



0

**FOB 2022-29**

# **Nabo havde ikke fået en rigtig begrundelse for manglende klageberettigelse vedrørende indbliksgener**

## Resumé

30. november 2022

*Et par klagede til Byggeklageenheden over, at en kommune havde udstedt en byggetilladelse til en hævet terrasse på naboejendommen til deres sommerhus. Terrassen havde en tilladt højde på ca. 1,10 meter og lå ca. 15 meter fra deres terrasse og hus.*

### Forvaltningsret

113.1

114.3

12.2

13.1

*Byggeklageenheden mente ikke, at naboparret var klageberettigede, og afviste derfor klagen. Enheden lagde i afgørelsen særlig vægt på, at naboparrets ejendom ikke lå i skel til ejendommen med den hævede terrasse. I en uddybende begrundelse lagde enheden alene vægt på dette forhold.*

*Efter ombudsmandens opfattelse ville det ikke være foreneligt med byggelovens klageregler at opstille en afskæringsregel, hvorefter der ikke kunne foreligge klageberettigelse, allerede fordi den pågældende ikke var nabo i skel. Byggeklageenhedens afgørelse ville derfor have været udtryk for en forkert fortolkning af retsgrundlaget, hvis enhedens uddybende begrundelse blev lagt til grund som værende udtryk for det, som enheden rent faktisk havde lagt vægt på ved afgørelsen.*

*Under ombudsmandens behandling af sagen anførte enheden imidlertid, at enheden også havde lagt vægt på en række andre forhold ved vurderingen af klageberettigelse.*

*Ombudsmanden kunne i lyset af disse forhold samlet set ikke kritisere Byggeklageenhedens vurdering af, at de indbliksgener, som naboparret blev udsat for i kraft af den hævede terrasse, ikke var tilstrækkeligt væsentlige til, at de kunne anses for klageberettigede.*

*Ombudsmanden konstaterede samtidig, at enhedens begrundelse i afgørelsen og navnlig den uddybende begrundelse ikke afspejlede det, som enheden faktisk havde lagt vægt på ved sin afgørelse. Dermed havde naboparret ikke fået en rigtig begrundelse i sagen, før den blev indbragt for ham. Det var efter ombudsmandens opfattelse kritisabelt.*

(Sag nr. 22/00071)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Kort om sagen

Den 10. september 2020 traf Langeland Kommune afgørelse om udstedelse af en byggetilladelse til en hævet terrasse på naboejendommen til jeres sommerhus med en højde på 1,10 meter. Kommunen vurderede i forbindelse med afgørelsen, at den hævede terrasse ikke udsatte jer for væsentlige indbliksgener. Den lagde herved vægt på bl.a. afstanden fra byggeriet til jeres terrasse mod vest, som ifølge kommunen var et sekundært udendørs opholdsareal, og at der var en indkørsel mellem jeres ejendom og det påklagede byggeri.

Ved en afgørelse af 7. januar 2021 afviste Byggeklageenheden at behandle jeres klage over indbliksgener fra den hævede terrasse. Byggeklageenheden vurderede, at I ikke opfyldte betingelserne for at være klageberettigede, og lagde ved afgørelsen særlig vægt på, at I ikke er naboer i skel, idet jeres ejendom og det påklagede byggeri er adskilt af en matrikel. Enheden lagde endvidere vægt på, at afstanden mellem det påklagede byggeri og jeres hus og terrasse er ca. 15 meter.

I en uddybende begrundelse af 11. november 2021 fastholdt enheden, at I ikke var klageberettigede. Enheden skrev bl.a. følgende:

”Da byggelovens formål med bestemmelserne om byggeret og helhedsvurdering er at varetage hensynet til nabo i skel, og jeres ejendom i det foreliggende tilfælde er adskilt fra den påklagede ejendom af den mellemliggende matrikel x, har Byggeklageenheden fundet, at I ikke opfylder betingelserne for at være klageberettigede.

...

Billedmaterialet er (...) ikke nyt i forhold til sagen ved Byggeklageenheden. Som det fremgår ovenfor under punkt 3, har Byggeklageenheden lagt afgørende vægt på, at I ikke er naboer i skel. Billedmaterialet kan ikke ændre på dette og giver derfor ikke anledning til yderligere bemærkninger.”

