

MRF 2023.252

Planklagenævnets afgørelse af 20. december 2023, j.nr. 23/12488

Ophævet lovliggørelsespåbud i form af meddelelse til andelsforeningsejet campingplads om bl.a. nedrivning af indretninger og beboelse i vintermånederne i strid med landzonetilladelse, da der ikke var sket varsling af andelsboligforeningen, og da varsel og påbud ikke var meddelt de enkelte andelshavere som brugere. Påbuddet var heller ikke tilstrækkelig præcist og var meddelt uden begrundet stillingtagen til mulighed for retlig lovliggørelse.

Sagen drejede sig om ejendom i Græsted ejet af andelsforeningen Langevadgaard Fritidslodder, hvor Helsingør Kommune i 2005 havde meddelt landzonetilladelse til ændring af ejendommens anvendelse fra campingplads til vognkolonier med fritidslodder med stationære vogne og lign. Landzonetilladelsen var meddelt på vilkår om, at der på hver enhed kun måtte opstilles en campingvogn med fortelt af teltdug og et telt på 2 x 2 m til cykler mv., men at der ikke måtte opføres bygninger eller opstilles fritstående antenner, flagstænger eller andre faste konstruktioner af nogen art. Tilladelsen blev stadfæstet af Naturklagenævnet i 2007 med ændring af vilkår om forbud mod fast beboelse og blev efterfølgende tinglyst på ejendommen. Efter en besigtigelse af ejendommen sendte Helsingør Kommune den 17. juni 2022 et brev til andelsforeningen som ejer med krav om overholdelse af de tinglyste vilkår, herunder ved nedrivning af bygninger og faste konstruktioner på de enkelte enheder, etablering af nye levende hegn og forstærkelse af eksisterende levende hegn inden den 1. januar 2023, idet kommunen henviste til planlovens §§ 51, stk. 2, 55 og 63, stk. 1. Den 1. september 2022 anmodede andelsforeningens advokat Planklagenævnet om at genoptage afgørelsen fra 2007. Dette førte til, at Planklagenævnet genoptog sagen, for så vidt angik vilkåret om hegn og beplantning i afgørelsen fra 2007, idet nævnet den 12. januar 2023 (j.nr. 22/10945) stadfæstede vilkårene i landzonetilladelsen fra 2005. I mellemtiden havde kommunen den 3. januar 2023 sendt brev til andelsforeningen, herunder bestyrelsen og andelshaverne, med krav om overholdelse af de tinglyste vilkår i form af nedrivning af bygninger og faste konstruktioner på de enkelte enheder inden 1. juli 2023 og krav om, at andelshaverne skulle fraflytte campingvognene i perioden 1. oktober til 31. marts.

Den 9. februar 2023 sendte kommunen et nyt brev til andelsboligforeningen, hvilket andelsforeningens advokat besvarede med spørgsmål til kommunen om, hvorvidt brevet skulle forstås som et påbud, hvilket kommunen besvarede den 21. marts 2023 med, at kommunen ikke betragtede en frist for overholdelse af vilkår i en afgørelse som en ny afgørelse. Samtlige henvendelser fra kommunen samt mailkorrespondancen blev herefter påklaget af andelsforeningen, der gjorde gældende at kommunens påbud udgjorde en afgørelse, og at denne ikke levede op til forvaltningslovens krav. Andelsboligforeningen henviste til, at afgørelsen ikke var individualiseret i et tilstrækkeligt omfang, at der ikke var sket partshøring, at det var uklart, hvilke konstruktioner påbuddet omfattede, og at afgørelsen skulle være meddelt til de enkelte andelshavere. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at klagen vedrørte kommunens breve fra juni 2022, januar 2023 og februar 2023, at kommunens brev af 3. januar 2023 måtte anses for en ny afgørelse, og at efterlevelse af vilkår i form af krav fra kommunen som det foreliggende er en afgørelse efter forvaltningsloven i form af påbud. Herefter fandt nævnet, at kommunen ikke havde overholdt de almindelige forvaltningsretlige regler om varsel og påbud, da kommunen ikke havde varslet eller partsført hverken andelsforeningen som ejer eller brugerne af ejendommen. Kommunen havde endvidere ikke meddelt påbud til alle brugerne af ejendommen individuelt, og påbuddet var ikke tilstrækkeligt præcist formuleret og konkretiseret, bl.a. fordi det ikke fremgik af påbuddet, om kommunen havde overvejet muligheden for retlig lovliggørelse. På den baggrund fandt nævnet, at der forelå væsentlige retlige mangler, og ophævede derefter kommunens afgørelse om påbud.

