

MRF 2025.101

Planklagenævnets afgørelse af 23. april 2025, j.nr. 24/02299

Stadfæstet lovliggørelsespåbud efter planlovens § 51 om ophør med lokalplanstridig anvendelse af udlejningsejendom til helårsbeboelse. Myndighedspassivitet afvist, uanset at kommunen havde henvist borgere til beskyttet bolig i ejendommen og været bekendt med den ulovlige anvendelse siden 2014, da kommunen ikke havde gjort ejeren bekendt med, at kommunen var vidende om, at ejendommen blev anvendt i strid med lokalplanen.

Guldborgsund Kommune meddelte i januar 2024 påbud om ophør af E's benyttelse af lejligheder på hans ejendom i Væggerløse på Falster til helårsbeboelse. Ejendommen var omfattet af en lokalplan fra 2013, der bl.a. bestemte, at der i området kun måtte opføres og indrettes bebyggelse til centerformål såsom hotel og ferieboliger, og at ferieboliger ikke måtte anvendes til helårsbeboelse. Det fremgik af afgørelsen, at det også var i strid med den for området tidligere gældende lokalplan at anvende ejendommen til helårsbeboelse. Afgørelsen blev påklaget af E, der bl.a. anførte, at kommunen havde været bekendt med ejendommens anvendelse til helårsbeboelse siden 2011, hvor den første lejer anmeldte indflytning til CPR-registret, og at ejendommen havde fungeret som beskyttet bolig formidlet gennem kommunen, ligesom flere beboere havde modtaget boligstøtte fra kommunen. Med henvisning hertil gjorde E gældende, at kommunen havde fortabt retten til at kræve fysisk lovliggørelse som følge af passivitet. Planklagenævnet (formanden) fandt, at lejlighederne ikke havde status som helårsbeboelse på tidspunktet lokalplanens vedtagelse i 2013, hvorfor der var tale om et lokalplanstridigt forhold. Med hensyn til spørgsmålet om passivitet bemærkede nævnet, at det er en betingelse for, at der kan indtræde myndighedspassivitet, at tilsynsmyndigheden har gjort ejeren bekendt med, at der er indledt en undersøgelse af et forhold, f.eks. i form af partshøring eller varsel. Det forhold, at kommunens borgerservice i 2014 fik tilsendt lejekontrakter, hvoraf fremgik, at ejendommen blev anvendt til helårsbeboelse,

hvilket i 2014 og igen i 2016 var videregivet til kommunens miljø- og planafdeling, kunne således ikke i sig selv begrunde, at kommunen var afskåret fra at kræve fysisk lovliggørelse som følge af passivitet. Nævnet fandt heller ikke i øvrigt, at kommunen ikke havde udvist myndighedspassivitet, idet nævnet lagde vægt på, at kommunen i 2012 havde oplyst E om, at lejlighederne var godkendt til ferieformål, hvormed arealet blev registreret som erhvervsareal og ikke boligareal, og at E trods disse oplysninger havde valgt at udleje boligerne til helårsbeboelse. Tilmeldingerne til CPR-registret ændrede ikke herved, idet kommunen ikke havde pligt til at sammenholde CPR-registreringer med den tilladte brug af ejendommen. Det kunne heller ikke forventes, at den del af den kommunale forvaltning, der anviser beskyttede boliger, i forbindelse hermed påser overholdelsen af lokalplaner, ligesom udbetaling af boligstøtte var uden betydning, allerede fordi kommunen havde oplyst, at den ikke var myndighed på området for boligstøtte. Hvad angik spørgsmålet om indrettelseshensyn lagde nævnet til grund, at ejendommen havde været anvendt til helårsbeboelse i mindst 12 år, da kommunen indledte lovliggørelsessagen i 2023. Med henvisning til, at tidsrummet i den konkrete sag var for kort til at bibringe E en berettiget forventning om, at kommunen ikke ville søge forholdet lovliggjort, forelå der heller ikke indrettelseshensyn, der begrænsede muligheden for at kræve forholdet lovliggjort. På denne baggrund kunne nævnet ikke give medhold i E's klage over lovliggørelsespåbuddet.

