

MRF 2025.104

Planklagenævnets afgørelse af 14. maj 2025, j.nr. 24/05717

Ophævet forbud efter planlovens § 12, stk. 3, mod opførelse af tilbygning i strid med arealbestemmelser i kommuneplan pga. E's berettigede forventninger. Kommunen havde fejlagtigt forudsat, at forhold i strid med kommuneplan krævede dispensation.

Sagen vedrørte ansøgning om opførelse af en tilbygning på 33 m² til et sommerhus på 146 m² på E's ejendom i Odsherred Kommune. På ejendommen var der tillige opført et udhus på 40 m² og en garage på 46 m². Ejendommen var ikke omfattet af en lokalplan eller byplanvedtægt, men var i Kommuneplan 2021-2023 placeret i et rammeområde, hvor det af den generelle ramme for sommerhusområder bl.a. fremgik, at der i bebyggede- og nyudstykkede sommerhusområder som hovedregel var tilladt et maksimalt etageareal på 200 m². På baggrund af ansøgning fra E nedlagde kommunen den 18. april 2024 forbud efter planlovens § 12, stk. 3, mod opførelse af tilbygningen med henvisning til, at det ansøgte i strid med kommuneplanen medførte et etageareal på mere end 200 m², og at kommunen ikke ønskede at dispensere fra kommuneplanen på grund af områdets karakter. Afgørelsen blev påklaget af E, der gjorde gældende, at kommunen ikke havde haft hjemmel til at nedlægge forbud efter planlovens § 12, stk. 3, da kommuneplanens rammebestemmelse om bebyggelsesprocenter alene regulerede beboelse. Herudover anførte E, at E ifm. ansøgningen den 23. februar 2024 havde modtaget et tilsagn fra kommunens byggesagsafdeling om, at sommerhusets bebyggelsesareal ikke ville overstige de maksimale 200 m² beboelse, men maksimalt 179 m², hvormed E havde en berettiget forventning om at kunne opføre den ansøgte tilbygning. Planklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvist, at kommunen fejlagtigt havde forudsat, at forhold i strid med en kommuneplan kræver dispensation, da kommuneplaner ikke er

direkte bindende over for borgerne. Herefter fandt nævnet, at da der var ansøgt om opførelse af en tilbygning, der medførte en bebyggelsesprocent af ejendommen, der oversteg den i kommuneplanen fastsatte, havde kommunen haft hjemmel til at nedlægge forbud i medfør af planlovens § 12, stk. 3. Nævnet fandt imidlertid efter en samlet vurdering af sagens forløb, at kommunen var afskåret fra at meddele forbud som følge af E's berettigede forventninger. Nævnet henviste til, at E selv havde kontaktet kommunens byggesagsafdeling for at få afklaret, om den ansøgte tilbygning ville være i strid med kommuneplanen, og at kommunen herefter svarede, at byggeriet ikke ville opnå de maksimale 200 m² beboelse. E forstod kommunens tilbagemelding således, at de 200 m² alene angik beboelsen. Hertil kom, at sagsbehandleren ikke havde taget forbehold for, at der var tale om en foreløbig vurdering, eller at det ansøgte forenelighed med kommuneplanen skulle afklares endeligt ifm. byggeansøgningen. Nævnet havde derudover lagt vægt på, at det ansøgte alene var i strid med kommuneplanen og ikke en lokalplan. Nævnet bemærkede hertil, at vurderingen af berettigede forventninger ved forbud efter planlovens § 12, stk. 3, og sager om planlovens § 18 ikke (nødvendigtvis) er den samme, da manglende lokalplan er udtryk for, at ejere i udgangspunktet kan disponere lovligt i forhold til planloven, og at forhold i strid med kommuneplanen først bliver ulovlige, hvis der meddeles forbud efter § 12, stk. 3. På denne baggrund ophævede nævnet kommunens forbud.

