

MRF 2021.26

Planklagenævnets afgørelse af 4. februar 2021, j.nr. 19/06543

Ophævet afgørelse om, at et lovliggørelsespåbud af en terrænregulering kun var delvist opfyldt, da afgørelsen indeholdt en skærpelse af lovliggørelsespåbuddet, hvilket måtte bero på misforståelse af, hvad der tidligere var påbudt.

Rudersdal Kommune meddelte den 14. juni 2017 påbud om fysisk lovliggørelse af en udført terrænregulering på E's ejendom. Ejendommen var en boligejendom beliggende i landzone, der var omfattet af landzonelokalplan nr. 257. Lovliggørelse skulle ske ved reetablering af det oprindelige terræn, idet retlig lovliggørelse i form af en landzonetilladelse ikke var mulig. Det fremgik bl.a. af påbuddet, at de gabioner, der var opstillet ud for vestgavlen og nordfacaden, kunne bibeholdes på betingelse af, at de blev beplantet, og gabionerne på de på øvrige arealer ligeledes kunne bibeholdes, men at gabionerne i så fald skulle jordtildækkes. E meddelte i november 2018 kommunen, at betingelserne i påbuddet var opfyldt. Efter en besigtigelse af ejendommen traf kommunen den 9. april 2019 afgørelse om, at påbuddet om reetablering af terrænet kun delvist var opfyldt. Kommunen henviste til, at der ikke var sket jordtildækning og beplantning af gabionerne mod syd og vest, hvilket var en forudsætningen for opfyldelse af påbuddet. Afslaget blev påklaget af E, der bl.a. anførte, kommunen ikke havde hjemmel til at kræve, at E skulle foretage ændringer på ejendommen, da der alene skulle tages stilling til, hvorvidt de foretagne ændringer krævede landzonetilladelse, og at kommunen i dens vurdering fejlagtigt havde skelet til lokalplanen, der var vedtaget i juni 2018, da afgørelsen skulle træffes ud fra de regler, der var gældende på tidspunktet for sagens opstart. Planklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at kommunens

tidligere afgørelse om, at forholdene krævede landzonetilladelse og påbuddet om fysisk lovliggørelse, forsat var gældende, da nævnet ikke kunne efterprøve disse afgørelser, idet klagefristen var overskredet. Nævnet lagde herefter til grund, at kommunen havde hjemmel i planlovens § 51, stk. 2, til at påse, om lovliggørelsespåbuddet var overholdt. Nævnet fandt imidlertid, at der ikke var sammenfald mellem lovliggørelsespåbuddet fra 2017 og de i tilsynsafgørelsen fra 2019 fremsatte krav, da gabionerne opstillet syd og vest for huset ifølge lovliggørelsespåbuddet alene skulle jordtildækkes, hvor det i tilsynsafgørelsen fremgik, at gabionerne både skulle jordtildækkes og beplantes. Nævnet fandt herefter, at tilsynsafgørelsen indeholdt en skærpelse i forhold til lovliggørelsespåbuddet. Nævnet lagde til grund, at kommunen med tilsynsafgørelsen havde haft til hensigt at fastholde det tidligere påbud, og at kommunen blot ikke havde været opmærksom på uoverensstemmelserne. Da indholdet af tilsynsafgørelse byggede på en misforståelse af, hvad der tidligere var påbudt, var afgørelsen truffet på et delvist forkert grundlag, og afgørelsen led derfor af en retlig mangel. Planklagenævnet ophævede herefter kommunens tilsynsafgørelsen som ugyldig. Nævnet bemærkede, at såfremt kommunen ønskede at nedlægge et nyt påbud med yderligere krav til reetablering af terrænreguleringen på ejendommen, skulle kommunen vurdere og begrunde dette på samme måde, som hvis der tilbagekaldes en begunstigende forvaltningsakt.

4. februar 2021
Sagsnr.: 19/06543
Klagenr.: 1003987

AFGØRELSE
i klagesag om Rudersdal Kommunes afgørelse om, at et påbud kun var delvist opfyldt på A 1 , Hørsholm

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Rudersdal Kommune har den 9. april 2019 truffet afgørelse om, at påbud af 14. juni 2017 om reetablering af terræn på ejendommen A 1 , 2970 Hørsholm, matr.nr. [REDACTED] , kun er delvist opfyldt.

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

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

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

1. Klagen til Planklagenævnet

Ejeren klagede den 2. maj 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om, at kravene i tidligere påbud kun var delvist opfyldt.

Planklagenævnet modtog klagen den 27. august 2019 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført, at kommunen ikke har hjemmel til at kræve, at der skal ske ændringer på ejendommen.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området og ejendommen

Klagesagen vedrører en ejendom på A 1 , 2970 Hørsholm, matr.nr. [REDACTED]. Ejendommen ligger i landzone. Der er tale om en beboelsesejendom med en bolig.

Ejendommen er omfattet af landzonelokalplan nr. 257, et større landområde omkring Sandbjerg landsby, der er vedtaget af kommunalbestyrelsen den 20. juni 2018.

2.2. Sagens forløb

2.2.1. Påbud af 14. juni 2017

Kommunen traf den 14. juni 2017 afgørelse om påbud om fysisk lovliggørelse af en udført terrænregulering på ejendommen.

Det fremgår af påbuddet, at lovliggørelse skal ske ved retablering af det oprindelige terræn, dvs. fysisk lovliggørelse, idet retlig lovliggørelse i form af en landzonetilladelse ikke er mulig.

Det fremgår af påbuddet, at der i forbindelse med den foretagne terrænregulering er sket følgende på ejendommen:

- afgravning og opstilling af gabioner¹ inden for 3 m fra vejskel mod A 1 ,
- regulering mod vest dels ved afgravning ved huset og opsætning af gabioner i to lag dels på det nordvestlige areal for etablering af et plateau med afgravning tæt på skel og opstilling af gabioner,
- regulering af terræn til ca. 3 m fra huset mod nord med opsætning af gabioner i tre lag for optagelse af niveauspring samt regulering på det resterende nordvestlige areal herunder opsætning af gabioner.

Det fremgår af påbuddet, at kommunen accepterer:

- a) at gabionerne i to lag ud for vestgavlen og gabionerne i tre lag ud for

¹ En gabion er en kraftig trådkurv, der er fyldt med natursten.

- nordfacaden kan bibeholdes på betingelse af, at de beplantes, og
- b) at på øvrige arealer, hvor der er reguleret mere end 0,5 m, kan gabioner ligeledes bibeholdes, hvor det er nødvendigt for at sikre mod udskridning, men at gabionerne i så fald skal dækkes med jord, og terræn skal fremstå med jævnt naturligt fald.

Kommunen fastsatte fristen for lovliggørelse af forholdene til den 6. juli 2017.

2.2.2. Fastholdelse af påbud og krav om beplantning

Ved brev af 27. november 2017 fastholdt kommunen påbuddet af 14. juni 2017, men forlængede fristen for lovliggørelse til den 15. januar 2018.

Kommunen opsummerede samtidig, at alle gabioner jordtildækkes og begrønnes. Dette gjaldt dog ikke for gabionerne beliggende ud for vest- og nordfacaden af huset, der fortsat kunne begrønnes.

2.2.3. Forløbet op til den påklagede afgørelse

Ejeren meddelte den 8. november 2018 kommunen, at betingelserne i påbuddet af 14. juni 2017 nu var opfyldt.

Kommunen besigtigede ejendommen den 12. november 2018 og foretog fotoregistrering af forholdene.

2.3. Den afgørelse, der er klaget over

Kommunen traf den 9. april 2019 afgørelse om, at de ændringer, ejeren havde foretaget, i henhold til påbuddet af 14. juni 2017 kunne godkendes under forudsætning af følgende:

1. at gabionerne mod syd og vest på grunden jordtildækkes og beplantes, samt
2. at en række gabioner nord for huset reduceres til to lag.

Det fremgår af et billede, som kommunen har vedlagt afgørelsen, at gabionerne langs ejendommens syd- og vestlige skel (dog undtaget den sidste del langs husets vestfacade), skal jordtildækkes, samt at gabionerne på det mindre areal umiddelbart nord for huset skal reduceres i højde til to lag.

Kommunen har efterfølgende oplyst, at gabionerne nord for huset (jf. pkt. 2 ovenfor i dette afsnit) er blevet reduceret til to lag og nu opfylder kravene i påbuddet.

Der udestår således alene et spørgsmål om lovliggørelse af gabioner langs ejendommens vest- og sydskel dvs. ift. pkt. nr. 1, som nævnt lige ovenfor.

2.4. Klagen og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 2. maj 2019. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 27. august 2019.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Manglende hjemmel for afgørelsen

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at sagen har strakt sig over fire år, og at kommunen i mellemtiden har vedtaget en lokalplan for området. Det er klagerens opfattelse, at kommunen skeler til lokalplanen, når den vurderer sagen, men at afgørelsen skal træffes ud fra de regler, der var gældende på tidspunktet for sagens opstart.

Klageren anfører, at det, der skal tages stilling til, er, hvorvidt de foretagne ændringer kræver landzonetilladelse.

Klageren anfører endvidere, at kommunen ikke har hjemmel til at kræve, at klageren foretager de i afgørelsen anførte ændringer.

Klageren anfører endelig, at kommunens afgørelse har form som et oplæg til forlig, hvilket klager opfatter som et forsøg på afpresning.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at påbuddet af 14. juni 2017 ikke er blevet påklaget inden fristens udløb, og at påbuddet og vurderingen af, hvorvidt forholdene kræver landzonetilladelse, derfor er gældende. Kommunen anfører, at den derfor har hjemmel til at påse, at påbuddet efterkommes.

Kommunen anfører, at den foretagne terrænregulering på ejendommen kræver landzonetilladelse, og at en tilladelse ikke foreligger, hvorfor kommunen fastholder påbuddet.

Kommunen anfører endvidere, at påbuddet af 14. juni 2017 anviser, hvordan tilstrækkelig tilbageregulering kan foretages, og at kommunen ved brev af 28. november 2017 fastholdt påbuddet og meddelte fristforlængelse for lovliggørelse til 15. januar 2018.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. 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

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

Kommunerne fører tilsyn efter planloven. Det betyder bl.a., at kommunen påser, at påbud og forbud efter planloven efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser, dispensationer m.v. overholdes, jf. lovens § 51, stk. 2. 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 den 9. april 2019 truffet afgørelse om, at en del af et tidligere meddelt påbud er opfyldt, men at en del af kravene i påbuddet fortsat mangler at blive opfyldt ved fysisk lovliggørelse.

Det er et retligt spørgsmål, om påbuddet er gyldigt og overholder almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og regler om varsel og partshøring.

Planklagenævnet kan ikke efterprøve kommunens tidligere afgørelser om påbud eller afgørelse om, hvorvidt et forhold kræver landzonetilladelse, når klagefristen for de tidligere afgørelser er overskredet, og der ikke er klaget rettidigt. Der er heller ikke i sagen oplysninger om, at påbuddet af 14. juni 2017 er indbragt for domstolene. Kommunens tidligere afgørelse om, at forholdene kræver landzonetilladelse, og påbud om fysisk lovliggørelse står således ved magt.

Planklagenævnet kan herefter kun prøve eventuelle nye forhold, som kommunen har truffet afgørelse om i afgørelsen af 9. april 2019.

Kommunen har oplyst, at gabionerne nord for huset er blevet reduceret til to lag, som påbudt af kommunen, og Planklagenævnet anser derfor forholdet vedrørende disse gabioner for uaktuelt, hvorfor nævnet ikke tager stilling til klagepunkterne vedrørende de nordlige gabioner.

3.2. Planklagenævnets vurdering af tilsynsafgørelsen

3.2.1. Gabioner syd for huset

Det fremgår af påbuddet af 14. juni 2017, at gabioner opstillet syd for huset skal jordtildækkes, jf. afsnit 2.2.1. Der er i påbuddet ikke krav om beplantning af disse gabioner.

Det fremgår af kommunens afgørelse af 9. april 2019, at gabionerne syd for huset skal jordtildækkes og beplantes, jf. afsnit 2.3.

Afgørelsen indebærer således efter sin ordlyd en skærpelse i forhold til påbuddet fra 2017.

3.2.2. Gabioner vest for huset

Det fremgår af påbuddet af 14. juni 2017, at gabioner opstillet vest for huset skal jordtildækkes, jf. afsnit 2.2.1. Der er ikke krav om beplantning. Det fremgår af brev fra kommunen af 27. november 2017, at påbuddet kan opfyldes ved, at gabionerne beplantes, jf. afsnit 2.2.2.

Det fremgår af kommunens afgørelse af 9. april 2019, at gabioner vest for

huset skal jordtildækkes og beplantes, jf. afsnit 2.3.

Der er ikke således ikke sammenfald mellem det i afgørelsen af 14. juni 2017 påbudte, og de krav til opfyldelse af påbuddet, som kommunen stillede i tilsynsafgørelsen af 9. april 2019. Krav om beplantning fremgår således ikke af påbuddet, men fremgår kun som en alternativ mulighed i brevet fra november 2017.

Afgørelsen indebærer således efter sin ordlyd en skærpelse i forhold til påbuddet og brevet fra november 2017.

Det fremgår dog kun af tegningen i afgørelsen, at de skal jordtildækkes, men dette er også en ændring i forhold til brevet fra november 2017.

3.2.3. Planklagenævnets vurdering af tilsynsafgørelsen

Planklagenævnet bemærker, at det ikke fremgår af den påklagede afgørelse, at der tilsigtes en ændring i forhold til det oprindelige påbud fra 2017 og brevet fra november 2017. En sådan skærpelse ville desuden skulle vurderes og begrundes på samme måde som en (delvis) tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt. En sådan vurdering fremgår ikke af den påklagede afgørelse.

Planklagenævnet antager derfor, at kommunen med den påklagede afgørelse har haft til hensigt at fastholde det tidligere påbud og blot ikke har været opmærksom på uoverensstemmelserne i forhold til det tidligere påbud og brevet fra november 2017. Indholdet af den påklagede afgørelse bygger således på en misforståelse af, hvad der tidligere er påbudt/meddelt, og afgørelsen er derfor delvist truffet på et forkert grundlag. Hertil kommer, at afgørelsen indeholder en uklarhed i forhold til, hvordan påbuddet kan opfyldes, da der for så vidt angår gabionerne mod syd og vest ikke er overensstemmelse mellem teksten (jordtildækkes og beplantes) og forklaringen på tegningen (jordtildækkes). Afgørelsen lider derfor er en retlig mangel, hvorfor den er ugyldig.

3.4. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver Rudersdal Kommunes afgørelse af 9. april 2019 om, at påbud af 14. juni 2017 om reetablering af terræn på ejendommen A 1 , 2970 Hørsholm, matr.nr. [REDACTED] , kun var delvist opfyldt.

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

³ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

Planklagenævnet.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

3.5. Bemærkninger til en eventuel ny behandling af sagen

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunen ønsker at nedlægge et nyt påbud, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Påbuddet skal være i overensstemmelse med det oprindeligt påbudte eller eventuelt lempet.
- Såfremt kommunen ønsker at stille yderligere krav til reetablering af terrænreguleringen på ejendommen, skal kommunen vurdere og begrundede dette nærmere på samme måde, som hvis der tilbagekaldes en begunstigende forvaltningsakt.

4. Gebyr

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