

## MRF 2021.80

Planklagenævnets afgørelse af 7. april 2021 (j.nr. 20/03510)

***Ikke medhold i klage over lovliggørelsespåbud om lokalplanstridig anvendelse af lokale, da meddelt byggetilladelse til ombygning af eksisterende legeland ikke gav brugeren en berettiget forventning om tilladelse til afholdelse af større arrangementer med spisende gæster.***

Sagen omhandlede en ejendom, hvortil der var givet byggetilladelse til indretning af legeland i en tidligere produktionshal. Der var ikke givet tilladelse til etablering af køkken eller indretning af lokaler til arrangementer med spisende gæster uden tilknytning til legelandet. Ejendommens ejer havde i 2010 ansøgt om tilladelse til indretning af selskabslokaler og eventformål i bygningen, hvilket førte til, at Herlev Kommune i 2011 nedlagde et § 14-forbud og efterfølgende i 2012 vedtog lokalplan nr. 91. Lokalplanens § 3.1 udlagde området til centerformål, herunder liberale erhverv, kontor, kulturformål, service, håndværk, restaurant, hotel, mødested, foreningslokaler, institution og undervisning. Derudover var det i lokalplanens § 3.2 bestemt, at restaurations- og cafeformål kun måtte indrettes med et maksimalt areal på 250 m<sup>2</sup>. Kommunen gav i juni 2017 byggetilladelse til indvendige ombygninger i det eksisterende legeland, herunder etablering af ny toiletkerne, køkken, afgrænsning af butik og fire ”fødselsdagsrum”. Efterfølgende var ejendommens bruger i løbende dialog med kommunen om den påtænkte anvendelse til afholdelse af arrangementer, der resulterede i, at legelandet alene kunne fortsætte som hidtil. Efter en besigtigelse på ejendommen i september 2019 konstaterede kommunen, at der i et lokale på 975 m<sup>2</sup> indrettet til selskabslokaler blev drevet restaurationsvirksomhed og afholdt større arrangementer med spisende gæster. Kommunen påbød herefter i december 2019 lovliggørelse efter planlovens § 51. Afgørelsen blev påklaget af brugeren af ejendommen, der bl.a. anførte, at anvendelsen af ejendommen til arrangementslokale ikke var strid med lokalplanen, og at brugeren som følge af byggetilladelsen og den løbende dialog med kommunen,

havde haft en berettiget forventning om, at kommunen havde givet tilladelse til den pågældende indretning og anvendelse. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at ejendommen blev anvendt til større arrangementer med spisende gæster såsom bryllupper, fødselsdage og lignende. Nævnet fandt, at en sådan anvendelse måtte anses for anvendelse til restaurations- og caféformål, som overskred grænsen på 250 m<sup>2</sup>, og ikke var tilladt efter lokalplanens anvendelsesbestemmelser. Forholdet var derfor ikke umiddelbart tilladt efter lokalplanen. Nævnet fandt ikke, at kommunen ved byggetilladelsen fra juni 2017 havde givet en berettiget forventning om, at indretningen og anvendelse af lokalet til arrangementer var i overensstemmelse med lokalplanen, da det ikke fremgik af ansøgningen, at brugeren ønskede at ændre anvendelsen til arrangementslokale uden tilknytning til legelandet. Nævnet fandt endvidere, at den efterfølgende dialog med kommunen hverken gav en berettiget forventning om tilladelse til den pågældende anvendelse eller havde karakter af et bindende forhåndstilsagn. Nævnet lagde herved vægt på, at det måtte stå brugeren klart, at kommunen meddelte, at legelandet kunne fortsætte som hidtil ud fra en forudsætning om, at der var tale om lovligt eksisterende aktiviteter. Nævnet bemærkede, at kommunen, uanset om der havde været tale om berettigede forventninger, ikke var afskåret fra at håndhæve anvendelsen i strid med lokalplanbestemmelserne, da disse udgjorde planens principper. Det ville således ikke være muligt at dispensere fra bestemmelserne, jf. planlovens § 19, stk. 1. Planklagenævnet kunne på denne baggrund ikke give medhold i klagen.

