

## MRF 2022.46

Planklagenævnets afgørelse af 6. januar 2022, j.nr. 20/08652

***Ophævet påbud om fysisk lovliggørelse af terrænregulering og beplantning i strid med lokalplan, bl.a. fordi det ikke fremgik af påbuddet, hvilke lokalplanbestemmelser forholdene var i strid med, hvorfor begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24 ikke var opfyldt.***

Odsherred Kommune meddelte i december 2019 påbud om fysisk lovliggørelse af terrænregulering og beplantning i form af træer og hække på E's ejendom. Ejendommen var omfattet af en lokalplan, der i § 9.1 henholdsvis § 9.2 bestemte, at ubebyggede arealer "skal ved beplantning, befæstelse eller lignende gives et ordentligt udseende", og at den omkringliggende bebyggelses udsigtsforhold skulle respekteres, hvilket gjaldt ved placering af træer, hegn og buske. Lokalplanen fastsatte endvidere i § 9.3, at hegn i naboskel og mod vejskel skulle etableres som levende, lysåbne hegn af egstypiske, løvfældende buske, hækplanter og træer samt ved lave havemure, raftehegn eller flethegn med en maksimal højde på 1,5 meter. Det var desuden i lokalplanens § 10 bestemt, at der måtte foretages terrænregulering på op til +/- 0,5 meter uden særskilt tilladelse. Kommunen havde i lovliggørelsespåbuddet henvist til disse lokalplanbestemmelser. Derudover fremgik det, at både hækken i naboskel og vejskel var højere end 1,5 meter, ligesom træerne i den nordlige og sydlige del af haven var højere end 1,5 meter, hvilket for så vidt angik træerne i den sydlige del skyldtes, at der var terrænreguleret højere end 0,5 meter. Afgørelsen blev påklaget af E, der bl.a. anførte, at der ikke var terrænreguleret mere end 0,5 meter, og at træerne ikke stod i skel og derfor alene skulle overholde lokalplanens § 9.2. Planklagenævnet (formanden) fandt ikke, at formuleringerne i lokalplanens §§ 9.1 og 9.2 havde den fornødne klarhed og præcision til, at de kunne håndhæves af kommunen, da det var uklart, hvad der lå i kravene om, at beplantningen skulle gives

et ordentligt udseende, og at den omkringliggende bebyggelses udsigtsforhold skulle respekteres. Derimod fandt nævnet, at kommunen havde haft hjemmel i lokalplanens § 9.3 til at give påbud om fysisk lovliggørelse af hækkene, da disse var højere end 1,5 meter og således ikke i overensstemmelse med lokalplanen. Nævnet bemærkede imidlertid, at det ikke fremgik af påbuddet, hvilken eller hvilke lokalplanbestemmelser kommunen havde vurderet, at træerne eller terrænreguleringen var i strid med. Det fremgik således ikke tydeligt af påbuddet, om træerne var placeret i skel og dermed indgik i det levende hegn, eller om der var tale om træer, som var plantet bagved og adskilt fra det levende hegn. Såfremt sidstnævnte var tilfældet, bemærkede nævnet, at træerne ikke ville være omfattet af lokalplanens § 9.3. Det fremgik heller ikke klart, om kommunen havde truffet afgørelse om, at der var terrænreguleret i strid med lokalplanens § 10, idet terrænregulering alene var nævnt i relation til træernes højde. Det var således uklart, om der skulle terrænreguleres, såfremt træernes højde ville reduceres til 1,5 meter ved beskæring. Endvidere fremgik det ikke, hvilken kote, der var terrænreguleret fra og til, eller hvilket eller hvor stort et areal, der var terrænreguleret i strid med lokalplanen. Påbuddet henviste desuden ikke til, at det var truffet med hjemmel i planlovens §§ 18 og 51. Begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24 var således ikke opfyldt, hvilket udgjorde en væsentlig retlig mangel, hvorfor Planklagenævnet ophævede afgørelsen som ugyldig.

***Kommentar:*** Afgørelsen understreger, at der med hensyn til lokalplanens ordlyd gælder et klarhedskrav, der ikke kan opfyldes med bredere formuleringer som "ordentligt udseende", hvilket er velbegrundet, da der kan være meget forskellige opfattelser af, hvad dette indebærer. Afgørelsen understreger samtidig, at begrundelseskravene i forvaltningslovens § 24 skal opfyldes ved lovliggørelsespåbud, hvilket både omfatter faktum, retsfølge og hjemmelsgrundlag.

---

# Afgørelse i klagesag om Odsherred Kommunes påbud om fysisk lovliggørelse af beplantning og terrænregulering på [A1], Vig

20/08652

Odsherred Kommune gav den 9. december 2019 påbud om fysisk lovliggørelse af beplantning og terrænregulering på ejendommen [A1], 4560 Vig.