Kommentar: Afgørelsen forudsætter, at ejendommens anvendelse som helårsbolig er lokalplanstridig, og det er ubestridt lagt til grund, at kommunen pga. folkeregistertilmelding i 2011 fik underretning om, at ejendommen blev anvendt til helårsbeboelse, dvs. to år før den gældende lokalplans vedtagelse. Hvad ejendommen blev brugt til tidligere, fremgår ikke, men kan have betydning for, om der overhovedet er tale om et ulovligt forhold. Hvis det lægges til grund, at der er tale om et lokalplanstridigt forhold, er spørgsmålet, om der er indtrådt retsfortabende passivitet, således at forholdet ikke kan kræves bragt til ophør. Betingelsen herfor er efter almindelig praksis og teori, at ejeren og

*brugeren har grund til at antage, at kommunen er vidende om det lokalplanstridige forhold, og at kommunen trods sit kendskab ikke reagerer inden for rimelig tid, hvormed ejeren og brugeren med føje har indrettet sig på, at forholdet ikke vil blive krævet lovliggjort. I en situation, hvor kommunen selv anviser borgere til boligen, vil denne betingelse normalt være opfyldt, da kommunens boliganvisning på sin vis er en medvirkende årsag til den lokalplanstridige brug. Se også **MRF 2021.373 Pkn**, hvor det samlede Planklagenævn ikke på det foreliggende grundlag fandt det bevist, at kommunen havde henvist borgere til at bo på Corona Camping i Køge. I ovenstående sag introducerede Planklagenævnet dog i en formandsafgørelse en ny standard for retsfortabende passivitet, idet nævnet lagde vægt på, at kommunens anvisende forvaltning ikke selv sikrer, at den kun anviser til boliger, der kan anvendes som helårsbolig uden at være i strid med lokalplanen. Ifølge Planklagenævnet kræver retsfortabende passivitet, at kommunen udtrykkeligt oplyser ejeren om, at forholdet er ulovligt, og det er kun, når der foreligger en sådan underretning, at der ifølge denne afgørelse skulle kunne indtræde retsfortabende passivitet. En så kategorisk forståelse er naturligvis nem at administrere, men inddrager ikke nødvendigvis med tilstrækkelig vægt det konkrete hensyn til borgerens berettigede forventninger, som netop begrundes den retsfortabende passivitet.*



Afgørelse i klagesag om Guldborgsund Kommunes påbud om ophør af benyttelse af lejligheder på Marielyst Strandvej, Væggerløse, til helårsbeboelse

Sag: 24/02299

Dato: 23. april 2025

Guldborgsund Kommune gav den 31. januar 2024 påbud om ophør af benyttelse af lejligheder i ejendommen [Adresse1], 4873 Væggerløse, til helårsbeboelse.

Ejeren af ejendommen har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er umiddelbart tilladt efter lokalplanen, jf. planlovens § 18, eller kræver dispensation fra lokalplanens §§ 3.2 og 3.6.
- Om klageren havde berettigede forventninger som følge af myndighedspassivitet og indrettelseshensyn.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

En eventuel ny frist for lovgivning fastsættes af Guldborgsund Kommune.

1. Sagens oplysninger

1.1 Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører anvendelsen af ejendommen [Adresse1], 4873 Væggerløse, til helårsbeboelse.

Ejendommen er omfattet af [lokalplan nr. 163, Marielyst Strandvej, et område til centerformål og fritidsformål](#).^[1] Lokalplanen blev vedtaget den 12. december 2013. Ejendommen ligger i delområde A.

Lokalplanen fastsætter følgende i § 3 om områdets anvendelse:

[...]

Delområde A:

3.2 Inden for området må kun opføres eller indrettes bebyggelse til centerformål, så som udvalgswarebutikker, galleri, café, restaurant, liberale erhverv, hotel, ferieboliger samt forlystelser. Der kan ikke indrettes dagligvarebutikker inden for delområde A.

[...]

3.6 Ferieboliger kan ikke anvendes til helårsbeboelse. Undtaget herfra er ferieboliger, der ved lokalplanens vedtagelse har status af helårsbeboelse.

[...]

1.2 Afgørelsen, der er klaget over

Kommunen gav den 31. januar 2024 påbud om ophør af benyttelse af lejlighederne i ejendommen [Adresse1], 4873 Væggerløse, til helårsbeboelse.

Det fremgår af påbuddet, at den nuværende anvendelse af ejendommen som helårsbolig er i strid med lokalplanens § 3.2, som fastsætter, at inden for delområde A må kun opføres eller indrettes bebyggelse til centerformål, såsom udvalgswarebutikker, galleri, café, restaurant, liberale erhverv, hotel, ferieboliger samt forlystelser, samt § 3.6, som fastsætter, at ferieboliger ikke må anvendes til helårsbeboelse, medmindre de havde status af helårsbeboelse før lokalplanens vedtagelse.