7. april 2021  
Sagsnr.: 20/03510  
Klagenr.: 1005726

**AFGØRELSE**  
**i klagesag om Herlev Kommunes påbud om lovliggørelse af anvendelse af ejendom på A1 , Herlev**

Planklagenævnet  
Toldboden 2  
8800 Viborg

Herlev Kommune har den 3. december 2019 givet påbud om lovliggørelse af anvendelse af ejendommen på A1 , 2730 Herlev.

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

Brugeren af ejendommen har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om kommunen har haft hjemmel til at give påbud, jf. planlovens § 51.
- Om kommunen har givet klageren berettigede forventninger som følge af kommunens tidligere tilkendegivelser eller et bindende forhåndstilsagn.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

Ny frist for lovliggørelse fastsættes af Herlev Kommune.

## Indhold

1. Sagens oplysninger.....	3
1.1. Ejendommen og lokalplanen for området .....	3
1.2. Klagen og bemærkningerne hertil .....	3
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse .....	3
2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse .....	3
2.2. Umiddelbart tilladt eller krav om dispensation .....	4
2.2.1. Klagen .....	4
2.2.2. Generelt om lokalplaner .....	4
2.2.3. Planklagenævnets vurdering i forhold til lokalplanens § 3.1 og § 3.2.....	4
2.3. Berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn .....	5
2.3.1. Klagen .....	5
2.3.2. Generelt om berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn .....	6
2.3.3. Planklagenævnets vurdering af byggetilladelsen af 2. juni 2017.....	6
2.3.4. Planklagenævnets vurdering af forløbet i juni-juli 2017.....	7
2.3.5. Planklagenævnets vurdering af ibrugtagningstilladelserne og besigtigelserne .....	11
2.3.6. Konklusion .....	12
2.4. Vurdering af lovliggørelsespåbuddet .....	12
2.4.1. Klagen .....	12
2.4.2. Generelt om krav til påbuddet.....	12
2.4.3. Planklagenævnets vurdering af påbuddet.....	13
3. Afsluttende bemærkninger .....	13

## **1. Sagens oplysninger**

### **1.1. Ejendommen og lokalplanen for området**

Klagen vedrører en ejendom, som ligger på A1 , 2730 Herlev.

Det fremgår af sagens oplysninger, at der den 29. januar 2010 blev meddelt byggetilladelse til indretning af legeland i en tidligere produktionshal på ejendommen med etablering af et 58 m<sup>2</sup> lager/depot i en indskudt etage. Den 30. august 2013 gav kommunen byggetilladelse til en udvidelse af det eksisterende legeland. Hverken byggetilladelsen af 29. januar 2010 eller 30. august 2013 gav tilladelse til etablering af et køkken eller indretning af lokaler til arrangementer med spisende gæster uden tilknytning til legelandet.

Ejendommen er omfattet af lokalplan nr. 91, et område nord for Hørkær. Planen er vedtaget den 10. oktober 2012.

Planen kan ses på plandata.dk:

[https://dokument.plandata.dk/20\\_1426338\\_1565700935828.pdf](https://dokument.plandata.dk/20_1426338_1565700935828.pdf)

### **1.2. Klagen og bemærkningerne hertil**

I sagen indgår klagen dateret den 30. oktober 2019. Klageren har uddybet klagen den 22. april 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 7. februar og den 16. juli 2020.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 16. marts 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.<sup>1</sup>

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 truffet afgørelse om påbud om

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

fysisk lovliggørelse.

## **2.2. Umiddelbart tilladt eller krav om dispensation**

### *2.2.1. Klagen*

Klageren har anført, at anvendelsen af ejendommen til arrangementslokale ikke er strid med lokalplanen. Klageren henviser til, at et arrangementslokale ikke kan sidestilles med en restaurant, og at anvendelsen må antages at ligge inden for den relativt brede anvendelsesbestemmelse – eksempelvis i form af et mødested, foreningslokale eller hotel. Såfremt kommunen med lokalplanen ønskede at forhindre etableringen af arrangementslokaler, burde dette have været nævnt udtrykkeligt i lokalplanen.

