

MRF 2022.236

Planklagenævnets afgørelse af 2. september 2022, j.nr. 22/02018

Ophævet og hjemvist afslag til ejer på midlertidig dispensation fra lokalplan til anvendelse af feriebolig til helårsbeboelse, da ejeren ikke var blevet partshørt om indsigelser fra to ferieudlejningsforeninger, og det ikke kunne udelukkes, at partshøring ville have ført til et andet udfald.

Ringkøbing-Skjern Kommune meddelte den 28. januar 2022 afslag på midlertidig dispensation fra lokalplan nr. 79, Hvide Sande Havn, til, at E kunne anvende sin feriebolig til helårsbeboelse. Lokalplanen fastlagde områdes anvendelse til centerformål i form af hotel, udstillings- og servicecenter samt feriecenter. Det var kommunens vurdering, at en dispensation til anvendelsen til helårsbeboelse ville være i strid med lokalplanens principper, hvorfor kommunen kun havde mulighed for at meddele midlertidig dispensation i op til 3 år, ligesom ferieboligerne var vigtige, da de var med til at understøtte en målsætning om helårsturisme i Hvide Sande by. Afgørelsen blev påklaget af E, der navnlig anførte, at det var kritisabelt, at indsigelserne fra to foreninger, som havde en økonomisk interesse i ferieudlejning, var indgået som en central del af den politiske behandling af ansøgningen, uden at E selv fik mulighed for at udtale sig. Planklagenævnet (formanden) fandt, at anvendelsen til helårsbeboelse var i strid med lokalplanen og dermed krævede dispensation, jf. planlovens § 19. Nævnet fandt endvidere,

at en dispensation ville være i strid med planens principper, da der ikke var tale om en anvendelse, som lå meget tæt på den umiddelbart tilladte. Det bemærkedes i den forbindelse, at det var op til kommunens egen skønsmæssige vurdering, om den ønskede at meddele en midlertidige dispensation på maksimalt 3 år, og at denne vurdering ikke kunne efterprøves af nævnet. Nævnet kunne dog konstatere, at kommunen ikke havde sendt indsigelserne fra de to foreninger i partshøring hos E. Da oplysningerne i indsigelserne havde haft væsentligt betydning for sagens afgørelse og havde været til ugunst for E, fandt nævnet, at kommunen havde været forpligtet til at partshøre E om oplysningerne. Nævnet fandt endvidere, at den manglende partshøring var en væsentlig retlig mangel, som medførte afgørelsens ugyldighed, da det ikke kunne udelukkes, at afgørelsen havde fået et andet udfald, hvis kommunen havde partshørt E. Planklagenævnet ophævede herefter afgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling.

Kommentar: Afgørelsens udfald er helt i overensstemmelse med fast praksis, hvorefter manglende partshøring medfører ugyldighed, hvis den må anses for konkret væsentlig. I forhold til nævnets prøvelse af kommunens skønsmæssige vurdering burde det dog have været præciseret, at nævnet kan prøve, om der er inddraget ulovlige hensyn, men det må tiltrædes, at fremme af turisme er et lovligt hensyn efter planloven.

Afgørelse i klagesag om Ringkøbing-Skjern Kommunes afslag på midlertidig dispensation fra lokalplan til helårsbeboelse på [A1], Hvide Sande

22/02018

Ringkøbing-Skjern Kommune gav den 28. januar 2022 afslag på midlertidig dispensation fra lokalplan nr. 79, Hvide Sande Havn, til helårsbeboelse på adressen [A1], 6960 Hvide Sande.

Ejeren har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om reglerne om partshøring er overholdt, jf. forvaltningslovens § 19.
- Om klageren havde berettigede forventninger som følge af kommunens tidligere tilkendegivelser.

Planklagenævnet har ikke behandlet det øvrige klagepunkt i sagen.

Planklagenævnet ophæver afgørelsen og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1 Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører en feriebolig på [A1], 6960 Hvide Sande, som ønskes anvendt til helårsbeboelse.

