

## MRF 2021.157

Planklagenævnets afgørelse af 31. maj 2021 (j.nr. 18/08636)

***Ophævet og hjemvist (indirekte) afgørelse om, at etablering af fire affaldsbeholdere var i overensstemmelse med lokalplan, da affaldsbeholderne ikke kunne anses for at være omfattet af begrebet ”bygning” i planlovens forstand.***

Esbjerg Kommune meddelte i 2016 byggetilladelse til opførelse af et lejlighedskompleks, herunder etablering af fire underjordiske affaldsbeholdere med overjordiske nedkastmolokker, på en ejendom, der var omfattet af lokalplan nr. 01-090-0003. Efterfølgende blev det godkendte affaldssystem ikke etableret som anført i byggetilladelsen, men i stedet placeret på et areal beliggende i delområde E i lokalplan nr. 01-090-0004, som var udlagt til opholdsareal. Esbjerg Kommune traf herefter den 4. december 2018 afgørelse om lovliggørende byggetilladelse til etablering af affaldsbeholderne, der hver var 0,93 m x 0,72 m x 1,1 m over terræn. Kommunen traf i den forbindelse indirekte afgørelse om, at projektet var i overensstemmelse med lokalplan nr. 01-090-0004. Lokalplanen fastsatte i § 10.3, at opholdsarealer skulle friholdes for bebyggelse og oplag, jf. dog § 8.3, hvorefter der bl.a. måtte opføres ”mindre bygninger”. Afgørelsen blev påklaget af en beboer i området, der bl.a. gjorde gældende, at etableringen af affaldsbeholderne var i strid med lokalplanens § 10.3. Planklagenævnet (formanden) behandlede spørgsmålet om, hvorvidt de ansøgte affaldsbeholdere umiddelbart kunne tillades, jf. planlovens § 18, eller krævede dispensation fra lokalplanens § 10.3. Nævnet fandt, at affaldsbeholderne ikke umiddelbart var tilladt efter lokalplanens § 10.3, jf. § 8.3, da affaldsbeholderne ikke ifølge nævnet kunne anses for at være omfattet af begrebet ”bygning” i planlovens forstand. Nævnet lagde bl.a. vægt på lokalplanens brug af udtrykket ”mindre bygninger”

i lokalplanens § 8.3 og henviste til, at affaldsbeholderne ikke kunne sidestilles med en garage, carport, åben overdækning m.v., som beskrevet i lokalplanen. Hertil afskærmede affaldsbeholderne ikke mod vejrliget og var uden dør, port eller lignende indgang, ligesom beholderne ikke udgjorde en rummelig helhed med overdækning. Forholdet krævede på denne baggrund dispensation, jf. planlovens § 19, hvorfor nævnet ophævede kommunens indirekte afgørelse af 4. december 2018 og hjemviste sagen til fornyet behandling. Nævnet fandt herefter anledning til at tage stilling til, om kommunen havde mulighed for at give dispensation fra lokalplanens § 10.3. Nævnet fandt, at kommunen havde hjemmel til at give dispensation fra lokalplanens § 10.3 til projektet, idet bestemmelsen ikke var en del af planens principper. Nævnet lagde vægt på, at det ikke af lokalplanen fremgik, at opholdsarealet skulle friholdes for bebyggelse, at lokalplanens § 8.3 tillod etablering af mindre bygninger, samt at der var tale om mindre bebyggelse, der ikke var til hinder for, at området kunne anvendes til opholdsareal. Desuden var det ikke et krav efter planloven, at affaldsbeholderne skulle opføres i samme lokalplanområde som boligerne, der skulle benytte dem. Nævnet bemærkede afslutningsvist, at kommunen ved en fornyet behandling af sagen skulle foretage en konkret vurdering af, om den ønskede at dispensere fra lokalplanens § 10.3, eller om forholdet skulle lovliggøres fysisk.

# Afgørelse i klagesag om Esbjerg Kommunes indirekte afgørelse om, at etablering af affaldsbeholdere på A2, 6700 Esbjerg, er i overensstemmelse med lokalplanen

18/ 08636

Esbjerg Kommune har den 4. december 2018 truffet en indirekte afgørelse om, at etablering af fire affaldsbeholdere på ejendommen A1, 6700 Esbjerg, er i overensstemmelse med lokalplan nr. lokalplan 01-090-0004.

