

MRF 2021.263

Planklagenævnets afgørelse af 1. oktober 2021, j.nr. 21/10714

Klagesag om forbud efter planlovens § 14 mod bygningsændringer genoptaget og påbuddet ophævet, da kommunen ikke havde afkortet forbuddets gyldighedsperiode i forhold til sagsbehandlings-tiden, der var pågået i 1 år på tidspunktet for nedlæggelse af forbuddet.

Roskilde Kommune meddelte i februar 2018 byggetilladelse til bygningsændringer og om- og tilbygninger i de såkaldte ”Hørhusene”, men tilbagekaldte den 27. november 2018 byggetilladelsen med henvisning til, at denne var meddelt på ufuldstændigt grundlag. Fire dage tidligere, den 23. november 2018, havde kommunen meddelt forbud efter planlovens § 14 mod alle bygningsændringer og om- og tilbygninger i ”Hørhusene”. Forbuddet var gældende fra den 8. november 2018 til den 8. november 2019. Afgørelsen blev i december 2018 påklaget til Planklagenævnet af ejerne af en af ejendommene, der bl.a. anførte, at sagsbehandlingen havde pågået i mere end 1 år på tidspunktet for nedlæggelse af forbuddet. Mens klagesagen verserede, vedtog og offentliggjorde kommunen i oktober 2019 endeligt lokalplan nr. 685, Bevarende lokalplan for Hørhusene, som bl.a. omfattede den pågældende ejendom. Der var i lokalplanen fastsat regler for bebyggelsens omfang, placering og bevaring, hvoraf det fremgik, at om- og tilbygning ikke kunne ske uden byrådets tilladelse. Den 27. februar 2020 traf Planklagenævnet afgørelse om at afvise klagen over § 14-forbuddet med den begrundelse, at klagen var uaktuel, da kommunen under klagesagen havde vedtaget en lokalplan, og at om- og tilbygninger af ejendommen i henhold til lokalplanen ikke kunne ske uden byrådets tilladelse uanset § 14-forbuddet (j.nr. 19/0083). Planklagenævnet afviste i afgørelse af 26. juni 2020 E’s anmodning om

at genoptage sagen (j.nr. 20/04140). E indbragte i februar 2020 afgørelsen om afvisning for Retten i Roskilde, hvorefter Planklagenævnet i august 2021 meddelte byretten, at nævnet ville genoptage sagen. Planklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at nævnet efter afvisningen af klagesagen i februar 2020 havde besluttet at ændre sin praksis om at afvise klager over §14-forbud med henvisning til, at der er vedtaget et lokalplanforslag eller en lokalplan, og at nævnet derfor af egen drift havde valgt at genoptage sagen med henblik på at realitetsbehandle klagen. Nævnet konstaterede, at E i november 2017 havde søgt om byggetilladelse til opførelse af en tilbygning på ejendommen, og at kommunen i februar 2018 gav byggetilladelse hertil. Kommunen traf herefter den 27. november 2018 afgørelse om, at byggetilladelsen var ugyldig, da der var blev truffet afgørelse på et ufuldstændigt grundlag, fordi naboerne skulle have været partshørt. Da der gik næsten 1 år fra modtagelsen af ansøgningen til nedlæggelsen af forbuddet, og da kommunen ikke havde afkortet forbuddets gyldighedsperiode i forhold til den maksimale gyldighedsperiode på 1 år, fandt nævnet, at sagsbehandlingstiden oversteg, hvad der måtte betragtes som en rimelig undersøgelses- og overvejelsestid. Nævnet fandt på denne baggrund, at forbuddet led af en væsentlig retlig mangel og derfor var ugyldigt. Planklagenævnet ophævede herefter forbuddet.

Kommentar: Planklagenævnets afgørelse giver anledning til flere bemærkninger. For det første må det anses for en fejl, at Planklagenævnet i februar 2020 afviste at behandle klagen over § 14-forbuddet, da en lokalplan alene har retsvirkning for de forhold, der ikke var etableret gyldigt, før lokalplanens vedtagelse. Hvis kommunen ved et uhjemlet § 14-forbud har hindret en ombygning, kan Planklagenævnet ikke afvise en klage over § 14-forbud, fordi der efterfølgende er vedtaget en lokalplan. Dette er nu tydeliggjort med Planklagenævnets afgørelse, men må anses at følge direkte af planlovens bestemmelser og er derfor lidt mere end en praksisændring. For det andet er Planklagenævnets fortolkning af 1-årsfristen for vedtagelse af lokalplan i planlovens § 14 i overensstemmelse med nyere praksis, hvorfra der især kan henvises til PKNO nr. 2 fra 2017, men også til Planklagenævnets afgørelse af 24. januar 2020 (MAD 2020.156 Pkn). Det følger således heraf, at der ved beregning af 1-årsfristen i planlovens § 14 skal tages hensyn til, i hvor lang tid kommunen havde kendskab til det forhold, som forhindres med et § 14-forbud, hvilket illustreres af MAD 2020.156 Pkn, hvor