Kommentar: Planklagenævnets afgørelse viser, at en meddelelse om ophør med et ulovligt forhold efter planloven er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, som skal meddeles både ejere og brugere af ejendommen, jf. ligeledes **MRF 2023.240 Pkn**, samt overholde de øvrige forvaltningsretlige

MRF 2023.252

krav, herunder varsling af indgribende afgørelser, begrundelse, bestemthed og proportionalitet. Dette har længe været fast praksis i Planklagenævnet, hvorfor kommunens håndtering af overtrædelserne kan undre, om end en del muligvis kan tilskrives det usædvanlige forløb, herunder Planklagenævnets genoptagelse i 2023 af sagen om vilkårene i kommunens landzonetilladelse fra 2005.

Afgørelse i klagesag om Helsingør Kommunes påbud om lovliggørelse af bygninger og faste konstruktioner på [A1], 3230 Græsted

23/12488

Helsingør Kommune gav den 3. januar 2023 påbud om lovliggørelse af bygninger og faste konstruktioner på ejendommen [A1], 3230 Græsted.

Ejendommens ejer har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om kommunen har haft hjemmel til at give påbud, jf. planlovens § 51.

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

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører kommunens meddelte påbud om fysisk lovliggørelse af bygninger og konstruktioner på ejendommen.

Den berørte ejendom ligger i landzone og er på i alt ca. 5,2 ha.

Der er på ejendommen ifølge BBR registreret følgende bygninger:

- Bygning 1: Stuehus på 185 m².
- Bygning 2: Bygning til lager på 205 m².
- Bygning 3: Anden bygning til serviceerhverv (toiletbygning) på 283 m².
- Bygning 4: Bygning til lager på 274 m².

- Bygning 5: Bygning til lager på 99 m².

Derudover fremgår det af luftfotos af ejendommen og sagens øvrige oplysninger, at der er etableret vognkoloniområde på ejendommen med et større antal fritidslodder bestående af campingvogne og dertilhørende.

1.2. Forløb før afgørelsen

Helsingør Kommunes landzonetilladelse af 2. februar 2005

Helsingør Kommune gav den 2. februar 2005 landzonetilladelse til ændring af ejendommens anvendelse fra campingplads til vognkoloniområde med fritidslodder med stationære vogne og lignende.

Landzonetilladelsen blev bl.a. givet på følgende vilkår:

- På hver enhed må kun opstilles en campingvogn med fortelt af teltdug og ikke større end campingvognen. Endvidere må der opstilles et 2 gange 2 meter telt til cykler m.v. på enheden.
- På hver af enhederne må der ikke opføres bygninger eller opstilles fritstående antenner, flagstænger eller andre faste konstruktioner af nogen art.

Afgørelsen blev påklaget til det daværende Naturklagenævnet (nu Planklagenævnet).

Naturklagenævnets afgørelse af 13. april 2007

Naturklagenævnet stadfæstede den 13. april 2007 Helsingør Kommunes landzonetilladelse af 2. februar 2005, dog med ændring i et vilkår om forbud mod fast beboelse, samt ophævelse af vilkår om brandværnskrav og hygiejniske forhold.

Der blev anmodet om genoptagelse af afgørelsen, hvilket Naturklagenævnet afviste den 30. januar 2008.

Helsingør Kommune tinglyste efterfølgende den 24. august 2009 vilkårene på ejendommen.

Helsingør Kommunes brev til ejendommens ejer af 17. juni 2022

Helsingør Kommune sendte den 17. juni 2022 et brev til ejendommens ejer med krav om overholdelse af de tinglyste vilkår, som Naturklagenævnets afgørelse af 13. april 2007 stadfæstede. Brevet blev sendt på baggrund af en besigtigelse på ejendommen.

Brevet indeholdt krav om nedrivning af bygninger og de faste konstruktioner på de enkelte enheder og etablering af nye levende hegn og forstærkelse af de eksisterende levende hegn inden den 1. januar 2023.

Det fremgik af brevet, at såfremt fristen ikke blev overholdt, ville kommunen uden yderligere varsel overgive sagen til politiet, samt at ejendommens ejer skulle fremsende eventuelle bemærkninger inden den 15. august 2022. Kommunen henviste i brevet til planlovens §§ 51, stk. 2, 55 og 63, stk. 1.

Helsingør Kommunes brev til ejendommens ejer af 3. januar 2023

Helsingør Kommune sendte den 3. januar 2023 et brev til ejendommens ejer, herunder bestyrelsen og andelshaverne, med krav om overholdelse af de tinglyste vilkår, som Naturklagenævnets afgørelse af 13. april 2007 stadfæstede.