Ejendommen er omfattet af lokalplan nr. 79, Hvide Sande Havn (https://dokument.plandata.dk/20_1036815_1637743368986.pdf), og ligger i delområde 1c-2. [1]

Lokalplanen fastsætter følgende i § 3.3 om områdets anvendelse:

Delområde 1c: Hotel, udstillings-, service- og feriecenter

3.3 Områdets anvendelse fastlægges til centerformål i form af hotel, udstillings- og servicecenter samt feriecenter.

I den vestlige del af område 1c-1 må der, inden for området som er vist med særlig signatur på kortbilag II A, indrettes lokaler til butikformål. Det samlede bruttoetageareal til butikformål inden for området må dog ikke overstige 300 m².

Endvidere må der i den vestlige del af område 1c-2, inden for området som er vist med særlig signatur på kortbilag II A, etableres et bruttoetageareal til kiosk-/butikformål på maksimalt 300 m².

1.2 Afgørelsen, der er klaget over

Kommunen gav den 28. januar 2022 afslag på midlertidig dispensation fra lokalplan nr. 79, Hvide Sande Havn, til helårsbeboelse på adressen [A1], 6960 Hvide Sande.

Kommunen henviste i afgørelsen til lokalplanens § 3.3. Det var kommunens vurdering, at anvendelse af ferieboligen til helårsbeboelse er i strid med den nævnte anvendelsesbestemmelse, og at en dispensation til anvendelsen vil være i strid med lokalplanens principper, jf. planlovens § 19, stk. 1. Kommunen anførte i den forbindelse, at den har mulighed for at meddele midlertidig dispensation fra en lokalplans anvendelsesbestemmelser i op til 3 år.

Det fremgår af afgørelsen, at sagen blev behandlet på Teknik- og Miljøudvalgets møde den 25. januar 2022, hvor det blev besluttet, at der skulle gives afslag på midlertidig dispensation til helårsbeboelse. Udvalget lagde vægt på, at ferieboligerne ved [A2] er vigtige, da de er med til at understøtte kommunens målsætning omkring helårsturisme i Hvide Sande by, samt at der er risiko for, at områdets karakter over tid ændres, hvis der gives mulighed for helårsbeboelse i området.

1.3 Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 1 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 17. februar 2021.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1 Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.1.1. Planklagenævnets kompetence

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.

2.1.2. Planklagenævnets prøvelse

Planklagenævnet har behandlet den del af klagen, som fremgår af afsnit 2.4 og 2.5. Klagerens bemærkninger for så vidt angår dette er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

Planklagenævnet har ikke behandlet den del af klagen, som fremgår af afsnit 2.6.

2.2 Umiddelbart tilladt eller krav om dispensation

2.2.1. 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.

2.2.2. Planklagenævnets vurdering

Lokalplanen fastsætter i § 3.3, at området skal anvendes til centerformål i form af hotel, udstillings- og servicecenter samt feriecenter.

Der er ansøgt om helårsbeboelse.

Planklagenævnet finder, at anvendelsen er i strid med lokalplanens § 3.3, og anvendelsen kræver derfor dispensation, jf. planlovens § 19.

2.3 Mulighed for at give dispensation

2.3.1. Reglerne om muligheden for at give dispensation

En kommune kan dispensere fra en byplanvedtægt, 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. Det samme gælder i forhold til byplanvedtægter.

Dispensation fra en anvendelsesbestemmelse kan kun gives i ganske særlige tilfælde, hvis der er tale om en anvendelse, som ligger meget tæt på den umiddelbart tilladte.

Med moderniseringen af planloven i 2017^[3] fik kommunerne mulighed for midlertidigt at dispensere fra bestemmelser i en lokalplan eller en plan m.v., der er opretholdt efter § 68, stk. 2, selvom dispensationen er i strid med principperne i planen. Det følger af ændringen i § 19, stk. 1, at kommunen kan meddele en sådan midlertidig dispensation, såfremt den tidsbegrænses til maksimalt 3 år (dog 10 år for studieboliger).