En beboer i området har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er umiddelbart tilladt, jf. planlovens § 18, eller kræver dispensation fra lokalplanens § 10.3.

Planklagenævnet kan ikke behandle eller har ikke fundet anledning til at behandle det/de øvrige klagepunkter i sagen.

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

## 1. Sagens oplysninger

### 1.1. Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører fire nedgravede affaldsbeholdere, som ligger på A1, 6700 Esbjerg, som består af underjordiske beholdere, hvor der over terræn installeres en top med mulighed for indkast. Ifølge sagens oplysninger har affaldsbeholderne hver en længde, bredde og højde på 0,93 m x

0,72 m x 1,1 m over terræn. Affaldsbeholderne kan ses i bilag 1.

Ejendommen er omfattet af lokalplan nr. 01-090-0004, blandet bebyggelse ved Gasværksgade, Gammelby Ringvej, Ringen og Teglværksgade, Esbjerg ([https://dokument.plandata.dk/20\\_3543534\\_1519929474870.pdf](https://dokument.plandata.dk/20_3543534_1519929474870.pdf)).[1]

Affaldsbeholderne ligger i delområde E, som er udlagt til opholdsareal.

## 1.2. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra klageren: Klagen dateret 15. september 2018 samt yderligere bemærkninger af 6. og 11. december 2018 samt 30. januar og 4. marts 2019.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 1. november 2018 og 17. januar 2019.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 1. november 2018.

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

# 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

## 2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

### 2.1.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.[2]

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

### 2.1.2. Planklagenævnets forståelse af kommunens afgørelse

Kommunen har den 4. december 2018 truffet afgørelse om lovliggørende byggetilladelse til etablering af fire affaldsbeholdere på ejendommen A1, 6700 Esbjerg. Det følger af bygningsreglementet, at kommunalbestyrelsen, inden der kan gives byggetilladelse, skal undersøge, om det ansøgte byggearbejde er i strid med bl.a. planloven. I den konkrete sag er der fastsat en lokalplan for området (lokalplan nr. 01-090-0004), og Planklagenævnet forstår derfor byggetilladelsen som en afgørelse om, at projektet er i overensstemmelse med denne lokalplan.

### Lokalplanens § 6.2

Det er i klagesagen gjort gældende, at etableringen af affaldsbeholderne er i strid med lokalplanens § 6.2, idet skraldevognene ved tømning af beholderne bakker ind og ud fra A2 (offentlig vej) via ejendommen A3.

Planklagenævnet finder dog ikke, at kommunen har truffet afgørelse om indretning af kørselsarealer, herunder om tømningen af affaldsbeholderne, er i overensstemmelse med lokalplanens § 6.2, som bl.a. fastsætter, at kørearealerne inde i området skal indrettes, så der ikke forekommer bakning til og fra offentlig vej. Hvis kommunen har foretaget en vurdering i forhold til dette, har det ikke fundet udtryk i afgørelsen.

Nævnet bemærker hertil, at nævnet kun har kompetence til at tage stilling til de forhold, der er omfattet af den afgørelse, som er påklaget, det vil sige hvorvidt opførelsen af de nedgravede affaldsbeholdere er i overensstemmelse med lokalplanen for området. Da klagepunktet ikke vedrører dette forhold, kan nævnet ikke behandle klagepunktet.

Såfremt kommunen på et senere tidspunkt træffer en særskilt afgørelse herom, vil denne afgørelse kunne påklages til Planklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål.

### *2.1.3. Hensigtsmæssighed*

Det er i klagesagen gjort gældende, at etableringen af affaldsbeholderne på ejendommen A1, 6700 Esbjerg, bl.a. medfører trafikale problemer, støjgener og lugtgener.

Dette vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men afgørelsens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

### *2.1.4. Forholdet til vedtagelsen af lokalplan nr. 01-090-004 og kommuneplanen*

Klageren har anført, at hverken kommuneplanen eller lokalplanen er screenet for grundvandssænkning, herunder aktivering af bestående forurening m.v., beskyttelse af bilag IV arter og andre beskyttelseskrævende arter. Klageren har desuden anført, at lokalplanen skal ophæves.

Klagepunkterne er også blevet gjort gældende af klageren i en anden klagesag vedr. Esbjerg Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 01-090-0004 samt screeningsafgørelse om, at lokalplanen ikke skal miljøvurderes. Planklagenævnet har den 8. december 2020[3] truffet afgørelse om, at Planklagenævnet ikke har kompetence til at behandle klagepunktet.