### *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.

En bestemmelse i en lokalplan må – for at kunne håndhæves som en bindende bestemmelse – være så klart og præcist formuleret, at der ikke kan herske tvivl om, hvorvidt den er overholdt eller ej i den situation, som sagen vedrører.

### *2.2.3. Planklagenævnets vurdering i forhold til lokalplanens § 3.1 og § 3.2.*

Herlev Kommune har den 3. december 2019 givet påbud om lovliggørelse af anvendelsen af et lokale på 975 m<sup>2</sup> på ejendommen, på A1 , 2730 Herlev, til restaurationsvirksomhed og indretning af selskabslokaler til afholdelse af større arrangementer med spisende gæster, såsom bryllupper, fødselsdage og lignende, da anvendelsen er i strid med lokalplanens § 3.1 og § 3.2.

Det fremgår af sagens oplysninger, at ejeren af ejendommen i 2010 ansøgte om tilladelse til indretning af selskabslokaler og eventformål i bygningen, hvilket medførte, at kommunen i 2011 nedlagde et § 14-forbud og efterfølgende vedtog den gældende lokalplan.

Lokalplanen fastsætter i § 3.1, at området udlægges til centerformål og kun kan benyttes til liberale erhverv, kontor, kulturformål, service, håndværk, restaurant, hotel, mødested, foreningslokaler, institution og undervisning. Der kan ikke etableres gevinstskabende spillemaskiner og heller ikke virksomheder, som kræver større afstand end 20 m til boliger.

Derudover fastsætter lokalplanen i § 3.2, at restaurations- og cafeformål kun kan indrettes med et maksimalt areal på 250 m<sup>2</sup> etageareal.

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunen ved besigtigelsen på ejendommen den 14. september 2019 konstaterede, at der i ca. halvdelen af lejemålet, dvs. ca. 975 m<sup>2</sup>, var indrettet en stor festsal med marmorlignende gulve og en stor scene. Kommunen konstaterede desuden, at der var indrettet et større køkken, hvor der blev tilberedt mad til gæsterne, som deltog i festerne. Kommunen har vurderet, at lokalerne anvendes til restaurationsvirksomhed og større arrangementer med spisende gæster, såsom bryllupper, fødselsdage og lignende, og har i den forbindelse henvist til annoncer på virksomhedens hjemmeside og facebookside. Billederne fra besigtigelsen og annoncerne kan ses i bilag 1.

Der er ikke faktiske oplysninger i sagen, som understøtter, at kommunens oplysninger ikke skulle være korrekte. En nærmere afklaring heraf, forudsætter en egentlig bevisførelse med vidneafhøringer, hvilket Planklagenævnet ikke kan foretage. En sådan bevisførelse må i givet fald ske i forbindelse med et søgsmål ved domstolene.

Planklagenævnet kan således alene tage stilling ud fra de foreliggende faktiske oplysninger i sagen, og nævnet lægger ud fra disse oplysninger til grund, at ejendommen anvendes til større arrangementer med spisende gæster, såsom bryllupper, fødselsdage og lignende.

Planklagenævnet finder, at en sådan anvendelse af lokalet enten må anses for anvendelse til restaurations- og caféformål, som overskrider grænsen på 250 m<sup>2</sup> i lokalplanens § 3.2, eller – hvis det ikke anses for restaurations- og caféformål – som en anvendelse, som ikke er nævnt i lokalplanens anvendelsesbestemmelser. Nævnet finder således ikke, at f.eks. lokalplanens begreber ”kulturformål”, ”mødested” og ”foreningslokaler” omfatter udlejning af lokale og køkkenfaciliteter til arrangementer med spisende gæster såsom bryllupper, fødselsdage og lignende. Forholdet er derfor ikke umiddelbart tilladt efter lokalplanen.