En af ejerne 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 begrundet afgørelsen, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Planklagenævnet har ikke fundet anledning til at behandle det øvrige klagepunkt i sagen.

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

## 1. Sagens oplysninger

### 1.1. Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører beplantning i form af hække og træer samt terrænregulering på ejendommen [A1], 4560 Vig.

Ejendommen er omfattet af lokalplan nr. 4B1-1, boligområde Baeshøjgårdsvej syd for Enghavevej i Vig ([https://dokument.plandata.dk/20\\_1331373\\_APPROVED\\_1264675537854.pdf](https://dokument.plandata.dk/20_1331373_APPROVED_1264675537854.pdf)).

[1]

Lokalplanens § 9 fastsætter bl.a. følgende om ubebyggede arealer:

1. *Ubebyggede arealer skal ved beplantning, befæstelse el.lign. gives et ordentligt udseende.*

2. *Ved etablering af beplantning skal den omkringliggende bebyggelses udsigtsforhold respekteres. Dette gælder ved placering af træer, hegn og buske.*

*For at sikre udsigtsforholdene kan kommunalbestyrelsen kræve, at beplantning beskæres eller fældes.*

3. *Hegn i naboskel og mod vejskel skal etableres som levende, lysåbne hegn af egnstypiske, løvfældende buske, hækplanter og træer samt ved lave havemure, raftehegn eller felthege med en maksimal højde på 1,5 m.*

Lokalplanens § 10 fastsætter følgende om terrænforhold:

*Der må foretages terrænregulering på op til +/- 0,5 m uden særskilt tilladelse.*

## 1.2. Forløbet før kommunens afgørelse

Kommunen modtog den 27. august 2018 en klage fra ejeren af en af de omkringliggende ejendomme over bl.a. højden på hækkene i skel på ejendommen [A1], 4560 Vig.

Kommunen traf den 20. november 2018 afgørelse vedrørende hækkene på ejendommen. Det fremgik af afgørelsen, at højden på hegn i vejskel skal måles fra vejens overflade. Det fremgik desuden af afgørelsen, at højden på hegn skal overholde lokalplanens § 9.3.

Kommunen modtog den 27. maj 2019 endnu en klage fra samme ejer over højden på hække og træer samt terrænregulering på ejendommen.

Kommunen sendte den 12. november 2019 et varsel om påbud til klageren.

### 1.3. Afgørelsen, der er klaget over

Odsherred Kommune gav den 9. december 2019 påbud om fysisk lovliggørelse af beplantning og terrænregulering på ejendommen [A1], 4560 Vig.

Kommunen gengav i afgørelsen dele af lokalplanens § 1 om formålet og lokalplanens §§ 9.1-9.3 om ubebyggede arealer samt lokalplanens § 10.1 om terrænforhold.

Det fremgik af afgørelsen, at kommunen den 9. september 2019 foretog en besigtigelse af området.

Derudover fremgik bl.a. følgende af afgørelsen:

#### *Kommunens vurdering efter besigtigelsen*

*Vi gik rundt på vejene omkring din ejendom og tog bestik af udsigtsforholdene fra haven og terrassen på [A2]. Med baggrund i dette har vi vurderet, at lokalplanens formål ikke er overholdt, idet terrænreguleringen og beplantningen hindrer de bedst mulige udsigtsforhold mod syd. Dette skal præciseres nærmere på følgende måde:*

1. Hækken i naboskel er højere end 1,5 m. (mellem [A3] og [A1])
2. Hækken i vejskel er ligeledes højere end 1,5 m.
3. Træerne i den nordlige del haven er også højere end 1,5 m.
4. Træernes højde i den sydlige del af haven er også for høje, som bl.a. skyldes følgende forhold:
  - a. At der er terrænreguleret højere end + 0,5 m. Det vurderes, at det naturlige terræn på grunden, inden der blev bygget, har været lig vejforløbet vest for grunden. Haven er nærmest vandret fra nord til syd, og når træerne plantes på den terrænregulerede del, som er reguleret for højt, vil de uvægerligt blive over 1,5 m, når der måles fra den tilladte regulering.

*Du modtog en afgørelse om højden på hegn i skel d. 20-11-2018. På besigtigelsen kunne vi konstatere, at beplantningen stadig ikke overholder lokalplanens bestemmelser.*

Det fremgik endvidere af afgørelsen, at klageren vil kunne blive idømt bøde og tvangsbøder efter byggelovens § 30 og retsplejelovens § 997, stk. 3, indtil forholdet er lovliggjort.