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen fremgår, at der ikke vil kunne dispenseres til anlæg mv., som ikke vil kunne fjernes, eller som på anden måde vil medføre en permanent ændring eller påvirkning af området. Der vil ligeledes som udgangspunkt ikke kunne dispenseres til meget omkostningsfulde konstruktioner, som kun vanskeligt vil kunne fjernes. I bemærkningerne nævnes desuden en række eksempler på anlæg og aktiviteter mv., der vil kunne meddeles en 3-årig midlertidig dispensation til, herunder øvelokaler, kunststillinger, parkering på terræn, musikarrangementer, teater, sportsaktiviteter og midlertidige lokaler til virksomheder.^[4]

2.3.2. Planklagenævnets vurdering

Lokalplanens § 3.3 er en del af planens anvendelsesbestemmelser. Planklagenævnet finder, at det ansøgte er en anvendelse, som ikke ligger meget tæt på den umiddelbart tilladte anvendelse til centerformål i form af hotel, udstillings- og servicecenter samt feriecenter. En dispensation fra bestemmelsen er således i strid med planens principper.

Der er ansøgt om helårsbeboelse i en eksisterende feriebolig.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen med hjemmel i planlovens § 19 har mulighed for at dispensere fra lokalplanens bestemmelser til det ansøgte, hvis dispensationen tidsbegrænses til maksimalt 3 år.

Det er som udgangspunkt op til kommunens egen skønsmæssige vurdering, om den ønsker at meddele dispensation fra en lokalplan.

Kommunen har givet afslag på midlertidig dispensation til helårsbeboelse. Kommunens skønsmæssige vurdering kan ikke efterprøves af Planklagenævnet. Afgørelsen skal imidlertid være i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger, herunder reglerne om partshøring og principperne om berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn.

2.4 Partshøring og håndtering af indsigelser

2.4.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at det er kritisabelt, at indsigelserne fra foreningerne [F1] og [F2], som har en økonomisk interesse i ferieudlejning, indgik som en central del af den politiske behandling, uden klageren selv fik mulighed for at udtale sig i sagen.

Planklagenævnet har forstået det som et klagepunkt over, at kommunen burde have sendt indsigelserne i partshøring ved klageren, jf. forvaltningslovens § 19.

2.4.2. Generelt om partshøring og håndtering af indsigelser

I forvaltningslovens § 19, stk. 1, er der fastsat nærmere bestemmelser om pligten til at høre sagens parter, inden der træffes afgørelse. Hvis en part i en afgørelsessag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet parten lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Der er dog kun pligt til at partshøre, hvis de

faktiske oplysninger eller eksterne faglige vurderinger er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Manglende partshøring anses generelt for at være en væsentlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig.

Eventuelle indsigelser skal indgå i vurderingen, når kommunen træffer afgørelse. Der er imidlertid ikke i forvaltningslovens § 19 noget krav om, at kommunen skal imødekomme de indkomne høringssvar.

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunen modtog indsigelser fra [F1] og [F2] vedr. klagerens ansøgning om midlertidig dispensation til helårsbeboelse. Høringssvarene var vedlagt dagsordene til Teknik- og Miljøudvalgets behandling af ansøgningen. Det fremgår desuden, at kommunen ikke sendte indsigelserne i partshøring ved klageren.

Planklagenævnet finder, at kommunen var forpligtet til at partshøre klageren om oplysningerne i indsigelserne, inden der blev truffet afgørelse i sagen. Nævnet lægger herved vægt på, at indsigelserne indgik i Teknik- og Miljøudvalgets behandling af ansøgningen om dispensation, og at det fremgår af begrundelsen for afslaget, at oplysningerne i indsigelserne har haft væsentligt betydning for sagens afgørelse og i denne forbindelse været til ugunst for klageren.

Planklagenævnet finder desuden, at den manglende partshøring er en væsentlig retlig mangel, som medfører, at afgørelsen er ugyldig, da det efter nævnets opfattelse ikke kan udelukkes, at afgørelsen i den aktuelle sag havde fået et andet udfald, hvis kommunen forud for afgørelsen havde partshørt klageren, som dermed havde haft mulighed for at kommentere på indsigelserne.