### **2.3. Berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn**

#### *2.3.1. Klagen*

Klageren har anført, at klageren som følge af byggetilladelsen, ibrugtagningstilladelserne, herunder besigtigelserne, og den løbende dialog med Herlev Kommune, har haft en berettiget forventning om, at Herlev Kommune havde givet tilladelse til den pågældende indretning og anvendelse af arrangementslokalet. Klageren har desuden anført, at klageren ikke har været bekendt med forløbet i 2010, herunder at der i 2010 blev ansøgt om tilladelse til at indrette selskabslokaler i bygningen, hvilket medførte, at kommunen nedlagde et § 14-forbud og vedtog den gældende lokalplan. Klageren har derfor under hele forløbet været i god tro.

Planklagenævnet forstår klagepunktet således, at klageren mener, at kommunen har givet klageren en berettiget forventning eller et bindende forhåndstilsagn om, at indretningen og anvendelsen af lokalet til afholdelse

af selskaber uden tilknytning til legelandet – som f.eks. bryllupper – var lovlig.

### *2.3.2. Generelt om berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn*

En kommunes tidligere tilkendegivelser, særlige omstændigheder eller passivitet kan i særlige tilfælde skabe sådanne berettigede forventninger hos ejeren, at det kan begrunde en dispensation. De berettigede forventninger skal dog afvejes over for almindelige retshåndhævelsessyn. Desuden indgår det tidsmæssige perspektiv i vurderingen.

En kommune kan også fortabe retten til at give påbud, hvis kommunen har givet et bindende forhåndstilsagn om, at kommunen vurderede, at anvendelsen af ejendommen var i overensstemmelse med lokalplanen. Dette forudsætter imidlertid, at kommunen har taget konkret stilling til forholdet på et fuldt oplyst grundlag.

### *2.3.3. Planklagenævnets vurdering af byggetilladelsen af 2. juni 2017*

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunen den 17. marts 2017 modtog en ansøgning om byggetilladelse til diverse indvendige ombygninger af det eksisterende legeland, herunder etablering af nye toiletforhold, nyt køkken samt nye rum for afholdelse af arrangementer (fødselsdage og lignende). Ansøgningen var vedlagt tegningsmateriale, herunder situationsplaner af de eksisterende og ansøgte forhold. Det fremgik bl.a. af tegningsmaterialet, at et større lokale, som før var benævnt ”legeland”, nu stod angivet som ”stort arrangementslokale”.

Herlev Kommune gav den 2. juni 2017 byggetilladelse til det ansøgte projekt. Det fremgik af byggetilladelsen, at der specifikt blev givet byggetilladelse til *diverse indvendige ombygninger i eksisterende legeland, herunder etablering af ny toiletkerne, køkken, afgrænsning af butik og fire ”fødselsdagsrum”*.

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen ved byggetilladelsen af 2. juni 2017 har givet klageren en berettiget forventning om, at indretning og anvendelse af lokalet på 975 m<sup>2</sup> til afholdelse af selskaber og arrangementer – som ikke sker i umiddelbar tilknytning til legelandet – var i overensstemmelse med lokalplanen.

Nævnet lægger vægt på, at det ikke fremgik af ansøgningsmaterialet, at klageren ønskede at ændre anvendelsen fra legeland til arrangementslokale uden tilknytning til legelandet. Tværtimod fremgik det af ansøgningen, at der netop var tale om en omdretning af det eksisterende legeland.

Nævnet lægger endvidere vægt på, at der kun blev givet tilladelse til fire ”fødselsdagsrum”.

På baggrund af ovenstående finder Planklagenævnet heller ikke, at kommunen med byggetilladelsen har truffet en indirekte afgørelse om, at en

ændret anvendelse til selskaber uden tilknytning til legelandet var umiddelbart tilladt efter lokalplanen.

#### *2.3.4. Planklagenævnets vurdering af forløbet i juni-juli 2017*

##### *Sagens forløb og korrespondance*

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunen og klageren i perioden fra 19. juni 2017 til 31. juli 2017 løbende var i dialog om den påtænkte anvendelse af arrangementslokalet på ejendommen.