Det fremgår desuden af påbuddet, at det også var i strid med den tidligere gældende lokalplan nr. 74 at anvende ejendommen til helårsbeboelse.

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 28. februar 2024.

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.^[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.

2.2 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

Lokalplanens § 3.2 fastsætter, at inden for delområde A må kun opføres eller indrettes bebyggelse til centerformål, såsom udvalgswarebutikker, galleri, café, restaurant, liberale erhverv, hotel, ferieboliger samt forlystelser. Lokalplanens §

3.6 fastsætter, at ferieboliger ikke må anvendes til helårsbeboelse, medmindre de havde status af helårsbeboelse ved lokalplanens vedtagelse.

Det fremgår af sagens oplysninger, at lejlighederne blev opdelt i 2011, og at kommunen i den forbindelse oplyste ejeren om, at lejlighederne var godkendt til ferieformål, og at arealet derfor blev registreret som erhvervsareal, ikke boligareal. Lejlighederne havde dermed ikke status af helårsbeboelse, da lokalplanen blev endeligt vedtaget den 12. december 2013.

Det er i sagen ubestridt, at lejlighederne i ejendommen anvendes til helårsbeboelse.

Planklagenævnet finder på ovennævnte baggrund, at forholdet er i strid med lokalplanens §§ 3.2 og 3.6, og forholdet kræver derfor dispensation, jf. planlovens § 19.

2.3 Fortabelse af retten til at kræve lovliggørelse

2.3.1 *Klagen*

Det fremgår af klagen, at kommunen har været bekendt med, at ejendommens lejligheder blev anvendt til helårsbeboelse siden 2011, idet dette er tidspunktet, hvor den første lejer tilmeldte sig folkeregisteret.

Klageren anfører, at samtlige lejere gennem tiden har været tilmeldt folkeregistret, og at kommunen derfor må anses at have været bekendt med den aktuelle anvendelse som helårsboliger. Hertil kommer, at ejendommen har fungeret som beskyttet bolig formidlet igennem kommunen, og at flere af beboerne gennem tiden har fået boligstøtte via kommunen.

Kommunen har dermed mistet retten til at håndhæve lokalplanens forbud mod helårsbeboelse på ejendommen, dels som resultat af myndighedspassivitet, dels som følge af beboernes og ejerens berettigede forventninger om fortsat at kunne anvende ejendommen til helårsbeboelse (indrettelseshensyn).

2.3.2 *Generelt om fortabelse af retten til at kræve fysisk lovliggørelse*

Kommunen kan fortabe retten til at kræve fysisk 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 ejers retsstilling. Det er således uden betydning, om den aktuelle ejer konkret har været uvidende om, at det pågældende forhold var ulovligt.

Myndighedspassivitet

En kommunes tilsynspligt indtræder først, når kommunen får kendskab til et muligt ulovligt forhold, og planlovens § 51 indebærer ikke en almindelig forpligtelse til at føre regelmæssigt løbende tilsyn. Der er heller ikke i planloven fastsat frister for, hvornår en kommune i en sag om lovliggørelse skal have truffet afgørelse eller skal have foretaget bestemte sagsbehandlingsskridt.

Ved bedømmelsen af, om kommunen har fortabt retten til at kræve fysisk lovliggørelse på grund af myndighedspassivitet, må der generelt – foruden den forløbne tid – lægges vægt på, om ejeren af ejendommen har haft grund til at tro, at kommunens tavshed i forhold til en konstateret ulovlighed er udtryk for en form for accept af det ulovlige forhold, og om det må anses for at være kommunens ansvar eller risiko, at kravet om lovliggørelse ikke er blevet rejst på et tidligere tidspunkt.

Myndighedspassivitet kan efter praksis forekomme bl.a. i situationer, hvor tilsynsmyndigheden er bekendt med et muligt ulovligt forhold og har oplyst ejeren af ejendommen om det, men ikke inden for et rimeligt tidsrum har søgt forholdet lovliggjort.

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 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 fysisk 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 fysisk lovliggørelse fortabes.

2.3.3 Planklagenævnets vurdering af myndighedspassivitet

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunen i en e-mail af 9. maj 2012 oplyste til en medarbejder i klagerens firma, at lejlighederne var godkendt til ferieformål, og at arealet derfor blev registreret som erhvervsareal, ikke boligareal.