På denne baggrund ophæver Planklagenævnet kommunens afgørelse om afslag på midlertidig dispensation og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen.

Planklagenævnet har af hensyn til en ny behandling af sagen besluttet at prøve klagepunktet om berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn på trods af afgørelsens resultat.

2.5 Berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn

2.5.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at ejerne blev registreret på adressen den 1. december 2021.

Planklagenævnet forstår klagen sådan, at denne registrering (ændring af bopæl) er en godkendelse af, at boligen kan anvendes til helårsbeboelse.

2.5.2. 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 midlertidig 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 afslag på midlertidig dispensation, hvis kommunen har givet et bindende forhåndstilsagn om, at kommunen vil dispensere til helårsbeboelse. Dette forudsætter imidlertid, at kommunen har taget konkret stilling til forholdet på et fuldt oplyst grundlag.

2.5.3. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af sagens oplysninger, at klageren den 28. oktober 2021 med virkning fra den 1. december 2021 meldte flytning fra sin daværende bolig til adressen [A1], 6960 Hvide Sande. Klageren sendte samme dag en e-mail til kommunen (borgerservice), hvori klageren ansøgte om dispensation til at anvende boligen til helårsbolig i perioden fra den 1. december 2021 til den 30. april 2022.

Den 22. november 2021 rykkede klageren for svar. Kommunens afdeling for Byg og Miljø, svarede samme dag følgende:

Området er omfattet af bestemmelserne i delområde 1c-2 i Lokalplan nr. 79. Lokalplanen anfører i § 3.3, at områdets anvendelse fastlægges til centerformål i form af hotel, udstillings- og servicecenter samt feriecenter.

Fast beboelse er således ikke tilladt i området.

Der kan ikke meddeles en permanent dispensation til at anvende boligerne til helårsbeboelse, da lokalplanens § 3.3 er omfattet af anvendelsesbestemmelser.

Kommunen kan jævnfør planlovens § 19 meddele en midlertidig dispensation for en periode på 3 år.

På baggrund af Jeres henvendelse agter administrationen at lave en sag til politisk behandling omkring en midlertidig dispensation til at bo i boligerne helårligt.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at klageren ikke har haft en berettiget forventning om, at den påtænkte anvendelsesændring til helårsbeboelse var umiddelbart tilladt efter planloven (lokalplanen), eller at kommunen ville give dispensation hertil. Nævnet finder desuden ikke, at kommunen har givet klageren et bindende forhåndstilsagn eller lignende, som medfører, at kommunen er forpligtet til at give en dispensation fra lokalplanens § 3.3. Nævnet lægger herved vægt op, at det tydeligt fremgår af kommunens e-mail af 22. november 2021, at boligen ikke lovligt kan anvendes til helårsbeboelse, og at ansøgningen om midlertidig dispensation vil blive politisk behandlet. Nævnet bemærker desuden hertil, at den del af kommunen, som varetager folkeregister-registrering (borgerservice) ikke har til opgave at påse overholdelsen af planloven.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

2.6 Forhold, som ikke behandles

Hensigtsmæssighed

Det er i klagesagen gjort gældende, at helårsbeboelse i området vil komme byen til gode, særligt i de perioder, hvor der ikke er mange turister, og at der aktuelt ikke er ledige boliger i området

Dette vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men kommunens skønsmæssige beslutning i forhold til at give midlertidig dispensation, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 28. januar 2022 om afslag på midlertidig dispensation fra lokalplan nr. 79, Hvide Sande Havn, til helårsbeboelse på adressen [A1], 6960 Hvide Sande, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen.

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.^[5] 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] Lov nr. 668 af 08 juni 2017 om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

[4] Lovforslag nr. 121 af 25. januar 2017, Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, Til § 1, nr. 55.

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

Sag:

22/02018

Dato:

2. september 2022.

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>)