## 2. Retsgrundlaget

### 2.1. Klageberettigelse

Det følger af § 23, stk. 3, 1. pkt., i byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 1178 af 23. september 2016 som senest ændret ved lov nr. 2156 af 27. november 2021), at en kommunes afgørelser efter byggeloven og regler fastsat i medfør heraf kan påklages af afgørelsens adressat og andre, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

Kriterierne for, hvornår man er klageberettiget efter byggelovens § 23, stk. 3, 1. pkt., svarer til kriterierne for, hvornår man efter almindelige forvaltningsretlige regler anses for part i en sag.

Kerneområdet for partsbegrebet er afgørelsens adressat. Men også andre kan efter omstændighederne have partsstatus. Der lægges således vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald. Herudover er det relevant at se på de hensyn, som den lovgivning, der er relevant for den pågældende afgørelse, varetager.

Et af de hensyn, som byggelovgivningen varetager, er hensynet til at sikre naboejendomme mod indbliksgener, jf. bl.a. § 188 i bygningsreglement 2018 (BR18) (bekendtgørelse nr. 1399 af 12. december 2019).

I sager om byggetilladelse vil en nabo, som udsættes for indbliksgener, ikke uden videre være part og dermed klageberettiget. Det afgørende er i den forbindelse, om det omhandlede byggeri – sammenholdt med de bestående forhold – påfører naboen yderligere konkrete, væsentlige gener i forhold til dem, som naboen allerede er udsat for. Jeg henviser til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), s. 139 f., Morten Engberg, "Naboer som parter i byggesager" i Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, s. 44, og [overblik #14](#) om partshøring af naboer i byggesager i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

Vurderingen af indbliksgenernes væsentlighed beror på en vurdering af de konkrete omstændigheder, og der er i praksis blevet lagt vægt på en række forskellige elementer ved denne vurdering. Det drejer sig om bl.a. karakteren af den påklagede bebyggelse (herunder dens højde), bebyggelsens afstand til naboejendommen, i hvilket omfang der er tale om en ændring af de indbliksgener, naboen udsættes for, og om indbliksgenerne overstiger, hvad man må forvente i det pågældende område.

I KFE 2020.767 Ø (offentliggjort i tidsskriftet Kendelser om fast ejendom) fandt landsretten, at en nabo ikke kunne anses for part i en sag om byggetil-

ladelse til etablering af tre boliger med glaspartier og altaner, under henvisning til bl.a. at indbliksgenerne ikke oversteg, hvad man måtte forvente i et tæt bebygget område som indre by, og at indbliksvinklerne primært var skrå.

I MAD 2008.825 Ø (offentliggjort i tidsskriftet Miljøretlige Afgørelser og Domme) fandt landsretten, af der burde være sket partshøring af sagsøger forud for udstedelsen af en byggetilladelse til opførelse af bl.a. et udkigstårn 15 meter fra sagsøgers grund i en højde, der oversteg den almindelige bygningshøjde i kvarteret. Statsamtet havde i sin begrundelse – som landsretten tiltrådte – anført bl.a., at der var tale om så afgørende en ændring af mulighederne for indbliksgener, at de omkringliggende beboere måtte siges at have en tilstrækkelig væsentlig og individuel retlig interesse til at være parter og klageberettigede.

I sagen [FOB 2007.437](#) (på ombudsmandens hjemmeside) blev en nabo anset for part i en sag om opførelse af et 8,5 meter højt byggeri (hotellejligheder i 2 etager) umiddelbart foran naboens feriebolig. Det blev i sagen lagt til grund, at der var indbliksgener fra vinduer i 2. etages højde og fra en udvendig trappe med repos. Afstanden fra trappereposen til naboskel var ca. 6 meter, og trappen lå på det tætteste sted ca. 3 meter fra skellet. Mellem skellet og naboens hus løb en sti på ca. 4 meter i bredden.

I sagen [FOB 1999.553](#) (på ombudsmandens hjemmeside) blev indbliksgener grundet isætning af et ovenlysvindue anset for at være af så begrænset omfang, at naboerne ikke var parter i sagen.

## **2.2. Forvaltningslovens regler om begrundelse**

Det følger af forvaltningslovens § 22 (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen giver den pågældende part fuldt ud medhold.