Klageren henvendte sig den 19. juni 2017 til kommunen vedrørende byggetilladelsen af 2. juni 2017. Klageren oplyste, at klageren ønskede at afholde forskellige events/arrangementer i forbindelse med legelandet for op til 500 personer. Kommunen svarede ved e-mail af 22. juni 2017 følgende:

*Jeg har nu kigget på Lokalplan 91, som er gældende for ejendommen*

*A1*

*... Af din beskrivelse i mailen samt de supplerende oplysninger du gav mig i dag pr. telefon (at der skulle kunne serveres mad og dermed restaurant til 500? mennesker) vurderer jeg ikke, at det vil kunne lade sig gøre at anvende bygningen til de beskrevne formål. Jeg mener, at en scene med mulighed for underholdning af forskellig art for både børn og deres forældre, med op til 500 personer hører under forlystelsesetablissementer med regionalt opland.*

*Restaurations /cafeområdet vil max kunne være 250 m<sup>2</sup> og der med kunne rumme 250 mennesker.*

Den 26. juni 2017 svarede klageren følgende:

*Min kunde har overtaget det nødlidende legeland med henblik på at føre dette videre, samt at optimere og udvikle aktiviteterne. Legelandet er p.t. i gang med at blive væsentligt opdateret hvad angår legeinventar og aktiviteter for børnene. Min kunde har i god tro påbegyndt projektet på baggrund af byggetilladelsen med de vedhæftede tegninger. (Bemærk arrangementslokalet som ønskes fremgår af tegningerne).*

*[...]*

*I de perioder, hvor der ikke vil være underholdning for legelandets besøgende i arrangementslokalet, vil min kunde for at optimere brugen af lokalerne, gerne have mulighed for at udleje disse til lukkede eventarrangementer, konferencer, foredrag, kulturelle aktiviteter o. l. I princippet lidt i formen som et hotel el. lign, blot uden overnatning... Til disse arrangementer skal det selvfølgelig være mulighed for at bespise samtlige gæster, om end det er et stort arrangement eller flere små.*

*Arrangementerne vil være lukkede og ikke offentlige arrangementer,*



*hvorfor det vil forhindre tiltrækning af regionalt opland.*

*Det er vigtigt for os at pointerer, at det kun er til disse lukkede arrangementer, der ønskes at servere mad for et større antal af gangen. Og det er på ingen måde planer om at drive Cafe, restaurant el. lign. på stedet.*

[...]

Efterfølgende traf kommunen den 28. juni 2017 afgørelse om afslag på den ansøgte/beskrevne anvendelse, som fremgik af klagerens e-mail af 26. juni 2017, idet anvendelsen er i strid med lokalplanens formål og § 3.2. Følgende fremgik bl.a. af afgørelsen:

[...]

*Herlev Kommune meddeler afslag til ansøgning om at anvende Legeland på A1 til lukkede eventarrangementer, konferencer, foredrag, kulturelle aktiviteter lignede for op til 500 spisende gæster.*

[...]

*Byggetilladelsen er alene en tilladelse til diverse indvendige ombygninger i eksisterende legeland, herunder etablering af ny toiletkerne, køkken, afgrænsning af butik og fire "fødselsdagsrum" og det kan derfor ikke forudsættes, at der er givet tilladelse til afholdelse af større events og arrangementer på baggrund af byggetilladelsen.*

På baggrund af kommunens afgørelse sendte klageren et brev af 5. juli 2017<sup>2</sup> til kommunen. Af brevet fremgik bl.a. følgende:

*Vi respektere og accepterer afslagsskrivelsen, dog alene afslaget der omhandler konference og foredrag. De øvrige nævnte aktiviteter som har været aktive med samme anvendelse i mange år fortsætter på uændret vilkår. Herunder drift af legeland, Events, Cafedrift og afholdelse af arrangementer og afholdelse af større selskaber i vores store events/selskabslokale lokale. Vi vil hermed fremkomme med vores argumentationer og bemærkninger til jeres orientering.*

v1 Cvr. Nr. F1 har været lejer/ejer af aktiviteterne i ejendommen beliggende A2 , 2730 i mange år og igennem hele selskabets levetid "inklusive nabolejemålet" lejemålet udgør 4000 kvadratmeter og 3500 kvadratmeter I ALT 7500 kvadratmeter. For at forstå det rigtig, berigtiges det således: samme virksomhed, samme Cvr nr.

