

MRF 2024.16

Planklagenævnets afgørelse af 6. februar 2024, j.nr. 23/05297 og 23/05819

Lovliggørende landzonetilladelse til to parkerings- og oplægsarealer ophævet, da arealerne havde været anvendt til parkering i ca. 23 år og derfor måtte anses for lovligt eksisterende som følge af indrettelseshensyn. Lovliggørende landzonetilladelse til et nyere parkeringsareal ændret til et afslag pga. landskabelig påvirkning og uanset vilkår om beplantning.

Sagen angik lovliggørelse af tre arealer på E's ejendom i landzone ved Græsted, der blev anvendt til parkerings- og oplagsplads for bl.a. biler, hestetrailer, traktor mv. Arealerne udgjorde ca. 190 m², 80 m² henholdsvis 48 m². I marts 2023 meddelte Gribskov Kommune lovliggørende landzonetilladelse til de tre arealer på vilkår om bl.a. bevaring af eksisterende bevoksning omkring arealerne og etablering af supplerende beplantning. I vilkårene var derudover fastsat begrænsninger i anvendelsen af arealerne samt retningslinjer for fremtidig etablering af belysning i forbindelse med arealerne. Afgørelsen blev påklaget dels af E, der anførte, at kommunen havde fortabt retten til at kræve forholdene lovliggjort, hvorfor der ikke kunne stilles vilkår om arealernes anvendelse, dels af en nabo, der bl.a. anførte, at arealerne ikke var nødvendiggjort af erhvervs-mæssig drift. Planklagenævnet (formanden) konstaterede, at det af E's klage fremgik, at de to arealer på ca. 190 m² og 48 m² havde været anvendt til parkering i over 20 år, mens det af naboen klage fremgik, at områderne var nyanlagte. Nævnet bemærkede, at en kommune kan fortabe retten til at kræve lovliggørelse efter en vis tid, hvis ejeren har berettigede forventninger om, at forholdet ikke vil blive krævet lovliggjort, og at dette også er tilfældet, selvom kommunen ikke har udvist myndighedspassivitet, hvis forholdet er etableret for meget lang tid siden, og ejeren har haft grund til at indrette sig i tillid til, at det ikke ville blive

krævet fjernet. I denne vurdering må også indgå bl.a. karakteren af det ulovlige forhold, og om ejeren var i god eller ond tro. I forhold til den konkrete sag bemærkede nævnet, at der på luftfotos fra 1999 kunne ses parkerede biler på de to arealer, hvorfor det måtte lægges til grund, at arealet havde været anvendt til parkering i ca. 23 år, før kommunen traf afgørelse. Nævnet udtalte herefter: "Kommunen hverken kan eller skal give en landzonetilladelse, når der foreligger indrettelseshensyn. Dette skyldes, at kommunen er afskåret fra at kræve lovliggørelse, herunder retlige lovliggørelse i form af en landzonetilladelse. Planklagenævnet finder, at forholdet på den baggrund er at anse for lovligt eksisterende". På den baggrund ophævede nævnet den lovliggørende landzonetilladelse for så vidt angik disse to arealer, som kommunen var afskåret fra at kræve lovliggjort. For så vidt angik det tredje areal på ca. 80 m², som var nyanlagt, fandt nævnet, at der ikke kunne meddeles lovliggørende landzonetilladelse, idet parkering og oplag på dette areal ikke ville have en naturlig og landskabelig hensigtsmæssig sammenhæng med ejendommens øvrige bebyggelse, herunder fordi arealet var placeret ca. 85 m fra eksisterende bebyggelse på ejendommen, og vilkår om beplantning ikke i sig selv kunne begrunde landzonetilladelse. På den baggrund ændrede nævnet denne del af den lovliggørende landzonetilladelse til et afslag.

Kommentar: Afgørelsen er et tydeligt eksempel på, at Planklagenævnet i sin nyere praksis antager, at myndighedspassivitet og lang tids forløb (indrettelseshensyn) ikke blot fører til, at kommunen fortaber retten til at kræve det ulovlige forhold fysisk lovliggjort, men at retten til at kræve lovliggørelse bortfalder som sådan, hvilket ifølge nævnet så betyder, at forholdet må anses for "lovligt eksisterende", jf. ligeledes **MRF 2023.243 Pkn** og **MRF 2024.15 Pkn**. I ovenstående sag fra Gribskov fik det den konsekvens, at Planklagenævnet ophævede en lovliggørende landzonetilladelse med henvisning til, at retlig lovliggørelse er upåkrævet, når forholdet er lovligt bestående. Som uddybet i kommentaren til **MRF 2023.243 Pkn** må denne opfattelse anses for tvivlsom. Miljø- og Fødevareklagenævnets nyere praksis om spørgsmålet har været mere inkonsistent, jf. **MRF 2023.215 Mfk**, **MRF 2023.236 Mfk** og **MRF 2023.257 V**. Om Planklagenævnets nyere praksis om indrettelseshensyn se i øvrigt PKNO nr. 40 fra januar 2024.