En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Det fremgår af forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2.

En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det indhold, den har. Begrundelsen skal således være dækkende og subjektivt korrekt og må ikke være misvisende eller affattet på en måde, der

kan give anledning til misforståelser. Jeg henviser til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), s. 643 og 692 ff., Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 633 og 645 f., Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 8. udgave (2019), s. 319, og [overblik #10](#) om begrundelse i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

I sagen [FOB 1995.261](#) (på ombudsmandens hjemmeside) havde en kommune i en sag om afslag på tilskud til indkøb af en skrivemaskine oprindelig givet en anden begrundelse for afslaget end den, som kommunen senere angav i sin udtalelse til ombudsmanden. Ombudsmanden bemærkede, at kommunen dermed havde skabt usikkerhed, med hensyn til hvilke grunde der oprindelig førte kommunen til at give afslag. Han kunne ikke lægge til grund, at kommunens nye oplysninger om, hvad den havde lagt til grund ved sit afslag, var urigtige, men han fastslog, at hvis den nye forklaring var korrekt, havde klager ikke fået en rigtig begrundelse i den første skrivelse, hvilket han kritiserede.

### **3. Jeres synspunkter og Byggeklageenhedens udtalelser**

#### **3.1. Jeres synspunkter**

I har anført, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, idet der ikke er foretaget en besigtigelse i sagen. I finder endvidere, at myndighedernes antagelse om, at den hævede terrasse ikke udsætter jer for væsentlige indbliksgener, ikke er korrekt, da der er frit indblik til jer fra den hævede terrasse, og da afstanden ikke er større, end at ejerne kan høre, hvad I taler om. I har ikke set ejerne kigge den vej ud, som Byggeklageenheden omtaler som den naturlige udsigtsretning, og deres havemøbler står da også til venstre for jer på terrassen. Endelig er I ikke enige i vurderingen af, at jeres vestvendte terrasse er et sekundært udendørs opholdsareal, idet det er jeres største terrasse, som I anvender dagligt.

#### **3.2. Byggeklageenhedens udtalelser**

Jeg har til brug for min behandling af sagen indhentet to udtalelser fra Byggeklageenheden.

I en udtalelse af 11. maj 2022 anførte Byggeklageenheden, at det er enhedens opfattelse, at der ved vurderingen af klageberettigelse i hver enkelt sag skal foretages en konkret vurdering af, hvorvidt en klager er klageberettiget. I denne vurdering indgår det som et moment blandt flere, om klageren er nabo i skel. Det forhold, at en klager ikke er nabo i skel, kan således ikke stå alene ved vurderingen af klageberettigelse.

Om en person har tilstrækkelig individuel og væsentlig interesse i en sags afgørelse til at være klageberettiget, skal ifølge Byggeklageenheden ses i lyset

af de hensyn, som byggeoven og bygningsreglementet (BR18) varetager. Bygningsreglementets bestemmelser skal bl.a. sikre naboejendomme mod væsentlige indbliksgener.

Byggeklageenheden fastholdt i udtalelsen sin vurdering af, at I ikke er klageberettigede i den konkrete sag. Enheden henviste herved til afstanden på 15 meter og "de konkrete forhold".

Byggeklageenheden anførte desuden, at det ikke er hensigtsmæssigt, at det i enhedens afgørelse og uddybende begrundelse kan fremstå, som om det i sig selv var afgørende for enhedens vurdering af klageberettigelse, at I ikke er naboer i skel, således at der ikke skulle være foretaget en konkret vurdering af de relevante forhold i sagen. Byggeklageenheden vil derfor sætte særligt fokus på begrundelser i afgørelser vedrørende klageberettigelse for at sikre, at disse er tilstrækkeligt fyldestgørende og dækkende og ikke kan give anledning til misforståelser. Enheden vil således sikre, at begrundelserne fuldt ud angiver de hovedhensyn og faktiske omstændigheder, der ligger bag afgørelserne, og at der tages stilling til relevante partsanbringender.

