

MRF 2021.252

Planklagenævnets afgørelse af 30. august 2021, j.nr. 20/11317

Ophævet påbud om fysisk lovliggørelse af et redskabsskur i strid med lokalplan, da kommunen i modstrid med proportionalitetsprincippet ikke havde vurderet, om der kunne meddeles lovliggørende dispensation fra lokalplan, forud for påbuddet.

Bornholms Regionskommune meddelte i juli 2020 påbud efter planlovens § 51 om fysisk lovliggørelse af et opført redskabsskur på E's ejendom. Redskabsskuret på 6 m² var opført på bagsiden af en hytte. Ejendommen var omfattet af lokalplan nr. 090 for et sommerhusområde ved Snogebæk og var beliggende i delområde A, hvor lokalplanens § 4.2 bestemte, at samlet feriehusbebyggelse var tilladt med en maksimal bygningsstørrelse 25m² og op til 28 hytter, alternativt skulle hele området udstykkes. Det fulgte endvidere af lokalplanens § 4.5, at der på den enkelte grund kun måtte opføres ét udhus og på maksimalt 35 m². Det fremgik af påbuddet, at det opførte redskabsskur var i strid med lokalplanens §§ 4.2 og 4.5, da delområde A skulle anvendes til samlet feriehusbebyggelse, og at det derfor kun var muligt at opføre ét fælles udhus i delområdet på maksimalt 35 m². Afgørelsen blev påklaget af E, der bl.a. anførte, at lokalplanen ikke havde til hensigt at begrænse omfanget af sekundært byggeri til et udhus på maksimalt 35 m² for hele område A. Forholdet var derfor umiddelbart tilladt efter lokalplanen, og der kunne i øvrigt dispenseres fra lokalplanen, idet redskabsskuret ikke var i strid med lokalplanens principper. Planklagenævnet (formanden) afviste, at redskabsskuret var umiddelbart tilladt efter lokalplanen, da hytten inklusiv tilbygningen af redskabsskuret udgjorde 31 m² og dermed var over det tilladte i lokalplanens § 4.2. Redskabsskuret var heller umiddelbart tilladt efter lokalplanens § 4.5, idet nævnet lagde til grund, at lokalplanbestemmelsen regulerede opførelse af ny sommerhusbebyggelse i

delområde A i tilfælde af, at området udstykkes, og den eksisterende sommerhusbebyggelse nedlægges, og hytterne fjernes. Nævnet fandt derfor, at forholdet var i strid med lokalplanen og krævede dispensation efter planlovens § 19. Nævnet fandt, at kommunen som følge af proportionalitetsprincippet skal overveje muligheden for lovliggørende dispensation fra lokalplanen, før kommunen kan træffe afgørelse om påbud om fysisk lovliggørelse. Nævnet fandt, at lokalplanens § 4.2 ikke var en del af planens principper, da der var tale om en bebyggelsesregulerende bestemmelse, ligesom der ikke var henvist til bestemmelsen i formålsbestemmelsen. Nævnet fandt heller ikke i lokalplanredegørelsen, i selve bestemmelsen eller i planens øvrige bestemmelser grundlag for at antage, at bestemmelsen havde en sådan særlig betydning, at den måtte anses for en del af planens principper. Nævnet lagde derfor til grund, at det efter en konkret vurdering var muligt for kommunen at meddele lovliggørende dispensation fra lokalplanen. Da kommunen i bemærkningerne til klagen havde anført, at kommunen først kunne tage stilling til spørgsmålet om dispensation, når den havde modtaget en ansøgning herom, fandt nævnet det uklart, om kommunen havde foretaget en vurdering af muligheden for retlig lovliggørelse i form af en dispensation, hvorfor det ikke kunne udelukkes, at kommunen havde været i en retsvildfarelse om muligheden for dispensation. Da kommunen ikke havde vurderet muligheden for retlig lovliggørelse, led påbuddet af en væsentlig mangel. Planklagenævnet ophævede herefter afgørelsen.

Kommentar: Som det fremgår af Planklagenævnets afgørelse, er det i almindelighed en forudsætning for meddelelse af et påbud om fysisk lovliggørelse, at kommunen forinden har vurderet, om der kan meddeles lovliggørende dispensation til den ulovlige tilstand, jf. hertil Annette Møller-Sørensen, Administrativ håndhævelse, 2003, s. 159 og sammenlign MRF 2021.211 Ø med kommentar.

Afgørelse i klagesag om Bornholms Regionskommunes påbud om fysisk lovliggørelse af et redskabsskur på A1, Nexø.

20/11317

Bornholms Regionskommune gav den 13. juli 2020 påbud om fysisk lovliggørelse af et opført skur på ejendommen A1, 3730 Nexø.

