemmelser, oplysninger om de væsentligste faktiske omstændigheder og angiver de hovedhensyn, nævnet har lagt vægt på. Retten finder herefter ikke, at Planklagenævnets afgørelse lider af begrundelsesmangler.

Da der efter det anførte ikke foreligger retlige mangler ved Planklagenævnets afgørelse og da retten ikke, heller ikke efter den besigtigelse som er foretaget i forbindelse med hovedforhandlingen, finder grundlag for at tilsidesætte Planklagenævnets vurdering af, at sommerhuset på Adresse 1, trods den korte afstand til både et sommerhusområde og et byområde, er fritliggende og ikke er beliggende i et område præget af sommerhusbebyggelse med ensartet grundstørrelse, samt da retten ikke finder grundlag for tilsidesætte

Planklagenævnets skønsmæssige afvejning af hensyn og nævnets vurdering af, at der ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder, der kan begrunde, at nævnets praksis om fritliggende sommerhuse fraviges, tages Planklagenævnes frifindelsespåstand til følge.

A har tabt sagen. Retten finder ikke grundlag for at fravige udgangspunktet om, at han derfor skal betale sagsomkostninger til modparten.

Sagsomkostningerne er efter sagens værdi, forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift med 37.500 kr. Beløbet er fastsat inkl. moms, idet Planklagenævnet er ikke momsregistreret.

THI KENDES FOR RET:

Planklagenævnet frifindes.

A skal til Planklagenævnet betale sagsomkostninger med 37.500 kr.

Beløbet skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne bliver forrentet efter rentelovens § 8 a.



VESTRE LANDSRET DOM

afsagt den 17. november 2025

Sag BS-17997/2025-VLR
(12. afdeling)

A
(advokat Inger Seeberg)

mod

Planklagenævnet
(advokat Britta Moll Bown)

Retten i Esbjerg har den 4. marts 2025 afsagt dom i 1. instans (sag BS-9632/2024-ESB).

Landsdommerne Hanne H. Pedersen, Alexander M. P. Johannessen og Tina Lang Christensen (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

Påstande

Appellanten, A, har gentaget sin påstand for byretten om, at indstævnte, Planklagenævnet, skal anerkende, at Planklagenævnets afgørelse af 23. august 2023 i klagesag med sagsnr. 22/17303 om Fanø Kommunes landzonetilladelse til udvidelse af sommerhus på Vej 1, Fanø, er ugyldig.

Planklagenævnet har påstået dommen stadfæstet.

Supplerende sagsfremstilling

Der er for landsretten fremlagt et kort, hvorpå ses ejendommen, Adresse 1, kystnærhedszonen og afstanden fra ejendommen til kysten. Der er desuden fremlagt fotos af området omkring ejendommen, Adresse 1.

Forklaring

B har forklaret supplerende, at hun er gift med A. Han blev tilkendt førtidspension i 2010 som følge af en hjerneblødning. Hans helbred bliver ikke bedre, og hans orienteringssans er ikke længere god. Han brækkede sin hofte for knap et år siden og er stadig påvirket af det. Han går dårligt, og hun er bange for, han skal falde igen. Det er ikke sikkert, at de kan blive boende, hvis de ikke får landzonetilladelsen, så der kan bygges et større soveværelse til A. Afstanden mellem seng og væg i deres nuværende soveværelse er meget lille.

De boede tidligere i et stort hus på Fanø, men da hun var presset af arbejde, børn og A's helbred, blev de enige om at flytte i noget mindre. Adresse 1 har været i A's familie siden 1970, og drømmen er, at de kan blive boende i huset. Han har det bedre og er mere rolig, når han er der, og han vil ikke væk derfra.

Den ønskede tilbygning på 20 m² vil blive placeret, så den udfylder det "hul", der ses på foto 5, ekstrakten side 183, dog vil den fortsætte en lille smule længere ud end den eksisterende gavl. I forhold til foto 1, ekstrakten side 181, vil den ønskede tilbygning blive placeret i forlængelse af den del af huset, der ses på fotoet. Tilbygningen vil blive udført i samme røde mursten og med samme sorte tag, som den eksisterende bygning.

Man vil kun kunne se tilbygningen, når man kommer fra øst. Fra vest kan den ikke ses, og fra syd er den gemt bag en klit. Huset ligger ikke i det åbne landskab. Vejret var meget tåget og diset, da der blev foretaget besigtigelse i byretten. Det kunne derfor ikke ses, at ejendommen ikke var beliggende i det åbne landskab.