MAD 2021.263

Planklagenævnet ophævede et § 14-forbud mod en dagligvarebutik, der indeholdt en frist på 6 måneder, hvilket Planklagenævnet fandt var for langt, da kommunen havde haft kendskab til projektet i mere end et år. I forlængelse heraf er der grund til at understrege, at forbud efter planlovens § 14 skal anføre nøjagtigt, hvor længe det er gældende, da manglende oplysning herom i forbuddet medfører ugyldighed, jf. MAD 2017.436 Pkn. For det tredje illustrerer sagen, at anlæg af retssag mod Planklagenævnet i flere tilfælde ender med, at Planklagenævnet af egen drift genoptager sagen og ændrer den indbragte nævnsafgørelse. Hvor den indbragte nævnsafgørelse er truffet som formandsafgørelse, kan vurderingen af genoptagelse naturligvis også foretages af formanden, mens det i sager, hvor den indbragte afgørelse er truffet af det samlede Planklagenævn, også bør være det samlede nævn, der tager stilling til genoptagelse, men praksis er svingende.

1. oktober 2021
Sagsnr.: 21/10714
MHR

**GENOPTAGELSE
af Planklagenævnets afgørelse om afvisning af klage over Roskilde Kom-
munes forbud mod bygningsændringer på Hørhusene, Roskilde, sagsnr.
19/00883**

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Planklagenævnet traf den 27. februar 2020 afgørelse i en sag om Roskilde Kommunes forbud efter planlovens § 14 mod alle bygningsændringer på [A1], 4000 Roskilde. Planklagenævnet afviste en klage over afgørelsen med den begrundelse, at klagen var uaktuel.

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
www.naevneshus.dk

Planklagenævnet har af egen drift valgt at genoptage sagen.

Planklagenævnet ophæver Roskilde Kommunes afgørelse af 23. november 2018. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Sagens baggrund og tidligere forløb

Roskilde Kommune nedlagde den 23. november 2018 et forbud efter planlovens § 14 mod alle bygningsændringer og om- og tilbygninger i de såkaldte ”Hørhusene”, herunder på ejendommen [A1], 4000 Roskilde.

Ejerne af ejendommen klagede den 21. december 2018 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse.

Ejendommen var på tidspunktet for kommunens afgørelse ikke omfattet af en lokalplan.

Roskilde Kommune vedtog den 3. oktober 2019 endeligt lokalplan nr. 685, Bevarende lokalplan for Hørhusene, som bl.a. omfatter ejendommen [A1], 4000 Roskilde. Lokalplanen blev offentliggjort den 11. oktober 2019.

1.2. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet traf den 27. februar 2020 afgørelse om at afvise klagen af 21. december 2018 over Roskilde Kommunes forbud efter planlovens § 14 med den begrundelse, at klagen var uaktuel.

Følgende fremgik bl.a. af nævnets afgørelse:

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 3.¹

Roskilde Kommune har nedlagt forbud efter planlovens § 14 mod alle bygningsændringer og om- og tilbygninger på bl.a. ejendommen [A1]

Bestemmelserne i en lokalplan er bindende over for borgerne, jf. planlovens § 18.

Kommunen har endeligt vedtaget lokalplan nr. 685, bevarende lokalplan for Hørhusene, som fastsætter regler for bebyggelsens omfang, placering og bevaring. Om- og tilbygning af bevaringsværdig bebyggelse kan herefter ikke ske uden byrådets tilladelse.

Om- og tilbygninger af den bevaringsværdige bebyggelse på [A1] kan derfor efter offentliggørelsen af lokalplan nr. 685 ikke ske uden byrådets tilladelse, uanset § 14-forbuddet. En efterprøvelse af forbuddet vil således ikke ændre retstilstanden for klageren.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning med senere ændringer.

På den baggrund finder Planklagenævnet ikke, at det er aktuelt at tage stilling til klagen, og nævnet afviser derfor at behandle klagen.

