

MRF 2024.119

Planklagenævnets afgørelse af 28. juni 2024, j.nr. 23/09497

Ophævet afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplanregler om afstand til skel for bygning A, da kommunen havde fortabt retten til at kræve lovliggørelse, fordi bygningen havde eksisteret upåtalte i 17-18 år. Ophævet og hjemvist afslag på lovliggørende dispensation til bygning B, der kun havde eksisteret i 11 år, da officialprincippet var tilsidesat.

Hvidovre Kommune meddelte den 20. juni 2023 afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan nr. 518, Erhvervsområdet Avedøre Holme, til to sidebygninger (bygning A og B) og traf samtidig afgørelse om, at sidebygningerne ikke udgjorde lovligt eksisterende forhold, idet sidebygningerne var i strid med lokalplanen gældende på tidspunktet for sidebygningernes opførelse (lokalplan nr. 507, Industri kvarteret Avedøre Holme). Det lokalplanstridige forhold bestod i, at sidebygningerne var etableret inden for 2,5 m fra naboskel, hvilket var i strid med både den nuværende og dagældende lokalplan. Afslag på dispensation var bl.a. begrundet i, at bebyggelsen ikke var forenelig med de hensyn, som lokalplanbestemmelserne skulle varetage. Afgørelsen blev påklaget af ansøger, der navnlig anførte, at bygning A blev opført for mere end 20 år siden, at bygning B blev opført i 2012, og at bygningerne havde eksisteret upåtalte siden deres opførelse. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at selvom en kommune ikke har udvist myndighedspassivitet i forhold til en lokalplanstridig indretning eller anvendelse for mange år siden, vil tidsfaktoren ”medføre en begrænsning i kommunens mulighed for at kræve fysisk eller retlig lovliggørelse, hvis ejeren har haft grund til at indrette sig i tillid til, at byggearbejdet eller anvendelsen ikke ville blive krævet fjernet eller ophørt af myndighederne (indrettelseshensyn)”. Ved denne vurdering af, om kommunen er afskåret fra at kræve lovliggørelse indgår karakteren af det ulovlige forhold, retshåndhævelsesinteressen og eventuel viden/burde viden hos ejeren. Jo stærkere en interesse i håndhævelse, jo længere

tid skal der forløbe, før retten til at kræve lovliggørelse fortabes pga. berettigede forventninger. Hvad angik bygning A fandt nævnet, at indrettelseshensyn afskar kommunen fra at kræve lovliggørelse, idet nævnet lagde vægt på, at bygningen havde eksisteret i 17-18 år, da kommunen indledte lovliggørelse i 2023, at den tidligere ejer havde været i god tro, og at der ikke i den konkrete sag forelå tilstrækkeligt tungtvejende samfundsmæssige interesser i at håndhæve lokalplanens bestemmelse om afstand til skel. Nævnet henviste herved til, at bygning A efter det oplyste ikke havde givet anledning til naboklager eller gener i øvrigt, og at afstanden til skel ikke var en del af lokalplanens formålsbestemmelse. Hvad angik bygning B lagde nævnet til grund, at denne havde været opført i 11 år på tidspunktet, hvor kommunen indledte lovliggørelse, hvilket nævnet fandt ikke var tilstrækkelig lang tid til, at indrettelseshensyn kunne afskære kommunen fra at kræve lovliggørelse. Herefter var spørgsmålet, om bygningen opfyldte afstandskrævet i lokalplanen på 2,5 m. Hertil bemærkede nævnet, at nævnet ikke på baggrund af sagens oplysninger kunne vurdere, om afstandskrævet var overholdt, da matrikelkortet alene var vejledende og ikke nødvendigvis udtryk for nøjagtig geografisk placering. Da kommunen alene havde baseret afgørelsen på luftfotos, der var behæftet med usikkerhed og ikke alene kunne danne grundlag for vurderingen, havde kommunen tilsidesat officialprincippet. På den baggrund ophævede nævnet kommunens afslag på lokalplandispensation vedr. bygning A og hjemviste afgørelsen vedr. bygning B til fornyet behandling i kommunen.