Anbringender

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten.

A har yderligere anført, at Planklagenævnet har tilsidesat det forvaltningsretlige lighedsprincip ved at give afslag på en udvidelse, som andre ejere af fritidshuse i landzonen på Fanø har fået tilladelse til.

Planklagenævnets afgørelse af 23. august 2023 skal vurderes på det grundlag, den blev truffet på. Planklagenævnets efterrationalisering vedrørende de individuelle hensyn i afgørelsen af 20. november 2023 om afslag på genoptagelse ændrer ikke på, at Planklagenævnet på afgørelsestidspunktet den 23. august 2023 befandt sig i en retsvildfarelse om, at hensigtsmæssigheden af udvidelsen for ejeren er et hensyn, der ikke kan inddrages i landzonesager.

Planklagenævnets begrundelse er også mangelfuld i relation til nævnets vurdering af ejendommens beliggenhed i kystnærhedszonen. Nævnet har som en del af begrundelsen for, at landzonetilladelsen blev ændret til et afslag, lagt vægt på, at det ansøgte ligger i kystnærhedszonen. Det er modsat Planklagenævnets afgørelse af 21. september 2021, hvor nævnet stadfæstede Fanø Kommunes landzonetilladelse til en udvidelse af fritidsboligen til i alt 80 m² og anførte, at det ansøgte havde underordnet betydning i forhold til kysten. Der er ingen forklaring på, hvorfor vurderingen var anderledes i 2023.

Derudover har Planklagenævnet tilsidesat det forvaltningsretlige officialprincip ved ikke at undersøge alle faktiske forhold, der tilsyneladende er tillagt betydning for nævnets afgørelse. Disse faktiske forhold er beskrevet bl.a. ukorrekt, utilstrækkeligt, og for så vidt angår vurderingen i forhold til kystnærhedszonen er de slet ikke beskrevet. Det forvaltningsretlige officialprincip har karakter af en garantiforskrift, og tilsidesættelse heraf er endnu en væsentlig retlig mangel ved afgørelsen, der medfører dens ugyldighed.

Planklagenævnet har heroverfor anført, at Planklagenævnet ikke har tilsidesat det forvaltningsretlige lighedsprincip. Størrelsen af helårsboliger på Fanø har ingen betydning, og den omstændighed, at der findes enkelte fritidsboliger i landzonen, som er større end 100 m², kan ikke føre til, at A også har krav på landzonetilladelse til en udvidelse af ejendommen.

Oplysningerne om A's helbred indgik i sagen forud for afgørelsen af 23. august 2023, men Planklagenævnet fandt ikke, at det vægtede nok til, at udvidelsen skulle tillades. Der er ikke tale om efterrationalisering i afgørelsen af 20. november 2023 om afslag på genoptagelse.

Planklagenævnets begrundelse er ikke mangelfuld, heller ikke for så vidt angår henvisningen til ejendommens beliggenhed i kystnærhedszonen, ligesom nævnet ikke har tilsidesat det forvaltningsretlige officialprincip. Der er ingen holdpunkter for at antage, at sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst ved nævnets behandling af sagen.

Landsrettens begrundelse og resultat

Fanø Kommune gav i november 2022 A landzonetilladelse til at udvide sit sommerhus på øen fra 80 til 100 m². Ved afgørelse af 23. august 2023 ændrede Planklagenævnet tilladelsen til et afslag. Sagen angår, om Planklagenævnets afgørelse er ugyldig som anført af A.

I sagsfremstillingen i nævnets afgørelse er det om sommerhusets placering anført, at der ligger et sommerhusområde ca. 600 meter syd/sydvest for ejendommen. Parterne er enige om, at oplysningen om de 600 meter er forkert. Samme sted i sagsfremstillingen er det dog endvidere oplyst, at der også ligger et som-

merhusområde ca. 30 meter vest/sydvest for ejendommen, og at der ca. 70 meter øst for ejendommen er et boligområde, hvilket der er enighed om er korrekt. Som anført af byretten indgår oplysningen om de 600 meter til sommerhusområde ikke i afgørelsens begrundelse, hvor det blot er anført, at nævnet finder, at sommerhuset fortsat er fritliggende mellem og nær et større sommerhusområde og et nyere boligområde. Herefter, og da nævnet også har været bekendt med de to – kortere – afstande til sommerhusområde og boligområde på henholdsvis 30 og 70 meter, finder landsretten, at den fejlagtige oplysning om de 600 meter til sommerhusområde ikke har haft nogen betydning for afgørelsen. Oplysningen kan dermed ikke føre til afgørelsens ugyldighed.