<sup>2</sup> Brevet er dateret den 5. juni 2017, men er ifølge sagens oplysninger sendt den 5. juli 2017.

**samme udlejer, samme lejer, samme lejekontrakter, samme aktiviteter og samme tilladelser.**

*Selskabet har i henhold til indgået lejekontrakt og på uændret vilkår beskæftiget sig med drift af legeland, Cafedrift og Events og forskellige arrangementer i vores Events/ selskabslokale for både børn og for voksen, Bowling, Golf, Cafe, restaurant og Julefrokoster, påskefrokoster, live musik fra vores scene, forlystelser og underholdning, katten og tønne, haloween, speciel selskaber af børneinstitutioner, ture med dragen Drylle, fødselsdagsarrangementer, julearrangementer, påskearrangementer, buffet arrangementer og mange andre forskellige tilpasset events arrangementer.*

[...]

*Der bliver alene udført malerarbejde og vask/ polering af gulve, derfor bliver der ikke ændret i lokalet som giver anledning til ny ansøgning i henhold til den seneste lokalplan.*

*På den baggrund skal jeg meddele kommunen at legelandet lovligt fortsætter denne hidtil kørende Drift/ Aktivitet er herunder Legeland, Cafedrift, Events, arrangementer og selskaber for både børn og voksen. Herunder med underholdning på en scene og med de hidtil fortsatte bespisningsmuligheder i vores arrangement/ Events lokale og den øvrige lokalitet fortsætter på fuldstændige uændret vilkår. Med henvisning til lejekontraktens bestemmelser med begyndelsestidspunktet den 15 januar 2010, kræver det efter vore opfattelse ikke en ny ansøgning da det beskrevet indhold i nærværende skrivelse lægger før lokalplan 91 blev vedtaget.*

Kommunen svarede på henvendelsen ved brev af 27. juli 2017. Følgende fremgik bl.a. af kommunens brev:

*Herlev Kommune har modtaget jeres brev af 5. juni 2017 [5. juli 2017].*

*I brevet beskrives de aktiviteter, som der hidtil har været i legelandet, og at det er uændrede forhold på adressen og at ændringer kun består i vedligeholdelse.*

*Herlev Kommune finder ikke på baggrund af ovenstående brev, at der er yderligere udestående mellem Herlev Kommune og legelandet og vurderer derfor at legelandet kan fortsætte som hidtil, som beskrevet i brevet.*

*Herlev Kommune opretholder afslaget om at anvende Legeland på A1 til konferencer og foredrag, som beskrevet i Afslag på ansøgning om at anvende Legeland på A1 til større events mm. af 28 juni 2017*

Kommunen skrev i e-mail af 31. juli 2017 følgende til klageren:

*Jeg bekræfter hermed at afslaget af 28. juni 2017 alene omhandler anvendelsen til konferencer og foredrag.*

*Events kan fortsætte på hidtil uændret vilkår, som beskrevet i jeres brev af 5. juni 2017 [5. juli 2017].*

#### *Planklagenævnets vurdering*

Efter en samlet vurdering af indholdet af kommunens tilkendegivelser af 27. og 31. juli 2017 og forløbet før tilkendegivelserne, finder Planklagenævnet ikke, at kommunen er afskåret fra at meddele et påbud mod den ændrede anvendelse som følge af berettigede forventninger. Nævnet finder heller ikke, at tilkendegivelserne af 27. og 31. juli 2017 har karakter af et bindende forhåndstilsagn.

Nævnet lægger i denne forbindelse vægt på, at det fremgår tydeligt af kommunens afgørelse af den 28. juni 2017, at ejendommen ikke lovligt kan anvendes til arrangementer for op til 500 spisende personer, og at byggetilladelsen af 2. juni 2017 alene vedrørte indvendige ombygninger til brug for *legelandet*.