Afgørelse i klagesag om Gribskov Kommunes lovliggørende landzonetilladelse til parkerings- og oplagsarealer på [vejnavn 1], Græsted

Sag: 23/05297, 23/05819

Dato: 6. februar 2024

Gribskov Kommune gav den 10. marts 2023 lovliggørende landzonetilladelse til parkerings- og oplagsarealer på matr.nr. [matrikelnummer 1] på ejendommen [adresse 1], 3230 Græsted.

Ejendommens ejer og en nabo har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er undtaget fra kravet om landzonetilladelse.
- Om klageren havde berettigede forventninger som følge af myndighedspassivitet og/eller indrettelseshensyn.
- Om der kan gives landzonetilladelse til forholdet, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnet ophæver tilladelsen for så vidt angår de parkerings- og oplagsarealer, der har eksisteret på ejendommen i omkring 23 år. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder, da forholdene må anses for lovlige på grund af lang tids forløb.

Planklagenævnet ændrer afgørelsen, for så vidt angår det nyetablerede parkerings- og oplagsareal, til et afslag. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1 Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører lovliggørelse af arealer anvendt til parkerings- og oplagsplads.

Ejendommen ligger i landzone. Matriklen er en del af en ejendom, som er registreret som beboelsesejendom med et areal på ca. 1,2 ha.

Ejendommen ligger i et område, der er udpeget som værdifuldt kulturmiljø og hvor skovrejsning er uønsket i kommuneplan 2021 for Gribskov Kommune. Ejendommen ligger uden for kommuneplanens rammer.

Langs en mindre del af ejendommens nordlige matrikelskel løber et beskyttet sten- og jorddige.

Ejendommen ligger desuden inden for et område med særlige drikkevandsinteresser.

Det ansøgte:

Der er ansøgt om lovliggørende landzonetilladelse til eksisterende parkeringsareal på ca. 190 m² til anvendelse for almindelig parkering samt parkering af/opbevaring for ejerens hestetrailer, traktor, slagleklipper, skraber, harve, redskaber til høslet samt lignende øvrigt oplag, der anvendes til lejlighedsvis drift af ejerens ejendomme.

Der er desuden søgt om lovliggørelse af et eksisterende cirkulært plateau med en diameter på ca. 10 m svarende til et areal på ca. 80 m². Det fremgår af sagens oplysninger, at arealet på ca. 80 m² er et relativt nyanlagt parkeringsareal, som er etableret med det formål at parkere/opbevare hestetrailer, traktor, slagleklipper skraber, harve, container og andre redskaber beregnet for skovdrift og jordarbejde.

Endeligt er der søgt om lovliggørelse af eksisterende befæstet areal på ca. 48 m² (ca. 8 x 6 m) op mod skel til nabomatriklen, matr.nr. [matrikelnummer 2], til anvendelse for henholdsvis vendeplads og lejlighedsvis parkering for eksempelvis gæster og dermed ikke til anvendelse for oplag eller lignende.

1.2 Afgørelsen, der er klaget over

Gribskov Kommune gav den 10. marts 2023 lovliggørende landzonetilladelse til parkerings- og opholdsarealer på matr.nr. [matrikelnummer 1] på ejendommen [adresse 1], 3230 Græsted.

Tilladelsen er bl.a. givet med vilkår om, at eksisterende bevoksning (træer og buske) umiddelbart omkring det eksisterende parkeringsareal på ca. 190 m², samt omkring det cirkulære plateau skal bevares, at supplerende beplantning skal etableres på matr.nr. [matrikelnummer 1] langs matrikelskel mod matr.nr. [matrikelnummer 2] (tilhørende ejendommen [adresse 2]), at det eksisterende befæstede areal (ca. 8 x 6 m) op mod matrikelskel til nabomatriklen, matr.nr. [matrikelnummer 2], kun må anvendes til hhv. vendeplads og lejlighedsvis parkering for eksempelvis til gæster og dermed hverken til permanent parkering eller oplag, at der ved ønske om opsætning af belysning i forbindelse med de tre arealer kun må opsættes lave armaturer (ca. 1 m) med nedadrettede lysilder eller sensor-styret lyskilde, og at tilplantning med supplerende beplantning mellem matr.nr. [matrikelnummer 2] og [matrikelnummer 1] skal afvente, at verserende skelforretning er afsluttet.