Kommentar: Mens det fuldt ud må tiltrædes, at der i den foreliggende sag ikke kan kræves fysisk lovliggørelse af bygning A, betyder dette ikke, at en lovliggørende dispensation fra lokalplanen efter planlovens § 19 kan undlades, da planlovens § 51, stk. 3, utvetydigt bestemmer, at kommunen har pligt til at lovliggøre ulovlige forhold, og der netop ikke kan vindes hævde på et ulovligt forhold. Lovliggørelse af ulovlige forhold er således en forpligtelse for kommunen, og det er fejlagtigt at anse lovliggørelsen som alene en rettighed, uanset Planklagenævnet har anført samme retsopfattelse i bl.a. **MRF 2023.243 Pkn**, **MRF 2024.16 Pkn** og **MRF 2024.105 Pkn**. I forhold til bygning B må bemærkes, at der ved kommunens nye stillingtagen til, om der skal meddeles lovliggørende dispensation, i

MRF 2024.119

alle tilfælde skal indgå de samme momenter, som nævnet har anført i relation til bygning A, hvilket nævnet burde have tydeliggjort.



Afgørelse i klagesag om Hvidovre Kommunes afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan til to sidebygninger på [A1], Hvidovre

Sag: 23/09497

Dato: 28. juni 2024

Hvidovre Kommune gav den 20. juni 2023 afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan nr. 518, Erhvervsområdet Avedøre Holme, til to sidebygninger på ejendommen [A1], 2650 Hvidovre.

Ansøgeren har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om klageren havde berettigede forventninger som følge af myndighedspassivitet og/eller indrettelseshensyn.
- Om kommunen havde det fornødne grundlag til at træffe afgørelse, jf. officialprincippet.

Planklagenævnet ophæver afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder. Sagen hjemvises for så vidt angår den del af afgørelsen, der vedrører bygning B.

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører to sidebygninger på [A1], 2650 Hvidovre.

Bygningernes placering i forhold til naboskel kan ses af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Ejendommen var tidligere omfattet af [lokalplan nr. 507, Industri kvarteret Avedøre Holme](#). [1]

Lokalplanen fastsatte følgende i § 8.2 om bebyggelsens udstrækning og placering:

Bygningerne skal holdes mindst 2,5 m fra skel.

Ejendommen er i dag omfattet af [lokalplan nr. 518, Erhvervsområdet Avedøre Holme](#). [2]

Forslaget til lokalplanen blev offentliggjort den 3. juni 2022 og planen blev herefter endeligt vedtaget den 29. november 2022.

Lokalplanen fastsætter følgende i § 5.7 om bebyggelsens omfang og placering:

Der må ikke etableres bebyggelse eller andre former for anlæg inden for en afstand af 2,5 m fra naboskel.

1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Kommunen gav den 20. juni 2023 afslag på lovliggørende dispensation fra § 5.7 i lokalplan nr. 518, Erhvervsområdet Avedøre Holme, til to sidebygninger på ejendommen [A1], 2650 Hvidovre. Kommunen traf desuden afgørelse om, at sidebygningerne ikke har karakter af et eksisterende lovligt forhold, idet de også er i strid med § 8.2 i lokalplan nr. 507, Industrikvarteret Avedøre Holme, som var gældende på tidspunktet for opførelsen af sidebygningerne.

Kommunen har begrundet afslaget på dispensation med, at bebyggelsen ikke er forenelig med de hensyn, som bestemmelserne skal varetage, idet bebyggelsen vil ændre områdets karakter og vil kunne give nabogener. Kommunen har desuden lagt vægt på, at den samlede placering ikke er hensigtsmæssig og ikke svarer til det sædvanlige i kvarteret, der tilstræbes i området, samt byrådets vision for kommunens udvikling.

1.3. 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 15. august 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 retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.^[3]

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af truffne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

2.2. Fortabelse af retten til at kræve lovliggørelse

2.2.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at den ene sidebygning (benævnt bygning A) blev opført for mere end 20 år siden, og at den anden sidebygning (benævnt bygning B) blev opført i 2012. Desuden anføres det, at bygningerne ikke har været genstand for nogen form for klager eller påbud.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at kommunen har fortabt retten til at kræve lovliggørelse som følge af indrettelseshensyn.

2.2.2. Generelt om fortabelse af retten til at kræve lovliggørelse

Kommunen kan fortabe retten til at kræve lovliggørelse efter en vis tid, hvis ejeren har berettigede forventninger om, at forholdet ikke vil blive krævet lovliggjort.

Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis kommunen er bekendt med et muligt ulovligt forhold, men ikke inden for et rimeligt tidsrum har søgt forholdet lovliggjort (myndighedspassivitet), eller hvis ejeren af andre årsager har haft grund til at indrette sig i tillid til, at byggearbejdet ikke ville blive krævet fjernet af myndighederne (indrettelseshensyn).

En ejer indtræder i tidligere ejeres retsstilling. Det er således uden betydning, om den aktuelle ejer konkret har været uvidende om, at det pågældende forhold var ulovligt.

Indrettelseshensyn

Selvom en kommune ikke har udvist myndighedspassivitet, kan selve det forhold, at et byggearbejde er udført, eller en anvendelse er påbegyndt for meget lang tid siden, medføre en begrænsning i kommunens mulighed for at kræve fysisk eller retlig lovliggørelse, hvis ejeren har haft grund til at indrette sig i tillid til, at byggearbejdet eller anvendelsen ikke ville blive krævet fjernet eller ophørt af myndighederne (indrettelseshensyn).

I vurderingen af, om sådanne berettigede forventninger afskærer kommunen fra at kræve lovliggørelse, indgår en konkret vurdering af bl.a. karakteren af det ulovlige forhold, herunder om der er en væsentlig retshåndhævelsesinteresse i den konkrete sag, om ejeren vidste eller burde have vidst, at byggearbejdet eller anvendelsen ikke var lovligt (eller krævede tilladelse), f.eks. som følge af et tidligere afslag på dispensation eller en tinglysning på ejendommen. Det indgår også i vurderingen, om der har været indsigelser fra beboerne i området. Jo stærkere retshåndhævelsesinteressen er, jo flere år skal der gå, før retten til at kræve lovliggørelse fortabes.

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Bygning A

Kommunen har oplyst, at bygning A er blevet opført mellem 2005-2007.

På baggrund af luftfotos finder Planklagenævnet, at bygning A er opført senest i 2006, se bilag 1, billede 1 og 2. Nævnet lægger derfor til grund, at bygning A har været opført i 17-18 år, da kommunen indledte sagen om lovliggørelse i 2023.

Planklagenævnet finder, at der i den konkrete situation foreligger indrettelseshensyn, og at kommunen derfor er afskåret fra at kræve lovliggørelse.

Nævnet lægger herved vægt på, at bygning A har eksisteret i 17-18 år, da kommunen indledte lovliggørelsessagen, og at der efter nævnets opfattelse ikke i den konkrete sag foreligger tilstrækkeligt tungtvejende samfundsmæssige interesser i at håndhæve lokalplanens bestemmelse om afstand til skel. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at bygning A efter det oplyste ikke har givet anledning til naboklager eller gener i øvrigt. Nævnet har videre lagt vægt på, at afstanden til skel ikke er en del af lokalplanens formålsbestemmelse. Nævnet har endelig lagt vægt på, at der ikke i sagen er oplysninger om, at den tidligere ejer var opmærksom på, at forholdet var i strid med lokalplanen, f.eks. som følge af et tidligere afslag på dispensation.

Da kommunen har fortabt retten til at kræve lovliggørelse af bygning A som følge af indrettelseshensyn, har nævnet ikke fundet anledning til at tage stilling til, om bygning A er placeret nærmere naboskel end 2,5 m og dermed er i strid med § 5.7 i lokalplan nr. 518.

Bygning B

Planklagenævnet bemærkninger indledningsvist, at det fremgår af klagerens oplysninger, at bygning B er opført i 2012.

Planklagenævnet lægger derfor til grund, at bygning B har været opført i 11 år, da kommunen indledte sag om lovliggørelse i 2023.

Planklagenævnet finder, at der i den konkrete situation ikke foreligger indrettelseshensyn, som begrænser kommunens mulighed for at kræve bygning B lovliggjort. Nævnet lægger herved vægt på, at bygningen har været upåtalte i højst 11 år, og at der som udgangspunkt efter nævnets praksis ikke kan påberåbes indrettelseshensyn efter 11 år. Nævnet finder således, at tidsrummet er for kort til, at det er egnet til at give klageren en berettiget forventning om, at kommunen ikke vil kræve forholdet lovliggjort.