Nævnet lægger endvidere vægt på, at klageren over for kommunen i sit brev af 5. juli 2017 har givet indtryk af, at anvendelsen som lokale til afholdelse af større arrangementer med spisende gæster, udgjorde en eksisterende lovlig anvendelse. Nævnet bemærker i den forbindelse, at selskabslokalet med tilhørende industrikøkken, som kommunen gav byggetilladelse til den 2. juni 2017, først blev indrettet i 2017-2018 – dvs. efter vedtagelsen af lokalplanen – hvorfor der allerede af den grund ikke kan være tale om en videreførelse af lovligt eksisterende forhold.

Nævnet lægger desuden vægt på, at kommunen i brevet af 27. juli 2017 henviser til klagerens beskrivelse af de aktiviteter, *som hidtil har været i legelandet*, og at der er tale om uændrede forhold, idet ændringerne alene består i vedligeholdelse. Kommunen har på den baggrund vurderet, at legelandet kan *fortsætte som hidtil*, som beskrevet i klagerens brev af 5. juli 2017.

Nævnet finder, at det måtte stå klageren klart, at kommunen gav dette svar ud fra en forudsætning om, at de aktiviteter, som klageren selv havde beskrevet i brevet af 5. juli 2017 som lovligt eksisterende forhold, rent faktisk var lovligt eksisterende.

Nævnet finder således ikke, at kommunen herved har givet en tilladelse til en ny eller ændret anvendelse til aktiviteter, som ikke har tilknytning til legelandet, herunder til, at lokalet fremover kunne benyttes til selskabslokale til afholdelse af større arrangementer med spisende gæster, såsom bryllupper,

fødselsdage og lignende.

Planklagenævnet bemærker desuden, at uanset om kommunens brev af 27. juli – og forløbet i øvrigt – måtte have skabt berettigede forventninger eller kunne betragtes som en bindende forhåndsbesked om, at kommunen anser anvendelsen for umiddelbart tilladt i forhold til lokalplanen eller som et forhold, der kunne gives dispensation til, kan dette efter nævnets opfattelse *ikke* medføre, at kommunen er afskåret fra at håndhæve anvendelsen, som er i strid med lokalplanens § 3.1 og 3.2, jf. begrundelsen i afsnit 2.2.3.

Det følger af planlovens § 19, stk. 1, at en kommune kan dispensere fra en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med planens principper. En plans principper er - efter lovens forarbejder - planens formålsbestemmelser og de anvendelsesbestemmelser der er fastsat ud fra formålet med planen.

Lokalplanens § 3.1 og § 3.2 er en del af planens anvendelsesbestemmelser. Planklagenævnet finder desuden ikke, at det ansøgte er en anvendelse, som ligger meget tæt på den umiddelbart tilladte anvendelse. En dispensation fra bestemmelsen er således i strid med planens principper, og der vil ikke kunne gives dispensation.

En eventuel tilladelse til den pågældende anvendelse ville således udgøre en afgørelse, som ikke har hjemmel i planloven.

En sådan hjemmelsmangel må efter retspraksis normalt medføre annullation. Det gælder også i tilfælde, hvor der er tale om en begunstigende afgørelse. Rent undtagelsesvist kan berettigede forventninger føre til opretholdelse af en ugyldig afgørelse, men efter retspraksis skal der være særligt tungtvejende grunde, der taler for at opretholde afgørelsen.

Det forhold, at ansøgeren har foretaget ombygningen og haft udgifter i forbindelse med denne, udgør efter Planklagenævnets vurdering ikke sådanne særlige tungtvejende hensyn, der vil tale for opretholdelse af en evt. ugyldig afgørelse, særligt når lokalet må antages at kunne anvendes til formål, som er lovlige efter lokalplanen. Der ses ikke i øvrigt at være særligt tungtvejende hensyn i den konkrete sag. Herunder finder nævnet ikke, at det i en planlægningsmæssig sammenhæng kan tillægges vægt, at legelandet er nødlidende, idet dette vil kunne få betydelige konsekvenser for præcedens.

#### *2.3.5. Planklagenævnets vurdering af ibrugtagningstilladelserne og besigtigelserne*

Kommunen gav den 2. marts 2018 en delvis ibrugtagningstilladelse til legelandet og et stort arrangementslokale i henhold til byggetilladelsen af 2. juni 2017. Kommune udstedte den 9. januar 2019 den endelige ibrugtagningstilladelse vedrørende de foretagne ombygninger.