Kommunen vurderede, at det eksisterende parkeringsareal på ca. 190 m², det eksisterende cirkulære plateau samt det eksisterende befæstede areal (ca. 8 x 6 m) op mod matrikelskel til matr.nr. [matrikelnummer 2], kan indpasses på ejendommen uden nogen væsentlige visuelle eller fysiske gener i forhold til det omgivende landskab, naboer som helhed og ejendommens øvrige funktioner, såfremt de stillede vilkår efterleves.

Kommunen vurderede, at der med tilladelsen gives mulighed for, at en del af arealerne kan anvendes ikke blot til parkering, men tillige til oplag, hvilket vurderes at være en ny funktion/aktivitet på ejendommen, som placeres uden direkte tilknytning til ejendommens bolig og som derfor kræver landzonetilladelse.

1.3 Klagerne 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 klagerne fra kommunen hhv. den 1. maj 2023^[1] og den 11. maj 2023.^[2]

Klagerne og de bemærkninger, der er modtaget i klagesagerne, 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.^[3]

Planklagenævnet kan desuden tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes øvrige afgørelser efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3. Det er et retligt spørgsmål, om et bestemt forhold kræver landzonetilladelse.

2.2 Undtagelse fra kravet om landzonetilladelse

I landzone må der ikke uden tilladelse fra kommunen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Der gælder efter loven en række undtagelser fra kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 5 u og §§ 36-38. Hvis forholdet ikke kræver landzonetilladelse, vil det være umiddelbart tilladt efter landzonereglerne.

Ingen af undtagelserne finder anvendelse i den konkrete sag, hvorfor det ansøgte kræver landzonetilladelse.

2.3 Fortabelse af retten til at kræve lovliggørelse

2.3.1 Klagen

Det fremgår af klagen fra ejendommens ejer,[4] at det eksisterende areal på ca. 250 m², bestående af arealet på ca. 190 m² samt arealet på 48 m² (ca. 8 x 6 m), har været anvendt til parkering i over 20 år, og at kommunen derfor ikke kan stille vilkår og pålægge restriktioner om bl.a. beplantning mv. på dette område.

Af klagen fra naboen[5] fremgår derimod, at områderne er nyanlagte i forbindelse med ejerens (ulovlige) byggeri, og at arealerne ikke kan erkendes på luftfotos, eller fremgår af kommunale eller andre officielle eller historiske dokumenter fra den tidligere ejer.

Planklagenævnet forstår klagen fra ejendommens ejer, som en klage over, at kommunen har fortabt retten til at kræve lovliggørelse af dette areal som følge af indrettelseshensyn, mens klagen fra naboen forstås som en anfægtelse af, at der er tale om indrettelseshensyn.

2.3.2 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.

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 landzonetilladelse 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.

2.3.3 Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af sagens oplysninger, at anvendelsen af parkeringsarealet på ca. 250 m² (de 190 m² og 48 m²) har eksisteret på ejendommen i over 20 år. Parkering af biler på arealet ses desuden af ortofoto fra 1999. Det lægges derfor til grund, at arealet har været anvendt til parkering i ca. 23 år før kommunen traf afgørelse.

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

Der er ikke i sagen oplysninger om, at der tidligere er givet afslag på landzonetilladelse eller på anden måde givet en tilkendegivelse fra kommunen om, at forholdet krævede landzonetilladelse.

Kommunen hverken kan eller skal give en landzonetilladelse, når der foreligger indrettelseshensyn. Dette skyldes, at kommunen er afskåret fra at kræve lovliggørelse, herunder retlig lovliggørelse i form af en landzonetilladelse.

Planklagenævnet finder, at forholdet på den baggrund er at anse for lovligt eksisterende. Nævnet ophæver derfor landzonetilladelsen med de deri fastsatte vilkår som uforholdsmæssigt.

2.4 Om landzonetilladelse til parkering og oplag til arealet på ca. 80 m².

2.4.1 Klagerne

Klager 1 (nabo)[6].

Klageren anfører, at de ansøgte områder ikke overholder tilknytningskravet til boligen, og er fuldt synlige fra klagerens bolig. Klageren påpeger, at ejeren ikke har erhvervsmæssig drift eller drift af landbrug, skovbrug eller fiskeri, der nødvendiggør et oplag- eller parkeringsareal på det ansøgte område. Desuden anføres det, at den tidligere ejer har haft parkering og deponi i tilknytning til boligen, hvilket derfor også burde være muligt for den nuværende ejer.