Planklagenævnet har ikke med denne afgørelse taget stilling til, hvilke planretlige konsekvenser det vil kunne have, såfremt Byggeklageenheden træffer afgørelse om, at byggetilladelsen af 9. februar 2018 er gyldig.

[...]

1.3. Forløb efter nævnets afgørelse

Klageren anmodede den 19. marts 2020 om genoptagelse af Planklagenævnets afgørelse af 27. februar 2020.

Planklagenævnet traf den 26. juni 2020 afgørelse om afslag på genoptagelse af Planklagenævnets afgørelse af 27. februar 2020.

Klageren indbragte herefter Planklagenævnets afgørelse af 27. februar 2020 for Retten i Roskilde ved stævning af 26. august 2020.

Planklagenævnet meddelte den 24. august 2021 Retten i Roskilde, at Planklagenævnet har besluttet at genoptage sin afgørelse af 27. februar 2020 om afvisning af sagsøgernes klage over Roskilde Kommunes § 14-forbud af 23. november 2018 med henblik på at realitetsbehandle klagen.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Generelt om genoptagelse

Planklagenævnet har pligt til at vurdere, om en sag skal genoptages, hvis en part beder om det.

Planklagenævnet har desuden pligt til at *genoptage sagen* og vurdere den på ny, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:

- 1) Hvis der er nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet resultat, hvis oplysningerne havde foreligget ved nævnets tidligere stillingtagen til sagen.
- 2) Hvis nævnet ved den tidligere behandling af sagen har begået væsentlige sagsbehandlingsfejl.
- 3) Hvis der er væsentlige nye retlige forhold, f.eks. hvis domstolene i en tilsvarende sag har underkendt nævnets fortolkning eller praksis.

2.2. Planklagenævnets genoptagelse

Planklagenævnet traf den 27. februar 2020 afgørelse om at afvise en klage over Roskilde Kommunes forbud efter planlovens § 14 med den begrundelse, at klagen var uaktuel. Nævnet lagde vægt på, at kommunen endeligt havde vedtaget lokalplan nr. 685, som fastsætter regler for bebyggelsens omfang,

placering og bevaring, og at om- og tilbygning af bevaringsværdig bebyggelse herefter ikke kunne ske uden byrådets tilladelse, jf. afsnit 1.2.

Planklagenævnet har efterfølgende besluttet at ændre sin praksis om at afvise klager over § 14-forbud med henvisning til, at der er vedtaget et lokalplanforslag eller en (ny) lokalplan.

Planklagenævnet har på den baggrund af egen drift valgt at genoptage sagen med henblik på at realitetsbehandle klagen.

2.3. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra ejerne af ejendommen: Klagen af 21. december 2018 samt yderligere bemærkninger af 3. juni 2019.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 1. februar 2019.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 1. februar 2019.

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

2.4. 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.

Byggetilladelsen af 9. februar 2018

Roskilde kommune gav den 9. februar 2018 klageren byggetilladelse til en tilbygning på ejendommen. Kommunen traf herefter den 27. november 2018 afgørelse om, at byggetilladelsen af 9. februar 2018 var ugyldig, idet byggeriet overskred byggeretten, og naboerne derfor skulle have været partshørt. Det fremgik af afgørelsen af 27. november 2018, at kommunen telefonisk den 20. februar 2018 havde oplyst klageren om, at byggetilladelsen var ugyldig, og at sagen skulle genbehandles på baggrund af et revideret projekt.

Klageren indgav en klage til Byggeklageenheden over kommunens afgørelse af 27. november 2018, om at byggetilladelsen af 9. februar 2018 ikke var gyldig.

Byggeklageenheden hjemviste ved afgørelse af 18. september 2020 kommunens afgørelse af 27. november 2018 til fornyet behandling i kommunen. Det

² Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

fremgik af Byggeklageenhedens afgørelse, at kommunens begrundelse var mangelfuld, og at Byggeklageenheden derfor ikke har kunnet efterprøve, hvorvidt byggeriet overskrider byggeretten, jf. BR15, kap. 2.2., og om Roskilde Kommune derfor har haft hjemmel til at erklære byggetilladelsen af 9. februar 2018 ugyldig.

Kommunen traf den 12. november 2020 på ny afgørelse om, at byggetilladelsen af 9. februar 2018 var ugyldig. Klageren påklagede den 20. november 2020 afgørelsen til Byggeklageenheden.³ Byggeklageenheden har endnu ikke truffet afgørelse i denne sag.

Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at tage stilling til, om klageren havde en gyldig byggetilladelse på det tidspunkt, hvor § 14-forbuddet blev nedlagt.