Ifølge kommunens oplysninger var den pågældende sagsbehandler i

forbindelse med udstedelsen af ibrugtagningstilladelserne på besigtigelse på ejendommen. På besigtigelsestidspunktet var selskabslokalet ikke færdigbygget, og der var i lokalet opstillet en oppustelig fodboldbane til børn. Sagsbehandleren undrede sig over gulvenes udseende og spurgte derfor klageren til, hvorvidt klageren reelt var ved at ændre den eksisterende anvendelse (legeland) til et andet formål. Klageren oplyste hertil, at der ikke var tale om en anvendelsesændring, men en fortsættelse af det eksisterende legeland.

Der er ikke faktiske oplysninger i sagen, som understøtter, at dette ikke skulle være korrekt. En nærmere afklaring af drøftelserne i forbindelse med besigtigelsen/besigtigelserne, forudsætter en egentlig bevisførelse med vidneafhøringer, hvilket Planklagenævnet ikke kan foretage. En sådan bevisførelse må i givet fald ske i forbindelse med et søgsmål ved domstolene.

Planklagenævnet finder på denne baggrund ikke, at hverken den delvise ibrugtagningstilladelse af 2. marts 2018 eller ibrugtagningstilladelsen af 9. januar 2019 eller det materiale, som kommunen modtog i forbindelse med ibrugtagningstilladelsen, har givet klageren en berettiget forventning om, at anvendelsen var lovlig. Nævnet bemærker, at det tydeligt fremgår af tilladelsen af 9. januar 2019, at det alene er brandsektionerne, som er godkendt til 448 mennesker. Den del af kommunen, som visiterer til og udfører opgaver i forhold brandsikkerhed (Beredskab Øst), har ikke til opgave at påse overholdelsen af planloven.

#### *2.3.6. Konklusion*

På baggrund af ovenstående finder Planklagenævnet ikke grundlag for at fastslå, at kommunen har givet klageren en berettiget forventning om, at anvendelsen af lokalet på 975 m<sup>2</sup> til arrangementer med spisende gæster, som ikke har umiddelbar tilknytning til anvendelsen af byggeriet til legeland, var lovlig. Nævnet finder heller ikke, at tilkendegivelserne af 27. og 31. juli 2017 har karakter af et bindende forhåndstilsagn.

Nævnet bemærker hertil, at evt. ukendskab til lokalplanens bestemmelser, at den tidligere ejer eventuelt har oplyst noget andet, eller det forhold, at der tidligere har været afholdt arrangementer i strid med lokalplanen, ikke medfører, at klageren kan have en berettiget forventning om, at lokalet lovligt kunne anvendes til selskaber som f.eks. bryllupper m.v.

## **2.4. Vurdering af lovliggørelsespåbuddet**

### *2.4.1. Klagen*

Klageren har anført, at påbuddet er uklart for så vidt angår rammerne for en fysisk lovliggørelse.

### *2.4.2. Generelt om krav til påbuddet*

Et påbud skal formuleres så præcist, at det står klart for adressaten, hvad der skal gøres eller undlades.

#### *2.4.3. Planklagenævnets vurdering af påbuddet*

Det fremgår af påbuddet af 3. december 2019, at brugeren af ejendommen skal ophøre med den ulovlige anvendelse, som består i afholdelse af større arrangementer med spisende gæster, såsom bryllupper, fødselsdage og lignende. Lokalerne må – som de er godkendt til – anvendes til legeland for børn med indretning af legepladsredskaber og opholdsrum mv.

Kommunen har således i påbuddet beskrevet, hvori den ulovlige aktivitet/virksomhed nærmere består samt angivet den relevante retsregel. Kommunens afgørelse/påbud af den 3. december 2019 er således tilstrækkeligt klart til at kunne håndhæves.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

### **3. Afsluttende bemærkninger**

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>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.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.<sup>4</sup>

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

<sup>4</sup> Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.