Kommentar: Afgørelsen må tages som udtryk for, at adgangen til at meddele forbud efter planlovens § 12, stk. 3, ofte kan komme i konflikt med ejerens berettigede forventninger, fordi en kommuneplan ikke er direkte bindende for ejerne af de enkelte ejendomme. I denne sag har Planklagenævnet fyldigt gennemgået korrespondancen mellem ejeren og byggesagsbehandleren, hvilket på sin egen måde illustrerer, hvorfor hensynet til ejerens berettigede forventninger vejede særligt tungt i denne sag. Se tillige **MRF 2025.103 Pkn**, hvor forbud efter § 12, stk. 3, blev ophævet med henvisning til manglende planlægningsmæssig begrundelse, samt **MRF 2023.241 Pkn** og **MRF 2022.51 Pkn**.



Afgørelse i klagesag om Odsherred Kommunes forbud mod opførelse af tilbygning på [A1], Grevinge

Sag: 24/05717

Dato: 14. maj 2025

Odsherred Kommune traf den 18. april 2024 afgørelse om forbud efter planlovens § 12, stk. 3, mod opførelse af tilbygning til et sommerhus på ejendommen [A1], 4571 Grevinge.

Ejerne af ejendommen har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om kommunen har haft hjemmel til at nedlægge et forbud efter planlovens § 12, stk. 3.
- Om klageren havde berettigede forventninger som følge af kommunens tidligere tilkendegivelser.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

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

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagen vedrører opførelse af en tilbygning på 33 m² til et sommerhus, som er 146 m². På ejendommen er der i øvrigt sekundær bebyggelse i form af et udhus på 40 m² og en garage på 46 m².

Ejendommen er ikke omfattet af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

Ejendommen er omfattet af [kommuneplan 2021-2033](#) for Odsherred Kommune, rammeområde 9S1. Følgende fremgår af den generelle ramme for sommerhusområder i kommuneplanen:

I bebygget sommerhusområde, samt i nyudstyknings i sommerhusområde, tillades som hovedregel en minimumsgrundstørrelse på 2.000 m², en maksimal bebyggelsesprocent på 15% og et max. etageareal på 200 m².

1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Kommunen traf den 18. april 2024 afgørelse om forbud efter planlovens § 12, stk. 3, mod opførelse af tilbygning til et sommerhus på ejendommen [A1], 4571 Grevinge.

Det fremgår af afgørelsen, at den ansøgte tilbygning til sommerhuset medfører et etageareal på mere end 200 m² og dermed er i strid med kommuneplanrammen, som fastsætter et maksimalt etageareal på 200 m². Det fremgår desuden, at det ansøgte dermed kræver dispensation fra kommuneplanen, hvilket kommunen ikke ønsker at give på grund af områdets karakter.

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 10. juni 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.^[1]

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

2.2. Forbud efter planlovens § 12, stk. 3

2.2.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at kommuneplanens ramme om, at etagearealet ikke må overstige 200 m² skal forstås på den måde, at den kun omfatter beboelse og ikke sekundære bygninger. Ejendommen vil dermed ikke overstige 200 m² ved opførelsen af tilbygningen på 33 m², da sommerhuset har et etageareal på 146 m² og tilbygningen har et etageareal på 33 m², hvilket giver 179 m².

Planklagenævnet forstår det som en klage over, at kommunen ikke har haft hjemmel til at nedlægge et forbud efter planlovens § 12, stk. 3.

2.2.2. Generelt om forbud efter § 12

Kommunen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, jf. planlovens § 12, stk. 1 ("virke for-princippet"). Det gælder dog ikke i forhold til §§ 5 u, 19 og 40.

Bestemmelser i en kommuneplan er – i modsætning til bestemmelser i en lokalplan eller i en byplanvedtægt – ikke umiddelbart bindende over for borgere/bygherrer.

Kommunen har imidlertid mulighed for under visse betingelser at modsætte sig forhold, der er i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 12.