### *3.1.5. Forholdet til almenboligloven*

Det er i klagesagen gjort gældende, at byggetilladelsen er i strid med almenboligloven, idet ejendommene A1 og A3 ikke har samme ejer. Det, som klageren har anført vedrørende almenboligloven, vedrører ikke retlige spørgsmål efter planloven, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

Planklagenævnet er ikke bekendt med, om der findes en klageinstans, der kan behandle dette spørgsmål. Planklagenævnet henviser klageren til at henvende sig til kommunen og få vejledning om, hvorvidt det kan påklages til anden myndighed.

Planklagenævnet bemærker, at spørgsmålet om ejerforhold ikke har betydning for gyldigheden af kommunens afgørelse efter planloven.

### *3.1.6. Forholdet til jordforureningsloven*

Klageren har anført, at affaldsanlægget er opført uden tilladelse efter jordforureningslovens § 8. Dette vedrører ikke retlige spørgsmål efter planloven, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

Planklagenævnet har ikke oversendt klagepunktet til en anden myndighed, da det fremgår af jordforureningslovens § 16, at afgørelser bl.a. efter lovens § 8 ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

### *3.1.7. Forholdet til miljøbeskyttelsesloven*

Klageren har gjort gældende, at affaldsanlægget er opført uden, at der forinden er meddelt udledningstilladelse til industrispildevand.

Håndteringen af spildevand reguleres i miljøbeskyttelsesloven[4] og spildevandsbekendtgørelsen.[5]

Der ses ikke umiddelbart at være truffet en afgørelse efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven og spildevandsbekendtgørelsen. Planklagenævnet har derfor ikke videresendt klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som er rette klageinstans efter miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1.

### *3.1.8. Forholdet til byggelovgivningen*

Klageren har gjort en række klagepunkter gældende vedrørende bygningsreglementet, ibrugstagningstilladelsen og kommunens dispensation fra BR10, kap. 8.6, stk. 6. Dette er ikke reguleret af planloven, men relaterer sig til afgørelser efter byggelovgivningen. Planklagenævnet har ikke kompetence til at tage stilling til forhold efter byggelovgivningen.

Det fremgår af sagens oplysninger, at klagen allerede er sendt til Byggeklageenheden v/ Nævnenes Hus (tidligere Statsforvaltningen), som er rette klageinstans efter byggelovgivningen, og nævnet har derfor ikke videresendt disse klagepunkter til Byggeklageenheden.

## 2.2. Umiddelbart tilladt eller krav om dispensation

### *2.2.1. Klagen*

Klageren har anført, at etableringen af affaldsbeholdere er i strid med lokalplanen, idet beholderne er placeret i delområde E, som skal anvendes til opholdsareal.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at etableringen af affaldsbeholdere er i strid med lokalplanens § 10.3.

### *2.2.2. Generelt om lokalplaner*

Bestemmelserne i en lokalplan er bindende over for borgerne, jf. planlovens § 18. Det betyder, at nye forhold, der er i overensstemmelse med lokalplanen, eller som ikke er reguleret af lokalplanen, er umiddelbart tilladte efter planloven. Derimod forudsætter dispositioner, der ikke er i overensstemmelse med lokalplanen, at kommunen kan og vil dispensere fra lokalplanbestemmelserne.

### *2.2.3. Planklagenævnets vurdering i forhold til lokalplanens § 10.3*

Esbjerg Kommune har den 29. november 2016 givet byggetilladelse til opførelse af 46 ungdomslejligheder, herunder etablering af nedgravede affaldsbeholdere med indkastsøjler på terræn på ejendommen A3, 6700 Esbjerg. Kommunen traf samtidig en indirekte afgørelse om, at byggeriet er i overensstemmelse med lokalplan nr. 01-090-0003.

Efterfølgende blev det godkendte affaldssystem ikke etableret som anført i byggetilladelsen. Affaldsbeholderne blev i stedet for placeret 6 m længere mod syd og i skelbræmmen på ejendommen A1, 6700 Esbjerg.[6] Dette areal er omfattet af lokalplan nr. 01-090-0004.

På den baggrund har Esbjerg Kommune den 4. december 2018 givet lovliggørende byggetilladelse til affaldsbeholderne. Kommunen har samtidig truffet en indirekte afgørelse om, at etableringen af de fire nedgravede affaldsbeholdere med overjordiske nedkast molokker på ejendommen A1, 6700 Esbjerg, er i overensstemmelse med lokalplan nr. lokalplan 01-090-0004.

Lokalplanen fastsætter i § 10.3, at opholdsarealer skal friholdes for bebyggelses og oplag, jf. dog § 8.3.

Af lokalplanens § 8.3 fremgår det bl.a., at der dog må opføres *mindre bygninger* som garager, carporte, åbne overdækninger, udhuse og lignende med et areal på højst 50 m<sup>2</sup> og en bygningshøjde på højst 2,5 m i delområderne E og H. Det samlede areal af mindre bygninger må ikke overstige 200 m<sup>2</sup>.

Planloven indeholder ikke en definition af begrebet "bygning".

Planklagenævnet finder generelt, at byggelovens bygningsbegreb må tillægges betydelig vægt ved vurderingen af, hvad der må anses for at være en bygning i planlægningsmæssig sammenhæng. I bygningsreglementet betegnes bl.a. huse, udhuse, drivhuse, carporte og overdækkede terrasser som bygninger. I reglerne om BBR forstås en bygning som en eller flere konstruktioner, der udgør en rumlig helhed, som skærmer mod vejrliget, som har en overdækning, og som har ensartede adgangsforhold (f.eks. direkte adgang til vej eller indirekte adgang gennem port eller lignende).

En bygning er således efter nævnets opfattelse kendetegnet ved at bestå af en eller flere faste konstruktioner, som udgør en rumlig helhed med overdækning/tag, og som er egnet til ophold eller opbevaring. Nævnet finder desuden, at størrelsen på konstruktionen må indgå i vurderingen af, ligesom det må tillægges betydning, om konstruktionen har en vis grad af afskærmning mod vejrliget, og om den har en dør, port eller lignende indgang.

Begrebet "bygning" må generelt forstås som indeholdt i og snævrere end begrebet "bebyggelse".

Det fremgår af sagens oplysninger, at affaldsbeholdere består af underjordiske beholdere, hvor der over terræn installeres en top med mulighed for indkast. Ifølge sagens oplysninger har affaldsbeholderne hver en længde, bredde og højde på 0,93 m x 0,72 m x 1,1 m over terræn. Affaldsbeholderne kan ses i bilag 1.

Planklagenævnet finder ikke, at affaldsbeholderne kan anses for at være en bygning i planlovens forstand. Nævnet har herved lagt vægt på lokalplanens brug af udtrykket *mindre bygninger* i lokalplanens § 8.3, som bl.a. henviser til "garager, carporte, åbne overdækninger, udhuse og lignende." Nævnet finder heller ikke, at affaldsbeholderne kan sidestilles med en garage, carport, åben overdækning m.v. Hertil kommer, at disse – modsat de nævnte eksempler – hverken afskærmer mod vejrliget eller har en dør, port eller lignende indgang, ligesom at affaldsbeholderne ikke udgør en rummelig helhed med overdækning/tag.

På denne baggrund finder nævnet ikke, at de ansøgte affaldsbeholdere er umiddelbart tilladt efter lokalplanens § 10.3, jf. § 8.3, og forholdet kræver derfor dispensation, jf. planlovens § 19.

### Konklusion

Da etablerede affaldsbeholdere er i strid med lokalplanens § 10.3 – og dermed kræver dispensation fra den nævnte bestemmelse – ophæver Planklagenævnet Esbjergs Kommunes indirekte afgørelse af 4. december 2018 og hjemviser sagen til fornyet behandling med henblik på, at kommunen tager stilling til, hvorvidt affaldsbeholderne skal lovliggøres retlig eller fysisk.

Nævnet har derfor ikke fundet anledning til at tage stilling til de øvrige klagepunkter. Nævnet har dog fundet anledning til at tage stilling til, hvorvidt kommunen har mulighed for at give dispensation fra lokalplanens § 10.3.

## 2.3. Mulighed for at give dispensation

### 2.3.1. Klagen

Klageren har anført, at kommunen ikke har hjemmel til at give dispensation, idet lokalplanens principper bl.a. omfatter den planlagte struktur, herunder fordelingen mellem friarealer og bebyggede arealer. Klageren har desuden anført, at der kan ikke planlægges for byggeri, som ikke er omfattet af den gældende lokalplan (lokalplan nr. 01-090-003) og henviser i den forbindelse til, at Esbjerg Kommune forsøger, at "flytte" ejendommen A3 ind i området for lokalplan nr. 01-090-0004.