Ejeren af redskabsskuret har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er umiddelbart tilladt efter lokalplanen, jf. planlovens § 18.
- Om kommunen har haft hjemmel til at give påbud, jf. planlovens § 51.
- Om klageren havde berettigede forventninger.

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

Planklagenævnet ophæver afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører en hytte, som ligger på A1, 3730 Nexø.

Ejendommen, hvor hytten ligger, er omfattet af lokalplan nr. 090, et sommerhusområde ved Snogebæk (https://dokument.plandata.dk/20_3248199_1494838823937.pdf). Ejendommen er placeret i delområde A.[1]

Denne sag vedrører følgende bestemmelser i lokalplanen:

Lokalplanen fastsætter i § 3 bl.a. følgende om anvendelsen:

3.1. sommerhusområde.

3.2. Delområde A enten samlet feriehusbebyggelse eller udstykket.

[...]

Lokalplanen fastsætter i § 4 bl.a. følgende om bebyggelsens omfang og placering:

[...]

4.2. I område A hvor der tillades en samlet feriehusbebyggelse er den maksimal bygningsstørrelse 25m² og op til 28 hytter. Alternativt udstykkes hele området jf. udstykningsplan bilag 3.

[...]

4.5. På den enkelte grund må der kun opføres et udhus og på maksimalt 35 m².

[...]

1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Bornholms Regionskommune gav den 13. juli 2020 påbud om fysisk lovliggørelse af et opført skur på adressen A1, 3730 Nexø.

Det fremgår af påbuddet, at det er kommunens vurdering, at det opførte redskabsskur er i strid med lokalplanens §§ 4.2 og 4.5. Kommunen har som begrundelse herfor anført, at delområde A anvendes til samlet feriehusbebyggelse, og at det derfor kun er muligt at opføre ét fælles udhus i delområdet på maksimalt 35 m².

1.3. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra ejeren: Klagen af 16. juli 2020 samt yderligere bemærkninger af 9. oktober 2020.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 9. oktober 2020.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 9. oktober 2020.

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

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til 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.

Kommunerne fører tilsyn efter planloven. Det betyder bl.a., at kommunen påser overholdelsen af bestemmelserne i lokalplaner, jf. lovens § 51, stk. 1. Planklagenævnet kan bl.a. tage stilling til kommunernes tilsynsafgørelser efter denne bestemmelse, herunder afgørelser om lovliggørelse af ulovlige forhold. I den konkrete sag har kommunen givet påbud om fysisk lovliggørelse af et opført redskabsskur på A1, 3730 Nexø.

Hensigtsmæssighed

Det er i klagesagen gjort gældende, at redskabsskuret hverken er til fare eller gene for beboere eller offentligheden i øvrigt. Dette vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men afgørelsens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

Klage over afgørelse om vedtagelse af lokalplan

Det er desuden i klagesagen gjort gældende, at kommunen har vedtaget § 4.5 i lokalplanen uden forudgående høring.

Lokalplan nr. 090 blev endeligt vedtaget i februar 2017.

En klage skal være indgivet skriftligt inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt, jf. § 2, stk. 1, i planklagebekendtgørelsen. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes klagefristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. § 2, stk. 2. Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller en helligdag, forlænges fristen til den følgende hverdag. Klagefristen er således for længst overskredet, og Planklagenævnet kan derfor ikke behandle dette klagepunkt.

2.2. Umiddelbart tilladt eller krav om dispensation

2.2.1. Klagen

Klageren anfører, at lokalplanen ikke har til hensigt at begrænse omfanget af sekundært byggeri til et udhus på maksimalt 35 m² for hele område A.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at forholdet er umiddelbart tilladt efter lokalplanen, og at påbuddet derfor er ugyldigt.

2.2.2. Generelt om umiddelbart tilladt eller krav om dispensation

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

Lokalplanen fastsætter i § 3.2, at delområde A enten anvendes som samlet feriehusbebyggelse eller udstykkes.

Lokalplanen fastsætter i § 4.2, at i delområde A, hvor der tillades en samlet feriehusbebyggelse, er den maksimale bygningsstørrelse 25 m² og der tillades op til 28 hytter. Alternativt kan hele området udstykkes efter udstykningsplanen i bilag 3.

Det fremgår af sagens oplysninger, at redskabsskuret er 6 m² og opført på bagsiden af klagerens hytte i delområde A. Delområde A anvendes som samlet feriehusbebyggelse, og er ikke blevet udstykket. Delområdet består af 28 allerede opførte ensartede hytter på hver 25 m².

Planklagenævnet finder ikke, at det opførte redskabsskur på 6 m² er umiddelbart tilladt efter lokalplanen. Nævnet har herved lagt vægt på, at klagerens hytte inklusiv tilbygningen af redskabsskuret er 31 m² og dermed over det tilladte i lokalplanens § 4.2.