Kommunen kan inden for byzoner og sommerhusområder modsætte sig opførelse af bebyggelse eller ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer, når bebyggelsen eller anvendelsen er i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel, jf. § 12, stk. 3.

Der kan ikke nedlægges forbud, hvis det pågældende område i kommuneplanen er udlagt til offentligt formål, eller hvis området er omfattet af en lokalplan eller en byplanvedtægt, jf. § 12, stk. 3, 2. pkt. Muligheden for at benytte § 12, stk. 3, bortfalder, uanset om lokalplanen ikke regulerer det konkrete forhold, som måtte ønskes forhindret.^[2]

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at bestemmelser i en kommuneplan ikke er umiddelbart bindende over for borgere/bygherrer. Et forhold, der er i strid med en kommuneplanramme er dermed først ulovligt i henhold til planloven, hvis kommunen nedlægger et forbud efter § 12, stk. 3.

Kommunen skal således ikke give dispensation, hvis den ønsker at tillade et byggeri, der fraviger kommuneplanrammens bestemmelse om maksimalt etageareal, hvilket kommunen har forudsat i den påklagede afgørelse.

Ejendommen er ikke omfattet af en lokalplan eller en byplanvedtægt, men omfattet af kommuneplan 2021-2033 for Odsherred Kommune, som i den generelle ramme for sommerhusområder fastsætter et maksimalt etageareal på 200 m².

Planklagenævnet finder, at der ud fra bestemmelsens ordlyd ikke er grundlag for at antage, at sekundær bebyggelse ikke skal medregnes i etagearealet.

Det er i sagen ubestridt, at etagearealet inkl. sekundær bebyggelse overstiger 200 m². Den ansøgte tilbygning er dermed i strid med kommuneplanrammen.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen har haft hjemmel til at nedlægge et forbud efter planlovens § 12, stk. 3, mod opførelse af tilbygning på 33 m².

Selve afgørelsen om at nedlægge et forbud efter planlovens § 12, stk. 3, er baseret på en skønsmæssig vurdering, der ikke kan efterprøves af Planklagenævnet. Kommunens afgørelse skal imidlertid være i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger, herunder principperne om berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn.

2.3. Berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn

2.3.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at klagerne i forbindelse med ansøgningen om tilbygningen kontaktede kommunen i mail af 23. februar 2024, hvortil de fik et tilsagn om, at deres sommerhus ikke ville overstige det maksimale m² på 200 m² i mail fra kommunen af 26. februar 2024.

Planklagenævnet opfatter dette som en klage over, at kommunen har givet klagerne en berettiget forventning eller et bindende forhåndstilsagn om, at kommunen ikke ville nedlægge et forbud efter planlovens § 12, stk. 3, mod den ønskede tilbygning.

2.3.2. Generelt om berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn

En kommunes tidligere tilkendegivelser, særlige omstændigheder eller passivitet kan i særlige tilfælde skabe sådanne berettigede forventninger hos ejeren, at det kan begrunde en tilladelse. De berettigede forventninger skal dog afvejes over for almindelige retshåndhævelsessensyn. Desuden indgår det tidsmæssige perspektiv i vurderingen.

En kommune kan også fortape retten til at nedlægge forbud efter planlovens § 12, stk. 3, mod et bestemt forhold, hvis kommunen har givet et bindende forhåndstilsagn om, at kommunen vil give tilladelse. Dette forudsætter imidlertid, at kommunen har taget konkret stilling til forholdet på et fuldt oplyst grundlag.

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af sagens oplysninger, at klagerne den 23. februar 2024 sendte en e-mail til byggesagsafdelingen, hvoraf bl.a. følgende fremgik:

Vedr. tilbygning til sommerhus

[A1], 4571 Grevinge

Vi ønsker at tilbygge til vort sommerhus en tilbygning på 32,78 KVM.

Huset er p.t. 146 kvm.