### 1.4. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra klageren: Klagen dateret 3. januar 2020 samt yderligere bemærkninger af 9. juli 2020.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 19. marts 2020 og den 30. november 2021.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 4. august 2020.

Klagen og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen. Klagen 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.[2]

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af truffne 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 tilsynsavgørelser efter denne bestemmelse, herunder afgørelser om lovliggørelse af ulovlige forhold. I den konkrete sag har kommunen truffet afgørelse om påbud om fysisk lovliggørelse.

### 2.2. Klagen

Klageren anfører, at kommunen har truffet afgørelse på et forkert grundlag, idet klageren ikke har terrænreguleret mere end 0,5 m, hvilket er tilladt efter lokalplanens § 10.

Klageren anfører desuden, at klageren er opmærksom på lokalplanens § 9.3, hvorefter hække maksimalt må have en højde på 1,5 m, men at det må bero på en fejl fra kommunens side, når kommunen konkluderer, at hækken i vejskel skal måles fra den oprindelige kote og ikke fra

den tilladte terrænregulering i henhold til lokalplanen.

Klageren anfører endvidere, at træerne ikke står i skel og derfor alene skal overholde lokalplanens § 9.2, og at træerne ikke forringer naboens udsigtsmuligheder.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at kommunen ikke har haft hjemmel til at give påbud om fysisk lovliggørelse af beplantningen og terrænregulering, jf. planlovens § 51.

## 2.3. Lokalplanens §§ 9.1, 9.2 og 9.3

### 2.3.1. *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.

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.

### 2.3.2. *Lokalplanens §§ 9.1 og 9.2*

Lokalplanen fastsætter i § 9.1, at ubebyggede arealer ved beplantning, befæstelse el.lign. skal gives et ordentligt udseende.

Lokalplanen fastsætter desuden i § 9.2, at den omkringliggende bebyggelses udsigtsforhold skal respekteres ved etablering af beplantning. Dette gælder ved placering af træer, hegn og buske. For at sikre udsigtsforholdene kan kommunalbestyrelsen kræve, at beplantning beskæres eller fældes.

Planklagenævnet finder ikke, at formuleringerne i lokalplanens §§ 9.1 og 9.2 har den fornødne klarhed og præcision til, at de kan håndhæves af kommunen i den konkrete sag. Nævnet lægger herved vægt på, at det er uklart, hvad der ligger i kravene om, at beplantning skal gives et ordentligt udseende, og at den omkringliggende bebyggelses udsigtsforhold skal respekteres. Fortolkningen af bestemmelserne vil således i høj grad bero på en skønsmæssig vurdering, og der vil derfor kunne være tvivl om, hvorvidt bestemmelserne er overholdt eller ej. Nævnet finder således ikke, at det er tilstrækkeligt klart, at hækkene og træerne er i strid med lokalplanens §§ 9.1 og 9.2, og hækkene og træerne er derfor umiddelbart tilladte efter disse bestemmelser, jf. planlovens § 18.

### 2.3.3. Hækkenes overensstemmelse med lokalplanens § 9.3

Lokalplanen fastsætter i § 9.3, at hegn i naboskel og mod vejskel skal etableres som levende, lysåbne hegn af egnstypiske, løvfældende buske, hækplanter og træer samt ved lave havemure, raftehegn eller flethegn med en maksimal højde på 1,5 m.

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunen på en besigtigelse af ejendommen har konstateret, at hækken i naboskel og hækken i vejskel er højere end 1,5 m.

På den baggrund finder Planklagenævnet ikke, at hækkene er i overensstemmelse med lokalplanen, men kræver dispensation fra lokalplanens § 9.3.

Kommunen har derfor haft hjemmel i lokalplanens § 9.3 til at give et påbud om fysisk lovliggørelse af hækkene.

Planklagenævnet bemærker, at nævnet ikke kan tage stilling til, hvor højden af hækkene skal måles fra, da dette vedrører kommunens afgørelse af 20. november 2018, som ikke er påklaget, jf. afsnit 1.2.

## 2.4. Begrundelse

### 2.4.1. Generelt om begrundelse

En skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold, jf. § 22 i forvaltningsloven.<sup>[3]</sup>

En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. En begrundelse skal desuden fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende resultat. Hvis afgørelsen vedrører fortolkningen af en bestemmelse i en plan, skal begrundelsen derfor om fornødent indeholde en kort redegørelse for, hvorfor kommunen er kommet frem til den konkrete fortolkning.

Med hensyn til kravet om henvisning til retsregler er det i almindelighed tilstrækkeligt at henvise til den relevante lovbestemmelse eller den administrativt fastsatte bestemmelse, eventuelt med en gengivelse af indholdet. Hvis en afgørelse er truffet efter en lokalplan, skal der henvises til den relevante bestemmelse i lokalplanen.