Planklagenævnet finder således ikke, at redskabsskuret er umiddelbart tilladt efter § 4.5, idet denne bestemmelse vurderes at regulere opførelse af ny sommerhusbebyggelse i delområde A, i tilfælde af, at området udstykkes, og den eksisterende sommerhusbebyggelse nedlægges og hytterne fjernes.

Planklagenævnet finder således ikke, at forholdet er i overensstemmelse med lokalplanen, og forholdet kræver derfor dispensation, jf. planlovens § 19. Kommunen har ikke truffet afgørelse om afslag på dispensation, men har alene givet et påbud om lovliggørelse af redskabsskuret. En kommune skal dog som følge af proportionalitetsprincippet overveje muligheden for dispensation/retlig lovliggørelse, før kommunen kan træffe afgørelse om påbud om fysisk lovliggørelse, jf. afsnit 2.4 nedenfor. Planklagenævnet har derfor fundet det relevant at tage stilling til, hvorvidt kommunen har mulighed for at give dispensation fra lokalplanens § 4.2.

2.3. Mulighed for 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.^[3]

Planklagenævnet finder ikke, at lokalplanens § 4.2 er en del af planens principper. Nævnet har herved lagt vægt på, at der er tale om en bebyggelsesregulerende bestemmelse. Der er desuden ikke henvist til bestemmelsen i formålsbestemmelsen.

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 finder herefter ikke, at det er i strid med principperne i planen at dispensere fra bestemmelsen i planens § 4.2. Det er således muligt for kommunen at dispensere fra bestemmelsen efter en konkret vurdering.

2.4. Valg af lovliggørelsesmåde

Klageren anfører, at kommunen kan give dispensation til redskabsskuret, idet redskabsskuret ikke er i strid med lokalplanens principper.

Lovliggørelse kan enten ske fysisk, f.eks. ved nedrivning af en ulovligt opført bygning, eller retligt, f.eks. ved efterfølgende lovliggørende dispensation.

Det følger af proportionalitetsprincippet, at kommunen har pligt til at vurdere muligheden for retlig lovliggørelse, før den evt. træffer afgørelse om fysisk lovliggørelse.

Det fremgår af kommunens varsel om påbud af 29. april 2020, at kommunen ikke har hjemmel til at dispensere fra principperne i en lokalplan, og at en dispensationsansøgning dermed ikke vil kunne imødekommes. Planklagenævnet opfatter dette sådan, at kommunen

har været af den opfattelse, at en dispensation ville være i strid med planens principper. I sine bemærkninger til klagen af 9. oktober 2020 anfører kommunen dog, at den først kan tage stilling til spørgsmålet om dispensation, når den har modtaget en ansøgning herom. Planklagenævnet finder derfor, at det er uklart, hvorvidt kommunen har foretaget en vurdering af muligheden for retlig lovliggørelse i form af en dispensation, og det kan ikke på den baggrund ikke udelukkes, at kommunen har været i en retsvildfarelse om muligheden for dispensation.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen ikke ses at have vurderet muligheden for retlig lovliggørelse, det vil sige, om kommunen eventuelt kunne være indstillet på at give lovliggørende dispensation til det opførte redskabsskur.

Påbuddet lider derfor af en væsentlig mangel, som bevirker, at påbuddet er ugyldigt. Planklagenævnet ophæver på denne baggrund påbuddet.

Planklagenævnet har på ovennævnte baggrund ikke fundet anledning til at tage stilling til klagepunktet om værdispildsbetragtninger.

2.5. Berettigede forventninger

Klageren anfører, at redskabsskuret er opført i god tro ud fra ejerforeningens vedtægter og oplysninger fra ejendomsmægleren om, at det var lovligt at opføre et mindre udhus til hver hytte.

Planklagenævnet opfatter dette som en klage over, at klageren havde en berettiget forventning om, at redskabsskuret var lovligt opført.

Det forhold, at sælgerens ejendomsmægler evt. har angivet forkerte oplysninger i forbindelse med salget, og at ejerforeningens vedtægter i strid med lokalplanen giver mulighed for at tilbygge et udhus til hytterne, medfører efter Planklagenævnets opfattelse ikke, at klageren kan have en berettiget forventning om, at redskabsskuret var umiddelbart tilladt efter lokalplanen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Bornholm Regionskommunes påbud af 13. juli 2020 om fysisk lovliggørelse af et opført skur på adressen A1, 3730.

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

- Kommunen skal vurdere muligheden for retlig lovliggørelse, før den evt. træffer en ny afgørelse om fysisk lovliggørelse.

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

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

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

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

Sag:

20/11317

Dato:

30. august 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>), [Tilgængelighedserklæring \(<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>\)](https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk)