

## MRF 2021.7

Planklagenævnets afgørelse af 11. januar 2021, j.nr. 19/07471

***Ikke grundlag for at tilsidesætte afgørelse om, at en ombygning af en varmecentral til et klubhus krævede landzonetilladelse, da der var tale om en væsentlig ombygning, der måtte sidestilles med nyopførelse, men påbud om lovliggørelse ophævet og hjemvist, da påbuddet alene var varslet og udstedt til ejeren af ejendommen, men ikke til brugere af ejendommen.***

E, hvis 4,3 ha landbrugsejendom var beliggende i landzone, foretog i foråret 2019 ændringer i den tidligere varmecentral på ejendommen, så den kunne bruges som klubhus for en motorcykelklub. Høje-Taastrup Kommune modtog i maj 2019 en klage fra en nabo over byggeriet. Efter partshøring af E og varsling af påbud, traf kommunen den 29. august 2019 med henvisning til planlovens § 35 afgørelse om, at byggeriet krævede landzonetilladelse. Kommunen foretog ikke partshøring og varsling af påbud til brugere af ejendommen. Kommunen lagde til grund, at udvidelsen og ændringen i anvendelsen af bygningen var så omfattende, at det måtte sidestilles med nyopførelse, idet bygningen stort set havde været nedrevet, så der kun var fundament og de nordligste betonvægge tilbage, som svarede til ca. 25-30 m<sup>2</sup>, og at byggeriet derfor ikke var omfattet af planlovens § 37, stk. 1. Kommunen meddelte herefter med henvisning til planlovens § 51, stk. 5 og § 63, stk. 1 påbud om fysisk lovliggørelse af bygningen, uden kommunen tog stilling til, om der kunne gives landzonetilladelse til bygningen. Afslaget blev påklaget af E, der anførte, at der kun var foretaget en renovering af en eksisterende bygning og ikke opført en ny, at renoveringen var omfattet af planlovens §§ 37 og 38, og at der derfor udelukkende var tale om en manglende anmeldelse af ombygningen. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at kommunens afgørelse både indeholdt en afgørelse om, at bygningen ikke var omfattet af planlovens § 37 og derfor krævede landzonetilladelse, samt et påbud om lovliggørelse, og at klagen både angik kommunens afgørelse om, at bygningen krævede landzonetilladelse, og påbuddet om lovliggørelse. Nævnet fandt ikke, at bygningen var omfattet af planlovens § 37, stk. 1, idet den oprindelige bygning

var en varmecentral til opvarmning af drivhus, som ikke var nødvendig for driften af landbrugsejendommen. Nævnet henviste til, at varmeanlæg eller andre energiproducerende anlæg ikke er omfattet af bestemmelsen i § 37, stk. 1, og at dette gælder uanset, at der kan argumenteres for, at anlægget er erhvervsmæssigt nødvendigt for driften. Nævnet bemærkede endvidere, at bygningens areal var væsentlig udvidet fra 50-55 m<sup>2</sup> til 90 m<sup>2</sup>, og at der var opført en ny tagkonstruktion, hvilket medførte et væsentligt ændret udtryk af bygningens ydre fremtræden. Bygningen var derfor ikke omfattet af planlovens § 37, stk. 2, da der var tale om en ombygning i så væsentligt omfang, at den måtte betragtes som en nyopførelse af et klubhus. Hvad angik påbuddet om lovliggørelse bemærkede nævnet, at det påhviler ejeren af en ejendom at berigtige et ulovligt forhold, jf. planlovens § 63, stk. 1, og hvis det drejer sig om ulovlig brug af en ejendom, påhviler pligten også brugeren. Et lovliggørelsespåbud skal derfor varsles og rettes til både ejer og brugere af ejendommen. Da varslet om påbud og det endelige påbud alene var meddelt til E, og ikke til motorcykelklubben eller eventuelle andre brugere af ejendommen, led kommunens afgørelse derfor af en væsentlig retlig mangel, hvilket medførte, at påbuddet var ugyldigt. Planklagenævnet stadfæstede herefter kommunens afgørelse om, at bygningen krævede landzonetilladelse, men ophævede påbuddet om lovliggørelse og hjemviste denne del af sagen til fornyet behandling. Nævnet bemærkede med henvisning til proportionalitetsprincippet, at kommunen i dens nye behandling af sagen har pligt til at vurdere muligheden for retlig lovliggørelse af forholdet efter planlovens § 35, stk. 1, før kommunen evt. træffer afgørelse om fysisk lovliggørelse.

11. januar 2021  
Sagsnr.: 19/07471  
Klagenr.: 1004959

## **AFGØRELSE**

**i klagesag om Høje-Taastrup Kommunes afgørelse om, at opførelse af klubhus på A 1 , Hedehusene, kræver landzonetilladelse, samt påbud om fysisk lovliggørelse**

Høje-Taastrup Kommune har den 29. august 2019 truffet afgørelse om, at opførelse af et klubhus på ejendommen A 1 , 2 640 Hedehusene, matr.nr. [REDACTED] , kræver landzonetilladelse, samt påbud om fysisk lovliggørelse.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over, at opførelse af klubhuset kræver landzonetilladelse. Det betyder, at denne del af kommunens afgørelse gælder.

Planklagenævnet ophæver afgørelsen om påbud. Det betyder, at påbuddet ikke længere gælder.

Planklagenævnet  
Toldboden 2  
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00  
CVR-nr. 37 79 55 26  
[www.naevneneshus.dk](http://www.naevneneshus.dk)

## **1. Klagen til Planklagenævnet**

Ejeren klagede den 25. september 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om, at opførelsen af klubhuset kræver landzonetilladelse, og at udstede et påbud.

Planklagenævnet modtog klagen den 8. oktober 2019 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført, at kommunens afgørelse er forkert, da han har renoveret en eksisterende bygning og ikke opført en ny.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.4.

## **2. Sagens oplysninger**

### **2.1. Området og ejendommen**

Klagesagen vedrører en ejendom på A 1 , 2640 Hedehusene, matr.nr. [REDACTED] . Ejendommen er en landbrugsejendom på 4,3 ha, som ligger i landzone.

Der er i BBR registreret 6 bygninger på ejendommen, herunder bl.a. en varmecentral fra 1959 på 90 m<sup>2</sup>.

Det fremgår af luftfotos fra hhv. 2018 og 2019, at den eksisterende varmecentral er blevet udbygget fra ca. 50-55 m<sup>2</sup> til ca. 90-95 m<sup>2</sup>.

Der er et beskyttet fortidsminde på ejendommen, og den aktuelle bygning ligger inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 18. stk. 1.

Ejendommen ligger inden for en udpeget transportkorridor, jf. Fingerplan 2019.

### **2.2. Forløbet før afgørelsen**

Klageren foretog i foråret 2019 ændringer i den tidligere varmecentral på ejendommen, så den kunne bruges som klubhus for en motorcykelklub.

Da kommunen blev opmærksom på byggeriet, blev der den 29. maj 2019 sendt partshøring og varsling af påbud til klageren. Kommunen har oplyst, at der ikke i forløbet er blevet sendt partshøring og varsling af påbud til brugere af ejendommen.

Klageren anførte i sit høringsvar, at indretningen til motorcykelklub for veteraner var omfattet af planlovens §§ 37 og 38, og at der derfor udelukkende var tale om en manglende anmeldelse af ombygningen.

Kommunen besigtigede den 5. juli 2019 ejendommen, hvorefter klageren den 14. august 2019 indsendte en redegørelse for forholdet.

Kommunen modtog den 22. august 2019 fotos, der viste, at bygningen stort set havde været revet ned, bortset fra de nordligste betonvægge, der var uden tag, ca. 25-30 m<sup>2</sup>, og fundamentet.

### **2.3. Den afgørelse, der er klaget over**

Kommunen traf den 29. august 2019 afgørelse om, at udvidelsen og ændringen i anvendelsen af bygningen ikke var omfattet af planlovens § 37, stk. 1, men at der var tale om en ny bygning, der krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35. Kommunen gav samtidig påbud om fysisk lovliggørelse af bygningen, jf. planlovens § 51, stk. 5 og § 63, stk. 1.

Det fremgår af afgørelsen, at klageren har oplyst, at bygningen er opført på et randfundament på 90 m<sup>2</sup>, at renoveringen er sket med eksisterende ydervægge og på eksisterende fundament, at rygningen på taget i forbindelse med renoveringen blev vendt fra øst/vest til nord/syd, at de udvendige vægge er blevet beklædt med Cembrit paneler, samt at der indvendigt er foretaget ændringer, som er nødvendige for benyttelse til fritids- og foreningsformål.

Kommunen anfører i afgørelsen, at den har modtaget dokumentation for, at bygningen stort set har været nedrevet, så der kun var fundament og de nordligste betonvægge tilbage, som svarede til ca. 25-30 m<sup>2</sup>.

Det fremgår af afgørelsen, at bygningen ligger inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen og i transportkorridoren, som er fastlagt i Fingerplanen 2019.

Det fremgår endvidere, at kommunen ikke har modtaget ansøgning om eller anmeldelse af byggeriet, og at kommunen ikke har givet tilladelse til det opførte.

Kommunen vurderer, at der er tale om en ny bygning, og at hvis det er en renovering, at den er så omfattende, at det må sidestilles med nyopførelse, samt at opførelsen derfor ikke er omfattet af planlovens § 37, stk. 1. Kommunen vurderer, at bygningen kræver landzonetilladelse, og at forholdet derfor er ulovligt etableret.

Det fremgår af afgørelsen, at klageren derfor påbydes at lovliggøre forholdet enten fysisk eller retligt inden 30. november 2019.

Det fremgår endvidere, at kommunen ikke har taget stilling til, om der kan gives landzonetilladelse til bygningen.

### **2.4. Klagen og bemærkningerne hertil**

#### *2.4.1. Korrespondance i klagesagen*

I sagen indgår klagen af 25. september 2019. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 7. oktober 2019.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

#### *2.4.2. Renoveringens omfang*

##### *Klagerens bemærkninger*

Klageren anfører, at kommunens afgørelse er forkert, da der kun er foretaget en renovering og ikke opført en ny bygning.

##### *Kommunens bemærkninger*

Kommunen anfører, at det fremgår af luftfotos, at den nordlige del af bygningen var uden tag i 2017-18, og dermed er blevet reetableret ved renoveringen.

Kommunen anfører endvidere, at den har modtaget fotodokumentation for, at bygningen stort set har været revet helt ned.

Kommunen vurderer fortsat, at der er tale om en om- og tilbygning, der er så væsentlig, at den ikke kan falde ind under planlovens § 37 og derfor kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

Kommunen oplyser, at den ikke har taget stilling til, hvorvidt der kan gives lovliggørende landzonetilladelse til byggeriet.

### **3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

#### **3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse**

Planklagenævnet kan tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1 (landzone), jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 1.<sup>1</sup>

Planklagenævnet kan desuden tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes øvrige afgørelser efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3. Det er et retligt spørgsmål, om et bestemt forhold kræver landzonetilladelse.

Kommunerne fører tilsyn efter planloven. Det betyder bl.a., at kommunen skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning, jf. lovens § 51, stk. 3. 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 truffet afgørelse om påbud om lovliggørelse.

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

Kommunens afgørelse har overskriften "Påbud". Planklagenævnet forstår imidlertid kommunens afgørelse således, at den både indeholder en afgørelse

<sup>1</sup> Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

om, at bygningen ikke er omfattet af planlovens § 37 og derfor kræver landzonetilladelse, samt et påbud om lovliggørelse.

Planklagenævnet forstår klagen således, at den både omfatter kommunens afgørelse om, at bygningen kræver landzonetilladelse og påbuddet om lovliggørelse.

Nævnet bemærker, at nævnet ikke har kompetence til at behandle forholdet til naturbeskyttelsesloven.

## **3.2. Undtagelse fra kravet om landzonetilladelse**

### *3.2.1. Generelt om undtagelserne*

I landzone må der ikke uden tilladelse fra kommunen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Der gælder efter loven en række undtagelser fra kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 5 u og §§ 36-38. Hvis forholdet ikke kræver landzonetilladelse, vil det være umiddelbart tilladt efter landzonereglerne.

### *3.2.2. Undtagelse for overflødiggjorte landbrugsbygninger*

Bygninger, der ikke længere er nødvendige for driften af en landbrugsejendom, kan uden landzonetilladelse tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker, liberale erhverv, forenings- og fritidsformål og en bolig, samt lager og kontorformål mv., jf. § 37, stk. 1.

Hensigten med bestemmelsen er at give mulighed for en rimelig udnyttelse af bestående værdier i landzonen.

Bestemmelsen omfatter kun bygninger, som har været nødvendige for driften af en landbrugsejendom. En bygning, som har forudsat landzonetilladelse som ikke-erhvervsmæssigt nødvendig, er ikke omfattet af bestemmelsen.

### *3.2.3. Undtagelse for andre overflødiggjorte bygninger*

Andre overflødiggjorte bygninger, end de i stk. 1 nævnte kan uden landzonetilladelse tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker, liberale erhverv, forenings- og fritidsformål og en bolig, samt lager og kontorformål mv., jf. § 37, stk. 2.

Det er blandt andet en betingelse, at der er tale om bestående bygninger, der ikke om- eller tilbygges i væsentligt omfang.

### *3.2.4. Ikke væsentlige om- og tilbygninger*

Bygningen skal være af en rimelig standard, og § 37, stk. 1 og 2 gælder således ikke, hvis det er nødvendigt med en egentlig genopbygning af en ruin eller af en meget ringe bygning, eller hvis det i øvrigt er nødvendigt med om-

fattende istandsættelse eller om-/tilbygninger. Hvis bygningen har været forladt i længere tid og er så forfalden, at den ikke repræsenterer nogen værdi af betydning, er den ikke omfattet af bestemmelsen.

Kravet om, at der ikke må foretages væsentlige om-/tilbygninger, forhindrer ikke, at der uden landzonetilladelse kan foretages de for en erhvervs- eller boligetablering nødvendige indre ombygninger, herunder ombygninger til opfyldelse af krav, der stilles af myndighederne som betingelse for etableringen, f.eks. krav efter arbejdsmiljø-, sundheds- og byggelovgivningen. Der kan f.eks. ske installation af toilet, opsætning af skillevægge og lign.

De ikke væsentlige om-/tilbygninger, der er tilladt efter § 37, stk. 1 og stk. 2, omfatter også mindre udvendige om-/tilbygninger. Der kan f.eks. i forbindelse med etablering af en virksomhed være behov for at opføre en mindre tilbygning for at skabe tilfredsstillende indgangsforhold til virksomheden.

### 3.2.5. Planklagenævnets vurdering

Som det fremgår ovenfor under afsnit 3.2.2. omfatter planlovens § 37, stk. 1 alene *egentlige landbrugsbygninger*, dvs. bygninger der tidligere har været nødvendige for driften af en landbrugsejendom. Varmeanlæg eller andre energiproducerende anlæg er ikke omfattet af bestemmelsen i § 37, stk. 1. Dette gælder uanset, at der kan argumenteres for, at anlægget er erhvervsmæssigt nødvendigt for driften<sup>2</sup>.

Planklagenævnet vurderer på den baggrund, at da den oprindelige bygning var en varmecentral til opvarmning af drivhus, kan bygningen ikke anses for en overflødiggjort *landbrugsbygning*. Nævnet finder derfor ikke, at projektet er omfattet af § 37, stk. 1.

Planklagenævnet har dog overvejet, om der kan være tale om en anden overflødiggjort bygning, jf. § 37, stk. 2.

Det fremgår af sagens oplysninger, at der i forbindelse med projektet er sket en nedrivning af dele af ydervæggene, og udvidelse af bygningen, da den del, som i en årrække har stået uden tag, er inddraget i den nye bygning. Det fremgår også, at der er sat et nyt tag på bygningen, som vender modsat det gamle tag.

Planklagenævnet lægger til grund, at en del af bygningens vægge har været fjernet, som det er oplyst af kommunen. Nævnet finder, at ombygningen har en sådan karakter, at der er tale om en ombygning i væsentligt omfang. Planklagenævnet har også lagt vægt på, at bygningens areal er væsentlig udvidet fra 50-55 m<sup>2</sup> til 90 m<sup>2</sup>, og at der er et nyt tag med ny konstruktion, hvilket medfører et væsentligt ændret udtryk af bygningens ydre fremtræden.

<sup>2</sup> Jf. Vejledning om landzoneadministration. Planlovens §§ 34-38, side 76 samt Planloven med kommentarer, side 658 ff. om bestemmelsen i planlovens § 37, stk. 1.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke, at det ansøgte er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i planlovens § 37, stk. 2, da der er tale om ombygning i så væsentligt omfang, at det må betragtes som en nyopførelse af et klubhus.

Projektet kræver derfor landzonetilladelse i medfør af planlovens § 35, stk. 1.

### **3.3. Vurdering af lovliggørelsespåbuddet**

#### *3.3.1. Krav til påbuddet*

Et påbud kan først meddeles, når kommunen har foretaget en partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, i form af et varsel om det påtænkte påbud, hvori der skal gives parten en rimelig frist til at komme med bemærkninger.

Det påhviler ejeren af en ejendom at berigtige et ulovligt forhold, jf. planlovens § 63, stk. 1. Hvis det drejer sig om ulovlig brug af en ejendom, påhviler pligten også brugeren. Et sådant lovliggørelsespåbud skal derfor varsles og rettes til både ejeren og brugeren af ejendommen.

Varsling og partshøring skal ske særskilt over for alle ejere af ejendommen, også selvom disse bor på samme adresse. Hvis forbuddet angår anvendelsen af ejendommen, skal varsling og høring også ske over for alle brugere af ejendommen særskilt, også selvom disse bor på samme adresse.

#### *3.3.2. Valg af lovliggørelsesmåde*

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

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

#### *3.3.3. Planklagenævnets vurdering af påbuddet*

Det fremgår af sagen, at kommunens varsel om påbud og det endelige påbud er sendt til ejendommens ejer, men ikke til motorcykelklubben eller eventuelle andre brugere af ejendommen.

Allerede på den baggrund finder Planklagenævnet, at afgørelsen om påbuddet lider af en væsentlig retlig mangel, hvilket medfører, at påbuddet er ugyldigt.

### **3.4. Planklagenævnets afgørelse**

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Høje-Taastrup Kommunes afgørelse af 29. august 2019 om, at opførelse af klubhus på ejendommen A 1 , 2640 Hedehusene, matr.nr. ■■■■■■■■■■ , kræver landzonetilladelse.

Planklagenævnet ophæver den del af kommunens afgørelse, der handler om påbud.



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

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

### **3.5. Bemærkninger til den nye behandling af sagen**

Planklagenævnet gør opmærksom på, at kommunens nye behandling af sagen skal ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal vurdere, hvorvidt der kan ske retlig lovliggørelse af forholdet efter planlovens § 35, stk. 1, jf. afsnit 3.3.2, inden der træffes afgørelse om et eventuelt påbud om fysisk lovliggørelse.
- Kommunen skal senest samtidig med en vurdering af forholdet efter planlovens § 35, stk. 1, ligeledes tage stilling til, om der kan meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 18, stk. 1 (fortidsmindebeskyttelseslinjen), jf. naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.
- Såfremt kommunen ønsker at give påbud om fysisk lovliggørelse af klubhuset, skal påbuddet varsles, jf. afsnit 3.3.1. Der gøres særligt opmærksom på, at både varslingen og påbuddet skal meddeles alle ejerne samt brugerne af ejendommen.

## **4. Gebyr**

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

<sup>3</sup> Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.