Klageren anfører desuden, at områderne er nyanlagte i forbindelse med ejerens (ulovlige) byggeri, og at arealerne ikke kan erkendes på luftfotos, eller fremgår af kommunale eller andre officielle eller historiske dokumenter fra den tidligere ejer. Hertil anføres det af klageren, at biler lemfældigt parkeret i en skov ikke påviser eksistensen af en parkeringsplads, men blot at nogen på et tidspunkt har parkeret der.

Det anføres endvidere af klageren, at området omfang er overdimensioneret ift. grundens areal, og anvendelse, og at eksistensen af en 190 m² stor parkerings- og deponiplads i en skov og i et skovbryn i skel, forekommer usaglig.

Klageren anfører desuden, at kommunen har lovliggjort et anlægsarbejde uden viden om skellets placering, da der pågik en skelforretning da lovliggørelsen fandt sted.

Klageren anfører, at adressen er udpeget som værdifuldt kulturmiljø og at en tilladelse til deponi og opsætning af lys vil forringe landskabskvaliteten og kulturoplevelsen væsentligt, og vil skæmme både i det åbne land og i skovbrynets naturlige udseende.

Klager 2 (ejendommens ejer)[7].

Klageren anfører, at det nytillagte parkeringsareal på ca. 80 m² er etableret med formål at trække maskiner mv. væk fra skovkanten, således at gæster og naboers oplevelse af område bliver så naturskønt som muligt.

2.4.2 *Generelt om landzonetilladelse*

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglene er at forhindre byspredning i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Det følger af formålsbestemmelsen, at landzonereglene skal administreres på baggrund af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn og andre samfundsmæssige interesser, f.eks. trafikale hensyn, samt hensynet til erhvervslivets muligheder for vækst og udvikling.[8] Ved afgørelsen kan der endvidere tages hensyn til, om det ansøgte vil påføre naboer urimelige gener.

Områder i landzone skal som udgangspunkt friholdes for anden spredt og uplanlagt bebyggelse m.v. end den, der er nødvendig for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri. Udover at værne om natur og landskab er varetagelsen af de primære erhvervsinteresser blandt de hensyn, der ligger bag landzonereglene.

Efter hidtidig praksis lægges der stor vægt på lovens almene formål, uanset at den enkelte sags betydning er begrænset. I vurderingen indgår derfor overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidige lignende sager (præcedensvirkning).

I sager om lovliggørelse skal forholdet som udgangspunkt vurderes, som i de tilfælde, hvor der er indgivet forudgående ansøgning.

2.4.3 *Planklagenævnets vurdering*

Planklagenævnet finder, at det etablerede parkeringsareal på ca. 80 m² udgør en ændret anvendelse af arealet, der kræver landzonetilladelse, og at der ikke kan gives landzonetilladelse hertil, da parkering og oplag på dette areal, efter nævnets vurdering, ikke vil have en naturlig og landskabelig hensigtsmæssig sammenhæng med ejendommens øvrige bebyggelse.

Nævnet lægger herved vægt på, at det ansøgte ikke er etableret i tilknytning til eksisterende bebyggelse og anlæg på ejendommen, men er etableret ca. 85 m fra eksisterende bebyggelse på ejendommen.

Nævnet bemærker, at det generelt er nævnets vurdering, at vilkår om bl.a. beplantning ikke i sig selv vil kunne begrunde en landzonetilladelse

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Gribskov Kommunes afgørelse af 10. marts 2023 om lovliggende landzonetilladelse til parkerings- og oplagsarealer på matr.nr. [matrikelnummer 1] på ejendom [adresse 1], 3230 Græsted for så vidt angår arealet på ca. 250 m², der har ligget på ejendommen i ca. 23 år, og ændrer afgørelsen for så vidt angår det nyligt etablerede areal på ca. 80 m² til et afslag.

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.^[9] 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] Sags nr.: 23/05297.

[2] Sags nr.: 23/05819.

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

[4] Sag nr. 23/05819.

[5] Sag nr. 23/05297.

[6] Sag nr. 23/05297.

[7] Sag nr. 23/05819.

[8] Bemærkninger til lovforslaget, kapitel 7 (LFF nr. 76 af 23. januar 1991) og (LFF nr. 121 af 25. januar 2017).

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

Lovområder:

Planloven, landzone (efter 1. februar 2017)