I en supplerende udtalelse af 29. august 2022 har Byggeklageenheden uddybet, at enheden ved vurderingen i den foreliggende sag har inddraget bl.a. de tegninger, der ligger til grund for byggetilladelsen. Heraf fremgår det ifølge Byggeklageenheden, at der er givet tilladelse til, at terrassen er hævet, men kun med en tilladt højde på 1,10 meter. Jeres sommerhus og sommerhuset på nabogrunden ligger ud fra offentligt tilgængelige kotekort lige højt i samme kote.

Byggeklageenheden har også lagt vægt på afstanden mellem naboterrassen og jeres terrasse og sommerhus på ca. 15 meter, afstanden mellem jeres respektive terrasser og egne skel, samt at der ikke er tale om skelnaboer på grund af en mellemliggende ejendom. Enheden har desuden inddraget de forklaringer og fotos, som I har indsendt til sagen, samt oplysninger og luftfotos fra byggesagen. I tilknytning til de pågældende luftfotos har Byggeklageenheden anført, at den naturlige udsigtsretning fra den påklagede hævede terrasse er ud mod vandet nordøst over jeres bagerste ende af baghaven og ikke over på jeres sommerhus.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt jeres vestvendte terrasse er et primært eller sekundært opholdsareal, har Byggeklageenheden anført, at jeres sommerhus er et hus med udsigt i 1. række ud mod havet, hvorfor jeres større, østvendte terrasse med udsigt mod havet objektivt begrebsmæssigt er at betragte som husets primære opholdsareal. Imod at jeres vestvendte terrasse skulle være jeres primære terrasse, taler ifølge enheden endvidere jeres egen forklaring i klagen til mig af 31. august 2021, hvor I har anført, at I benytter den vestvendte terrasse mindst en tredjedel af den tid, I opholder jer

på terrasserne. På baggrund af jeres forklaringer sammenholdt med de objektive oplysninger om de to terrasser vurderer Byggeklageenheden, at den vestvendte terrasse ikke er jeres primære udendørs opholdsareal.

## 4. Min vurdering

### 4.1. Er I klageberettigede?

Efter byggelovens § 23, stk. 3, 1. pkt., kan en afgørelse efter loven påklages af den, der har en individuel og væsentlig interesse i udfaldet af en sag. Om I har en sådan interesse i den foreliggende sag, beror på, om den terrasse, der er givet tilladelse til på naboejendommen, ud fra en samlet vurdering af sagens omstændigheder indebærer konkrete og væsentlige indbliksgener for jer. Jeg henviser nærmere til punkt 2.1 ovenfor.

Byggeklageenheden anførte i afgørelsen af 7. januar 2021, at enheden ved vurderingen af, at I ikke er klageberettigede, havde lagt særlig vægt på, at I ikke er naboer i skel til ejendommen med den hævede terrasse. Enheden havde derudover lagt vægt på, at afstanden mellem den hævede terrasse og jeres vestvendte terrasse og hus er ca. 15 meter. I sin uddybende begrundelse af 11. november 2021 udtalte enheden nærmere, at "[d]a byggelovens formål med bestemmelserne om byggeret og helhedsvurdering er at varetage hensynet til nabo i skel, og jeres ejendom i det foreliggende tilfælde er adskilt fra den påklagede ejendom af den mellemliggende matrikel x, har Byggeklageenheden fundet, at I ikke opfylder betingelserne for at være klageberettigede. (...) Som det fremgår ovenfor (...) har Byggeklageenheden lagt afgørende vægt på, at I ikke er naboer i skel."

Efter min opfattelse ville det ikke være foreneligt med byggelovens § 23, stk. 3, 1. pkt., at opstille en afskæringsregel, hvorefter der ikke kan foreligge klageberettigelse, allerede fordi den pågældende ikke er nabo i skel. Lægges Byggeklageenhedens uddybende begrundelse af 11. november 2021 til grund som værende udtryk for det, som enheden rent faktisk lagde vægt på, ville Byggeklageenhedens afgørelse derfor være udtryk for en forkert fortolkning af retsgrundlaget.

Byggeklageenheden har imidlertid i sine efterfølgende udtalelser til mig anført, at det ikke i sig selv har været afgørende for enhedens vurdering af jeres klageberettigelse, at I ikke er naboer i skel, og at enheden rettelig har foretaget en konkret vurdering af jeres klageberettigelse med inddragelse af en flerhed af forhold. Enheden har således – foruden afstanden mellem den hævede terrasse og jeres vestvendte terrasse og hus – også lagt vægt på bl.a. højden af den hævede terrasse. Det er – som jeg forstår det – endvidere indgået i enhedens vurdering, hvilke dele af jeres hus og udendørs opholdsarealer der påvirkes af indblik.