2.3. 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.^[4]

Lokalplan nr. 518 fastsætter i § 5.7, at der ikke må etableres bebyggelse inden for en afstand af 2,5 m fra naboskel.

Det fremgår af klagen, at sidebygningerne opfylder afstandskravet til skel. Klageren har vedlagt en skitse, som illustrerer, at sidebygning B er placeret 2,5 m fra naboskel.

Planklagenævnet kan ikke på baggrund af sagens oplysninger vurdere, om sidebygning B er placeret inden for en afstand af 2,5 m til naboskel, se nærmere herom i afsnit 2.4 om officialprincippet.

2.4. Officialprincippet

2.4.1. Generelt om officialprincippet

Kommunen skal ved behandlingen af en sag om afslag på dispensation overholde almindelige forvaltningsretlige principper.

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at kommunen selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, skal fremskaffe de nødvendige oplysninger om en sag eller sørge for, at private (typisk parten eller parterne i en sag) medvirker til oplysning af sagen. Dette princip kaldes officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Princippet sikrer, at der er et tilstrækkeligt faktisk og retligt grundlag for afgørelsen. Overholdelsen af princippet er derfor generelt af væsentlig betydning for en afgørelses lovlighed og rigtighed. Kravene til

oplysning af faktum kan dog ikke præciseres generelt, og de er i vid udstrækning skønsmæssige.

Kommunen kan efter omstændighederne have en pligt til at indhente yderligere oplysninger i en sag, hvis karakteren af de oplysninger, som kommunen modtager fra en ansøger eller bygherre, eller omstændighederne omkring modtagelsen af oplysningerne, giver kommunen anledning til at formode, at oplysningerne ikke er korrekte eller tilstrækkelige.

2.4.2. Planklagenævnets vurdering

Kommunen har til brug for vurdering af bygning B's overensstemmelse med lokalplanen alene lagt vægt på luftfotos af ejendommen. Kommunen har i bemærkningerne til klagen oplyst, at kommunen skal anmode ejeren om at få foretaget en landinspektøropmåling, da denne vil kunne afgøre de forskellige opfattelser af bygningens placering i forhold til skel.

Planklagenævnet har via Planklagenævnets GIS-system (Geografisk InformationsSystem) opmålt afstanden mellem bygning B og det matrikulære naboskel til ca. 1 m, se bilag 1, billede 3.

Nævnets GIS-system bliver leveret af Geodatastyrelsen, som på dens hjemmeside[5] oplyser følgende om systemet:

Matrikelkortet er en visning af Matrikelregistret, så de enkelte matrikulære arealer (matrikelnumre, vejlitra mv.) kan identificeres. Matrikelkortet er et vejledende oversigtskort, der viser jordstykkernes beliggenhed i forhold til hinanden men ikke nødvendigvis deres nøjagtige geografiske placering. [...]

Da matrikelkortet alene er vejledende finder Planklagenævnet, at det ud fra luftfotos af ejendommen ikke med sikkerhed kan konstateres, at bygning B ligger

nærmere skel end 2,5 m. Der er dermed rimelig tvivl om, hvorvidt bygning B er i strid med lokalplanens § 5.7.

Planklagenævnet finder på denne baggrund, at kommunen i den konkrete sag har handlet i strid med officialprincippet ved ikke at undersøge de faktiske forhold på ejendommen nærmere. Nævnet har herved lagt vægt på, at kommunen udelukkende har lagt vægt på luftfotos, der er behæftet med en sådan usikkerhed, at de i den konkrete sag ikke alene kan danne grundlag for vurderingen af, om bygning B er placeret nærmere naboskel end 2,5 m.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Hvidovre Kommunes afgørelse af 20. juni 2023 om afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan nr. 518, Erhvervsområdet Avedøre Holme, til to sidebygninger på ejendommen [A1], 2650 Hvidovre. Sagen hjemvises for så vidt angår den del af afgørelse, der vedrører bygning B.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4 i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.^[6] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

[1] Planen kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>.

[2] Planen kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>.

[3] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024.

[4] Jf. planlovens § 68, stk. 2, modsætningsvis.

[5] Geodatastyrelsens hjemmeside: <https://gst.dk/old-content-pages/matriklen/om-matriklen/matrikelkort-registret-og-arkiv>.

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

Lovområder:

Planloven, retlig (efter 1. februar 2017)