### 2.4.2. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af påbuddet, at træerne er højere end 1,5 m. For så vidt angår træerne i den sydlige del af haven, anfører kommunen desuden, at det forhold, at træerne er for høje, bl.a. skyldes, at der er terrænreguleret mere end 0,5 m.

Påbuddet henviser til lokalplanens §§ 9.1, 9.2, 9.3 og 10.1. Det fremgår ikke hvilken eller hvilke af bestemmelserne, kommunen har vurderet, at træerne eller terrænreguleringen er i strid med. Som det fremgår af afsnit 2.3.2, kan §§ 9.1 og 9.2 ikke håndhæves.

Lokalplanens § 9.3 fastsætter, at hegn i naboskel og mod vejskel må have en maksimal højde på 1,5 m. Bestemmelsen omfatter således kun beplantning/ træer, som er placeret i skel som en del af det levende hegn/hækken.

Lokalplanens § 10.1 fastsætter, at det er tilladt at terrænregulere op til +/- 0,5 m uden særskilt tilladelse.

Såfremt påbuddet skal forstås på den måde, at træerne er i strid med § 9.3, og terrænregulering er i strid med § 10.1, bemærker Planklagenævnet følgende:

Det fremgår ikke tydeligt af påbuddet, om træerne er placeret i skel og dermed indgår i det levende hegn, eller om der er tale om træer, som er plantet bag ved og adskilt fra det levende hegn/hækken, jf. afsnit 1.3. Såfremt det sidstnævnte er tilfældet, vil træerne ikke være omfattet af lokalplanens § 9.3.

Det fremgår heller ikke klart, om kommunen har truffet afgørelse om, at der er terrænreguleret i strid med § 10.1, idet terrænregulering alene er nævnt i relation til træernes højde. Det er således uklart, om der skal terrænreguleres, såfremt træernes højde reduceres til 1,5 m ved beskæring. Det fremgår desuden heller ikke hvilken kote, der er terrænreguleret fra og til, eller hvilket eller hvor stort et areal, der er terrænreguleret i strid med lokalplanen, jf. afsnit 1.3.

Påbuddet henviser desuden ikke til, at det er truffet med hjemmel i planlovens §§ 18 og 51.

Begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24 er således ikke opfyldt. Dette er en retlig mangel ved afgørelsen.

Planklagenævnet finder, at manglen er væsentlig, og afgørelsen er derfor ugyldig.



På denne baggrund har nævnet ikke fundet anledning til at tage stilling til klagepunktet vedr. mangelfuld partshøring.

## 2.5. Muligheden for retlig lovliggørelse

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

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

Det fremgår af varslet om påbud af 12. november 2019, at klageren ikke kan forvente en retlig lovliggørelse.

Klageren har dog oplyst, at hun i 2018 ansøgte om dispensation hos kommunen i forhold til hækken i vejskel, men at sagen ikke er færdigbehandlet i kommunen.

Kommunen har ikke kommenteret på dette i forbindelse med klagesagen.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at det er uklart, om kommunen har vurderet muligheden for retlig lovliggørelse i relation til hækken i vejskel.

Kommunen skal således overveje muligheden for retlig lovliggørelse, inden kommunen evt. meddeler et nyt påbud om fysisk lovliggørelse.

## 3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Odsherred Kommunes påbud af 9. december 2019 om fysisk lovliggørelse af beplantning og terrænregulering på ejendommen [A1], 4560 Vig.

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunen behandler sagen igen, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal vurdere muligheden for retlig lovliggørelse, før kommunen evt. træffer afgørelse om fysisk lovliggørelse.
- Afgørelsen skal indeholde en begrundelse, som lever op til forvaltningslovens § 24. Begrundelsen skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Derudover skal afgørelsen henvise til planlovens §§ 18 og 51 samt til den eller de konkrete lokalplanbestemmelser, der håndhæves, sammenholdt med de konkrete forhold i sagen.
- Såfremt kommunen ønsker at udstede et påbud om lovliggørelse, skal der ske varsling og partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.
- Varsel og partshøring skal ske særskilt til hver enkelt af ejendommens ejere.
- Hvis kommunen herefter fortsat finder, at der skal ske fysisk lovliggørelse, skal kommunen give et (nyt) påbud særskilt til ejendommens ejere. Påbuddet og varslet skal indeholde en klar og præcis beskrivelse af, hvordan forholdene skal lovliggøres.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

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.<sup>[4]</sup> 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] Planen 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] Lovbekendtgørelse nr. 433 af 2. april 2014 af forvaltningsloven.

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

**Sag:**

20/08652

**Dato:**

6. januar 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) (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>),  
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)