Jeg er enig med Byggeklageenheden i, at de forhold, som enheden nu har fremdraget, kan inddrages ved vurderingen af, om I er klageberettigede. Det må dog efter min opfattelse også – som anført af jer – lægges til grund, at jeres vestvendte terrasse er et udendørs opholdsareal af betydning for jeres ejendom, der i et vist omfang vil blive udsat for indbliksgener i kraft af den hævede terrasse.

Samlet set kan jeg ikke kritisere enhedens vurdering af, at de indbliksgener, som I bliver udsat for i kraft af den hævede terrasse, ikke er tilstrækkeligt væsentlige til, at I er klageberettigede i sagen. Det er indgået med vægt i min vurdering, at afstanden til jeres vestvendte terrasse og hus er ca. 15 meter, og at den hævede terrasse alene har en tilladt højde på 1,10 meter.

Da jeg således ikke kan kritisere, at Byggeklageenheden ikke har anset jer for klageberettigede i sagen, har jeg ikke fundet anledning til at henstille til Byggeklageenheden at genoptage sagen.

Jeg er opmærksom på, at I mener, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, idet der ikke er foretaget en besigtigelse i sagen, og at I mener, at de fotos, I har fremsendt til sagen, understøtter behovet for ved besigtigelse at vurdere indbliksgenerne. Efter en gennemgang af det foreliggende materiale mener jeg imidlertid ikke, at jeg kan kritisere Byggeklageenhedens vurdering af, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at indbliksgenerne i forhold til jer kan vurderes. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på bl.a., at der i sagen – ud over det materiale, I har indsendt – foreligger oplysninger om terrassens størrelse og højde samt dens placering i forhold til jeres hus og opholdsarealerne på jeres ejendom.

#### **4.2. Byggeklageenhedens begrundelse**

En begrundelse for en afgørelse skal for at være i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24 fremtræde som en korrekt og dækkende forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det indhold, den har, og den må ikke være misvisende eller affattet på en måde, der kan give anledning til misforståelser. Det skal således af begrundelsen fremgå bl.a., hvilke forhold der er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. nærmere punkt 2.2 ovenfor.

Byggeklageenhedens afgørelse af 7. januar 2021 må efter min opfattelse naturligt forstås sådan, at enheden ved vurderingen af jeres klageberettigelse i hvert fald som et hovedkriterium lagde vægt på, at I ikke er naboer i skel til ejendommen med den hævede terrasse. Enhedens uddybende begrundelse af 11. november 2021 må endog forstås sådan, at enheden alene lagde vægt på dette forhold. Efterfølgende har enheden over for mig udtalt, at enheden ved sin vurdering faktisk inddrog og lagde vægt på en række andre forhold.

Jeg må på den baggrund konstatere, at Byggeklageenhedens begrundelse i afgørelsen af 7. januar 2021 og navnlig den uddybende begrundelse af 11. november 2021 ikke afspejler det, som enheden ifølge dennes oplysninger til mig faktisk lagde vægt på i sin afgørelse.

Dermed har I ikke fået en rigtig begrundelse i sagen, før den blev indbragt for mig.

Det er efter min opfattelse kritisabelt. Formålet med begrundelsespligten er som anført i punkt 2.2 ovenfor bl.a. at give parten mulighed for at argumentere for sine synspunkter i forbindelse med en klage over afgørelsen. Denne mulighed forudsætter, at den først meddelte begrundelse er subjektivt rigtig, dvs. svarer til de synspunkter og overvejelser, myndigheden rent faktisk lagde til grund ved afgørelsen, jf. sagen [FOB 1995.261](#).

Jeg har noteret mig, at Byggeklageenheden fremadrettet vil sætte særligt fokus på at sikre, at begrundelserne i afgørelser om klageberettigelse er tilstrækkeligt fyldestgørende og dækkende og ikke kan give anledning til misforståelser.

Jeg har gjort Byggeklageenheden bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

...