Det fremgår af planlovens § 35, stk. 1, jf. § 58, stk. 1, nr. 1, at Planklagenævnet i sager om landzonetilladelse foretager en fuld prøvelse af kommunens afgørelse. Herefter og af de grunde, som byretten i øvrigt har anført, tiltræder landsretten, at Planklagenævnet ikke har skullet udvise tilbageholdenhed i sin prøvelse af kommunens afgørelse. Med samme begrundelse som byretten tiltræder landsretten endvidere, at Planklagenævnet ved sin afgørelse har foretaget et konkret pligtmæssigt skøn over, om der kunne meddeles landzonetilladelse til udvidelsen på 20 m², herunder at nævnet har været berettiget til at anvende sin praksis som et vejledende udgangspunkt for skønnet.

Afgørelsen af, om der i en sag som den foreliggende skal gives landzonetilladelse, beror på en skønspregt afvejning af hensynet til ansøgers interesse i en tilladelse over for de hensyn, som skal varetages ved administrationen af planloven. Der kan i afvejningen inddrages en lang række overordnede hensyn inden for planlovens rammer. Kredsen af saglige hensyn er bred og omfatter navnlig planlægningsmæssige hensyn og landskabshensyn. Også bl.a. individuelle sociale og menneskelige hensyn til ansøger kan tillægges en vis vægt.

Planklagenævnet har ved afgørelsen af 23. august 2023 foretaget et konkret skøn over, om der kunne meddeles landzonetilladelse til udvidelsen af sommerhuset, hvilket skete under inddragelse af relevante hensyn. A

anmodede efterfølgende om genoptagelse, idet han til støtte herfor anførte, at nævnet i afvejningen ikke havde inddraget hensynet til udvidelsens hensigtsmæssighed for ham, herunder hans helbredsmæssige forhold. I sin afgørelse af 20. november 2023, hvor nævnet gav afslag på genoptagelse, forholdt nævnet sig til indsigelsen, idet nævnet bekræftede, at helbredsmæssige forhold kan tillægges vægt i afvejningen, men man fastholdt, at det forhold, at en udvidelse ville være hensigtsmæssig for A, ikke vægtede nok til, at udvidelsen skulle tillades efter landzonebestemmelserne. Under disse omstændigheder og i øvrigt efter sagens oplysninger – og uanset om hensynet til de helbredsmæssige forhold ikke blev inddraget i afvejningen i afgørelsen af 23. august 2023 – finder landsretten, at en inddragelse af hensynet ikke ville have

betydning for sagens resultat. Forholdet kan derfor ikke føre til afgørelsens ugyldighed.

Landsretten tiltræder, at Planklagenævnets afgørelse i øvrigt indeholder en henvisning til de relevante bestemmelser, oplysninger om de væsentligste faktiske omstændigheder og angiver de hovedhensyn, Planklagenævnet har lagt vægt på. Planklagenævnets afgørelse lider derfor ikke af begrundelsesmangler, og det, som A har anført vedrørende kystnærhedszonen, ændrer ikke herpå.

Efter bevisførelsen er der ikke grundlag for at antage, at Planklagenævnet ikke havde de nødvendige oplysninger til at kunne træffe afgørelse om afslag på landzonetilladelse den 23. august 2023, eller at Planklagenævnet i den forbindelse skulle have tilsidesat lighedsprincippet.

Efter det anførte og i øvrigt af de grunde, som byretten har anført, tiltræder landsretten, at Planklagenævnets afgørelse ikke er ugyldig, og byrettens dom stadfæstes derfor.

Efter sagens udfald skal A i sagsomkostninger for landsretten betale 30.000 kr. til Planklagenævnet til dækning af udgifter til advokatbi-stand inkl. moms. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet taget hensyn til sagens omfang, forløb og hovedforhandlingens varighed.

THI KENDES FOR RET:

Byrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for landsretten skal A inden 14 dage betale 30.000 kr. til Planklagenævnet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.