Vi ser kommunen har indført begrænsning på sommerhuse på 200 m². Her henvises til byg 455 med hensyn til opgørelse af areal. Vi har efter denne opgørelse over 200 m². Vi har derfor ringet og talt med kommunens byggesag afdeling.

Efter samtale med kommunens byggesagsafdeling er vi oplyst, at begrænsning er indført af hensyn til store udlejningssommerhuse, det vil sige det er selve sommerhusets størrelse, der ønskes begrænset. Vort sommerhus falder derfor reelt ikke ind under formålet med den vedtagne begrænsning.

Vi vil derfor venligst anmode om, som foreslået af byggesagsafdelingen, en skriftlig bekræftelse på at vort sommerhus med tilbygning ikke falder ind under den nævnte begrænsning, til brug i forbindelse med ansøgning om byggetilladelse [...]

Kommunens byggesagsafdeling svarede hertil i mail af 26. februar 2024 følgende:

Jeres sommerhus vil ikke opnå de maks. 200 kvm beboelse, da I vil ende på maks. 179.

Klagerne svarede hertil i mail af 26. februar 2024 følgende:

Hej [...],

Mange tak for dit svar. Jeg kan således gå i gang med byggeansøgning, når 200 m² begrænsning alene går på beboelsen.

[...]

Kommunen svarede hertil i mail af 27. februar 2024 følgende:

Hej [...].

Lyder til, at du er klar til at ansøge. God fornøjelse.

Planklagenævnet finder på baggrund af sagens forløb, at kommunen er afskåret fra at meddele et forbud efter planlovens § 12, stk. 3, mod opførelsen af det ansøgte projekt som følge af berettigede forventninger. Nævnet lægger herved vægt på, at klagerne den 23. februar 2023 selv kontaktede kommunens byggesagsafdeling for at få afklaret, om den ansøgte tilbygning var i strid med kommuneplanen, og at kommunens byggesagsafdeling efterfølgende bekræftede, at byggeriet ikke ville opnå de maks. 200 m² beboelse. Klagerne skrev herefter samme dag til byggesagsbehandleren, at de forstod kommunens tilbagemelding på den måde, at de maks. 200 m² alene angik beboelsen. Nævnet lægger desuden vægt, at byggesagsbehandleren i korrespondancen med klagerne ikke tog forbehold for, at der var tale om en foreløbig vurdering eller oplyste, at spørgsmålet om byggeriets overensstemmelse med kommuneplanen skulle afklares endeligt i forbindelse med byggeansøgningen. Dette forløb har efter Planklagenævnets opfattelse givet klagerne en berettiget forventning om, at kommunen ikke ville nedlægge et forbud efter planlovens § 12, stk. 3, idet den vurderede, at det ansøgte ikke var i strid med kommuneplanen.

Nævnet lægger desuden vægt på, at det ansøgte projekt alene er i strid med en kommuneplanbestemmelse og ikke en lokalplan. Vurderingen af, hvorvidt en kommunes tilkendegivelser kan have skabt berettigede forventninger ift. at nedlægge et forbud efter planlovens § 12, stk. 3, er ikke (nødvendigvis) den samme som i sager efter planlovens § 18. Begrundelsen er, at når kommunen ikke har fundet det nødvendigt at regulere et forhold ved lokalplan, er udgangspunktet, at ejeren lovligt kan disponere i forhold til planloven. En

Planklagenævnet har henset til afgørelsens resultat ikke fundet anledning til at tage stilling til det af klagerne anførte om, at afgørelsen er i strid med reglerne om partshøring samt reglerne om begrundelse.

Planklagenævnet ophæver Odsherred Kommunes afgørelse af 18. april 2024 om forbud efter planlovens § 12, stk. 3, mod opførelse af tilbygning til et sommerhus på ejendommen [A1], 4571 Grevinge.

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.

[2] Vejledning nr. 9922 af 28. september 2009 om lokalplanlægning, afsnit 2.9.3.

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

Planloven, retlig (efter 1. februar 2017)