Brevet indeholdt krav om nedrivning af bygninger og faste konstruktioner på de enkelte enheder inden den 1. juli 2023, samt at andelshaverne skulle fraflytte campingvognene i perioden 1. oktober til 31. marts.

Det fremgår af brevet, at såfremt fristen ikke blev overholdt, ville kommunen uden yderligere varsel overgive sagen til politiet, samt at ejendommens ejer skulle fremsende eventuelle bemærkninger inden den 1. februar 2023. Kommunen henviste i brevet til planlovens §§ 51, stk. 2, 55 og 63, stk. 1.

Planklagenævnets afgørelse af 12. januar 2023 om genoptagelse

Planklagenævnet modtog den 1. september 2022 en anmodning om genoptagelse af Naturklagenævnets afgørelse af 13. april 2007. Anmodningen omhandlede vilkåret omkring levende hegn.

Planklagenævnet genoptog sagen og stadfæstede den 12. januar 2023 på ny Helsingør Kommunes afgørelse af 2. februar 2005.

Helsingør Kommunes brev til ejendommens ejer af 9. februar 2023

Helsingør Kommune sendte den 9. februar 2023 et brev til ejendommens ejer, herunder bestyrelsen, om ny frist for etablering af læbeplantning og svar på ejendommens ejers efterfølgende bemærkninger til brevet af 3. januar 2023.

Det fremgik bl.a. af brevet, at kommunen ikke mente, den havde mistet retten til at håndhæve afgørelsen af 2. februar 2005 og de tinglyste vilkår, samt at det forhold, at det var billigere at lave fast tag end at købe nyt fortelt eller reparere taget på campingvognen, ikke kunne føre til, at kommunen ikke kunne håndhæve vilkårene.

Kommunen fastholdt derfor den fastsatte frist for at fjerne de faste konstruktioner.

Helsingør Kommunes e-mail til ejendommens ejers advokat af 21. marts 2023

Helsingør Kommune sendte den 21. marts 2023 en e-mail til ejendommens ejers advokat, som svar på advokatens besked om, at brevet af 9. februar 2023 var at opfatte som en afgørelse om påbud.

Det fremgik af e-mailen, at vilkårene var tinglyst på ejendommen, og at foreningens medlemmer hele tiden har været klar over dette. Kommunen skrev endvidere, at den som tilsynsmyndighed skulle påse, at klagenævnets afgørelse følges, og at den havde sat en rimelig frist for overholdelse af vilkårene.

Kommunen oplyste, at den ikke betragtede en frist for overholdelse af vilkår i en afgørelse som en ny afgørelse, samt at vilkåret var præcist og ikke kunne misforstås.

Ejendommens ejers henvendelse til Folketingets Ombudsmand

Ejendommens ejer sendte den 28. september 2023 en klage til Folketingets Ombudsmand om Helsingør Kommunes breve i 2022 og 2023. Folketingets Ombudsmand videresendte klagen til Planklagenævnet, som henviste ejendommens ejer til at oprette en klage direkte ved Planklagenævnet.

1.3. Afgørelsen, der er klaget over

Indledningsvist bemærker Planklagenævnet, at der er klaget over Helsingør Kommunes breve af henholdsvis 17. juni 2022, 3. januar 2023 og 9. februar 2023, samt e-mailsvar af 21. marts 2023.

Planklagenævnet anser brevene af 17. juni 2022 og 3. januar 2023 som påbudsafgørelser.

Afgørelsen af 3. januar 2023 må anses som en ny afgørelse, som erstatter afgørelsen af 17. juni 2022. Kommunen skriver bl.a. i afgørelsen, at *"I skal overholde de tinglyste vilkår. I skal derfor have nedrevet bygninger og de faste konstruktioner på de enkelte enheder inden den 1. juli 2023."*. Dermed

forstår nævnet nærværende klage, som en klage over Helsingør Kommunes afgørelse af 3. januar 2023.

Helsingør Kommune gav den 3. januar 2023 påbud om fysisk lovliggørelse af bygninger og faste konstruktioner på de enkelte enheder på ejendommen [A1], 3230 Græsted, i overensstemmelse med Naturklagenævnets stadfæstelse af 13. april 2007 af Helsingør Kommunes landzonetilladelse med tilhørende vilkår. Det fremgår af afgørelsen, at nedrivningen skal ske inden den 1. juli 2023. Det fremgår af afgørelsen, at den er sendt til ejeren af ejendommen, men er stilet til *Bestyrelsen og andelshavere i Langevadgaard Fritidslodder*.

Kommunen oplyste i afgørelsen, at hvis fristen ikke blev overholdt, ville kommunen uden varsel overgive sagen til politiet til strafferetlig behandling. Kommunen henviser i afgørelsen til planlovens §§ 51, stk. 2, 55 og 63, stk. 1.

1.4. Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 2 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 26. oktober 2023.

Klagen og de bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1 (landzone), jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 1.[1]

Planklagenævnet kan desuden tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes øvrige afgørelser efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.

Kommunerne fører tilsyn efter planloven. Det betyder bl.a., at kommunen påser, at påbud og forbud efter planloven efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser, dispensationer m.v. overholdes, jf. lovens § 51, stk. 2. Planklagenævnet kan bl.a. tage stilling til kommunernes tilsynsafgørelser efter denne bestemmelse, herunder afgørelser om lovliggørelse af ulovlige forhold. I den konkrete sag har kommunen truffet afgørelse om fysisk lovliggørelse af bygninger og faste konstruktioner på ejendommen.

2.2. Påbuddet

2.2.1. Klagen

Klageren anfører, at kommunes påbud er en afgørelse, og at påbuddet ikke lever op til forvaltningslovens krav til en afgørelse. Endvidere anfører klageren, at afgørelsen lider af mangler, da den ikke er tilstrækkelig individualiseret og der ikke er sket partshøring vedrørende de konkrete forhold.

Klageren anfører, at det er uklart for modtagerne, hvilke konstruktioner kommunen mener er omfattet af afgørelsen, samt at afgørelsen skal udstedes til de enkelte lodejere individuelt. Endvidere klages der over manglende klagevejledning.

2.2.2. Generelt om påbud

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.

Kommunen har dog ikke pligt til at vurdere muligheden for retlig lovliggørelse i en situation, hvor kommunen tidligere har forholdt sig til dette.

En kommune skal efter omstændighederne foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, jf. planlovens § 51, stk. 3. Dette kan bl.a. ske i form af et påbud.

Det følger af praksis, at et påbud først kan meddeles, når kommunen har foretaget en partshøring i form af et varsel om det påtænkte påbud, hvori der skal gives parten en rimelig frist til at komme med bemærkninger. Dette gælder uafhængigt af, om der skal ske partshøring efter forvaltningslovens § 19, stk. 1.

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.[2] Hvis påbuddet angår anvendelsen af ejendommen, skal varsling og høring også ske over for alle brugere af ejendommen særskilt, også selvom disse bor på

samme adresse.

Formålet med en partshøring i form af et varsel er, at modtageren ikke alene bliver bekendt med sagens oplysninger, men også bliver gjort bekendt med det påtænkte påbud, og at modtageren får mulighed for at komme med bemærkninger til dette. Varslet skal således have den fornødne klarhed til, at modtageren kan komme med relevante bemærkninger i forhold til påbuddet.

Påbuddet skal desuden formuleres så præcist, at det står klart for adressaten, hvad der skal gøres eller undlades. Dette skyldes bl.a., at det efter planlovens lovens § 64, stk. 1, nr. 4, er strafbelagt ikke at efterkomme et påbud efter planloven. Det er derfor en afgørende betingelse for, at et påbud gyldigt kan meddeles, at påbuddet har den fornødne klarhed.

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

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Indledningsvist bemærker Planklagenævnet, at efterlevelse af vilkår i en afgørelse i form af krav fra kommunen til ejendommens ejer om nedrivning af bygninger og faste konstruktioner, må anses som en afgørelse om påbud, jf. afsnit 1.3 ovenfor.

Planklagenævnet finder, at Helsingør Kommune ikke har overholdt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om varsel og påbud.

Nævnet lægger herved vægt på, at kommunen ikke har varslet og partshørt ejendommens ejer (klageren) og alle brugere af ejendommen, samt at påbuddet ikke er sendt til *alle* brugere af ejendommen individuelt. Endvidere lægger nævnet vægt på, at påbuddet ikke er tilstrækkeligt præcist formuleret og konkretiseret, og at det ikke fremgår af afgørelsen, om kommunen har overvejet retlig lovliggørelse af enkelte eller alle bygninger og faste konstruktioner inden fysisk lovliggørelse.

Nævnet finder på den baggrund, at påbuddet lider af en væsentlig retlig mangel, og påbuddet er derfor ugyldigt.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Helsingør Kommunes påbud af 3. januar 2023 om lovliggørelse af bygninger og faste konstruktioner på [A1], 3230 Græsted.

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.[3] 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] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

[2] Se hertil U.2000.457 V.

[3] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

Sag:

23/12488

Dato:

20. december 2023.

Emner:

Planloven, landzo...

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) (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)