### 2.3.2. Reglerne om muligheden for at give dispensation

En kommune kan dispensere fra en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med planens principper, eller hvis dispensationen tidsbegrænses, jf. planlovens § 19, stk. 1. Videregående afvigelser end dem, der er nævnt i stk. 1, kræver vedtagelse af en ny lokalplan, jf. planlovens § 19, stk. 2.

Principperne i en lokalplan er efter lovbestemmelsens forarbejder planens formålsbestemmelse og de anvendelsesbestemmelser, som er fastsat ud fra formålet med planen. Principperne omfatter ifølge forarbejderne også den planlagte struktur, fordeling mellem friarealer og bebyggede arealer.

Principperne omfatter som hovedregel ikke de bestemmelser, der mere detaljeret regulerer bebyggelsens omfang, udformning og placering, medmindre disse bestemmelser netop er fastlagt for f.eks. at fastholde eller fastlægge en særlig udformning af bebyggelsen, eller hvis placeringen er en del af den planlagte struktur.

At en sådan bestemmelse i en lokalplan må anses for at være en del af principperne i planen, kan følge af en detaljeret formålsbestemmelse, der specifikt henviser til den pågældende bestemmelse, eller af karakteren og detaljeringsgraden af bestemmelsen eller af planen i øvrigt. I den forbindelse kan baggrunden for planen have betydning under forudsætning af, at denne har fundet udtryk i planen.[Z]

### *2.3.3. Planklagenævnet vurdering i forhold til lokalplanens § 10.3*

Planklagenævnet finder ikke, at lokalplanens § 10.3 er en del af planens principper. Nævnet har herved lagt vægt på, at det ikke fremgår af lokalplanen, at opholdsarealer skal friholdes for bebyggelse, og at lokalplanens § 8.3 tillader, at der etableres mindre bygninger som garager, carporte, åbne overdækninger, udhuse og lignende på opholdsarealet (delområde E). Derudover har nævnet lagt vægt på, at der er tale om mindre bebyggelse bestående af fire nedgravede affaldsbeholdere, som hver er 0,93 m x 0,72 m x 1,1 m over terræn. Hertil kommer, at etablering af det ansøgte ikke er til hinder for, at området anvendes til opholdsareal.

Der er heller ikke andre holdepunkter i lokalplanredegørelsen, i selve bestemmelsen eller i planens øvrige bestemmelser for at antage, at bestemmelsen har en sådan særlig betydning, at den må anses for en del af planens principper.

Planklagenævnet bemærker desuden, at det forhold, at affaldsbeholderne er opført på ejendommen A1, 6700 Esbjerg, og skal benyttes af beboerne på ejendommen A3, 6700 Esbjerg, ikke medfører, at kommunen er afskåret fra efterfølgende at meddele en lovliggørende dispensation fra lokalplanen. Det er således ikke et krav efter planloven, at affaldsbeholderne skal opføres i samme lokalplanområde som boligerne, der skal benytte disse.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovennævnte, at kommunen har hjemmel til at give dispensation fra lokalplanens § 10.3 til det ansøgte.

### 3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet gør opmærksom på, at når kommunen behandler sagen igen, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal foretage en konkret vurdering af, om den ønsker at dispensere fra lokalplanens § 10.3, eller om forholdet skal lovliggøres fysisk.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.<sup>[8]</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

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

---

[1] Planerne kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/> (<http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>).

[2] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

[3] Sagsnr.: 18/06354, 18/06701, 18/06704, 18/08016, 18/08008 og 18/07986. Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen på <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

[4] Lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019 om miljøbeskyttelse.

[5] Bekendtgørelse nr. 2292 af 30. december 2020 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4.

[6] De omhandlede ejendomme er omfattet af to forskellige lokalplaner. A3 er omfattet af lokalplan nr. 01-090-0003, mens A1 er omfattet af lokalplan nr. 01-090-004.

[7] Der henvises bl.a. til NMK-33-04159 og 19/01020.

[8] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

**Sag:**

18/ 08636

**Dato:**

31. maj 2021.

**Emner:**

Planloven, retlig (...)

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 •  
8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • [Plan@naevneneshus.dk](mailto:Plan@naevneneshus.dk) (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)  
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)