2.5. Planklagenævnets prøvelse i den konkrete sag

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om kommunen har fortabt retten til at nedlægge forbud efter planlovens § 14 som følge af passivitet.

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

2.6. Gyldighedsperiode og passivitet

2.6.1. Klagen

Klageren anfører, at sagsbehandlingen havde pågået i mere end 1 år på tidspunktet for nedlæggelse af forbuddet, og at kommunen første gang nævnte et § 14-forbud som en mulighed den 19. oktober 2018. Forbuddet burde derfor som minimum være blevet gjort gældende fra den 19. oktober 2018, og varigheden burde være mindre end 1 år.

2.6.2. Generelt om gyldighedsperiode og passivitet

Forbuddet skal udtrykkeligt angive sin gyldighedsperiode, der ikke kan være længere end 1 år. Forbuddet kan ikke senere forlænges eller gentages med virkning ud over 1 år fra den oprindelige meddelelse.

Der tilkommer kommunen en rimelig undersøgelses- og overvejelsestid forud for nedlæggelse af et forbud.

Tidsfristen skal dog ses i lyset af, at der er tale om en for borgeren ganske vidtgående indskrænkning, hvor en anvendelse, som i øvrigt er lovlig efter planloven, forhindres. Bygherren skal derfor inden for en rimelig tid fra det tidspunkt, hvor kommunen bliver bekendt med projektet, kunne få en afkla-

³ Byggeklageenhedens sagsnr. 20/13330.

ring af, om projektet kan gennemføres, eller om kommunen vil forhindre projektet ved at nedlægge et § 14-forbud og efterfølgende vedtage en (ny eller revideret) lokalplan.

Hvis der nedlægges forbud mod et projekt, der har været længe under behandling i kommunen, må forbuddets gyldighedsperiode derfor fastsættes under hensyn til den tid, der allerede er medgået til sagens behandling, i hvert fald, hvis den lange sagsbehandlingstid skyldes kommunens forhold. Desuden vil der i visse tilfælde ikke kunne nedlægges et forbud, hvis kommunen bruger meget lang tid på undersøgelsen.⁴

2.6.3. Planklagenævnets vurdering

Kommunen har nedlagt et forbud efter planlovens § 14 mod alle bygningsændringer og om- og tilbygninger på ejendommen [A1]. Det fremgår af afgørelsen, at § 14-forbuddet er gældende fra den 8. november 2018 til den 8. november 2019.

Det fremgår af sagens oplysninger, at klageren den 21. november 2017 søgte om byggetilladelse til opførelse af en tilbygning på ejendommen, og at kommunen den 9. februar 2018 gav byggetilladelse til en tilbygning.

Kommunen traf herefter den 27. november 2018 afgørelse om, at byggetilladelsen af 9. februar 2018 ikke var gyldig, da der blev truffet afgørelse på et ufuldstændigt grundlag. Det fremgik af afgørelsen, at byggeriet overskred byggeretten, og at naboerne derfor skulle have været partshørt.

Kommunen nedlagde den 23. november 2018 et forbud efter planlovens § 14 mod alle bygningsændringer og om- og tilbygninger på ejendommen.

Planklagenævnet finder, at sagsbehandlingstiden i den konkrete sag overstiger, hvad der må betragtes som en rimelig undersøgelses- og overvejelsestid. Nævnet lægger vægt på, at der går næsten 1 år fra modtagelsen af ansøgningen til nedlæggelsen af forbuddet, og at kommunen ikke har afkortet forbuddets gyldighedsperiode i forhold til den maksimale gyldighedsperiode, som er 1 år.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at forbuddet lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldigt.

Planklagenævnet har på ovennævnte baggrund ikke fundet anledning til at tage stilling til de øvrige klagepunkter.

2.7. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver Roskilde Kommunes afgørelse af 23. november

⁴ Der henvises til afgørelse fra Naturklagenævnet, som er gengivet i KFE 2008.281, og Planklagenævnets afgørelse af 24. januar 2020 i sagsnr. [19/07869](https://pkn.naevneshus.dk/). Sidstnævnte afgørelse kan ses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneshus.dk/>.

2018 om forbud mod alle bygningsændringer på [A1] , 4200 Roskilde.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁵ 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.

3. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse sendes til Roskilde Kommune, Plan og Udvikling (j.nr. 313638) samt til klagerens repræsentant (j.nr. 26745-PSJ) som Digital Post. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

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



Elsebeth Braüner
Stedfortrædende formand

⁵ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.