Det fremgår derudover af sagens oplysninger, at kommunens borgerservice i 2014 fik fremsendt lejekontrakter, hvoraf det fremgik, at ejendommen blev udlejet til helårsbeboelse. Borgerservice orienterede herefter Center for Miljø og Plan om forholdet. Det samme gentog sig i 2016.

Planklagenævnet lægger på denne baggrund til grund, at kommunens afdeling for Miljø og Plan allerede i 2014 fik kendskab til, at ejendommen blev anvendt til helårsbeboelse i strid med lokalplanen.

Kommunen indledte dog først en tilsynssag i september 2023, hvor kommunen sendte et varsel om påbud og en partshøring til ejeren af ejendommen samt lejerne.

Som nævnt ovenfor er det en betingelse for, at der kan indtræffe myndighedspassivitet, at tilsynsmyndigheden har gjort ejeren af ejendommen bekendt med, at en undersøgelse er indledt, f.eks. i form af partshøring/varsling af tilsynsbesøg. Uanset at kommunen måtte have været bekendt med

anvendelsen siden 2014, medfører dette således ikke i sig selv, at kommunen er afskåret fra at kræve lovliggørelse.

Planklagenævnet finder, at kommunen ikke har udvist myndighedspassivitet med den konsekvens, at kommunen er afskåret fra at håndhæve lokalplanens anvendelsesbestemmelse. Nævnet lægger herved vægt på, at kommunen i 2012 i forbindelse med opdelingen af ejendommen i ejerlejligheder oplyste ejeren om, at lejlighederne var godkendt til ferieformål og ikke helårsbeboelse, og at ejeren alligevel valgte at udleje boligerne til helårsbeboelse. Nævnet lægger desuden vægt på, at kommunens manglende reaktion på tilmeldingerne i CPR ikke kan medføre en berettiget forventning om, at kommunen havde godkendt anvendelsen til helårsbeboelse, da kommunen ikke har pligt til at gennemgå og sammenholde CPR-registreringer med den tilladte brug af ejendommen. Nævnet lægger derudover vægt på, at kommunen ikke gjorde ejeren bekendt med, at den havde kendskab til, at ejendommen blev anvendt i strid med lokalplanen.

Nævnet bemærker desuden, at uanset om kommunen har henvist borgere til en beskyttet bolig i ejendommen medfører dette ikke, at der foreligger myndighedspassivitet eller en berettiget forventning, idet det ikke kan forventes, at den del af den kommunale forvaltning, som anviser boliger, i den forbindelse påser overholdelsen af lokalplanen. I forhold til udbetaling af boligstøtte har kommunen oplyst, at den ikke er myndighed på området, og dette forhold kan derfor allerede af den grund ikke medføre en berettiget forventning.

Nævnet finder således ud fra en samlet vurdering af sagens forløb, at klageren ikke har fået en berettiget forventning om, at forholdet ikke ville blive krævet lovliggjort.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

2.3.4 Planklagenævnets vurdering af indrettelseshensyn

Det fremgår af sagens oplysninger, at klageren anfører, at ejendommen har været anvendt til helårsbeboelse hvert i fald siden 2011.

Planklagenævnet lægger på den baggrund til grund, at ejendommen har været anvendt til helårsbeboelse i mindst 12 år, da kommunen indledte lovliggørelsessagen i 2023.

Planklagenævnet finder i denne aktuelle sag, at der ikke foreligger indrettelseshensyn, der begrænser kommunens mulighed for at kræve anvendelsen af ejendommen lovliggjort, uanset om anvendelsen af ejendommen har været aktiv i mindst 12 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 ville håndhæve lokalplanens bestemmelse. Nævnet lægger herved vægt på, at kommunen har en væsentlig retshåndhævelsesinteresse i at håndhæve lokalplanens anvendelsesbestemmelse som fastsætter, ferieboliger ikke må anvendes til helårsbeboelse.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagepunktet.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Guldborgsund Kommunes påbud af 31. januar 2024 om ophør af benyttelse af lejligheder i ejendommen [Adresse1], 4873 Væggerløse, til helårsbeboelse.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4 i lov om Planklagenævnet.^[3]

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

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.^[4]

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

[2] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024 med senere ændringer.

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

[4] Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.

Lovområder:

Planloven, retlig (efter 1. februar 2017)