

MRF 2025.76

Planklagenævnets afgørelse af 3. marts 2025, j.nr. 24/02814

Ikke medhold i klage over afslag på lovliggørende dispensation fra byggelinjer i lokalplan til skur og drivhus, da afslaget var planlægningsmæssigt begrundet og ikke i strid med proportionalitetsprincippet, idet udgifter til fysisk lovliggørelse ikke kunne opveje hensynet til retshåndhævelse, selvom der ikke forelå nærmere oplysninger om omfanget af værdispild.

Brøndby Kommune meddelte i januar 2024 afslag på lovliggørende dispensation efter planlovens § 19, stk. 1, til skur og drivhus opført i strid med lokalplanbestemmelse om vejbyggelinjer. Afslaget var begrundet i intentionerne med lokalplanen, der bl.a. var at bevare det nuværende vejbillede, og at kommunens praksis var at håndhæve byggelinjer. Afgørelsen blev påklaget af E, der navnlig gjorde gældende, at kommunen ikke havde foretaget en konkret skønsmæssig afvejning, at begrundelsen for afslag på dispensation var utilstrækkelig, at kommunen ikke havde inddraget hensynet til værdi- og ressourcspild, og at kommunen skulle have vejledt E i, hvordan skuret og drivhuset kunne tilpasses så forholdet kunne lovliggøres. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at der være tale om et lokalplanstridigt forhold. Herefter fandt nævnet, at kommunens begrundelse var tilstrækkelig, og at kommunen ikke havde sat skøn under regel ved i afslaget på dispensation at henvise til en beslutning fra kommunens teknik- og miljøudvalg, ligesom den skønsmæssige vurdering var foretaget på

baggrund af planlægningsmæssigt relevante hensyn. Nævnet bemærkede i den sammenhæng, at kommunen var overladt et vidtgående skøn ift. om den ønsker at meddele dispensation eller ej. For så vidt angik værdispild fandt nævnet anledning til at foretage en vurdering af, om afgørelsen var i strid med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Nævnet fandt, at afslaget på lovliggørende dispensation ikke var i strid med proportionalitetsprincippet, idet nævnet vurderede, at der konkret forelå tilstrækkeligt tungtvejende planlægningsmæssige interesser i håndhævelse af lokalplanbestemmelsen. Nævnet bemærkede, at der ikke forelå konkrete oplysninger om omfanget af værdispild, men fandt imidlertid, at udgifterne til lovliggørelse ikke kunne udgøre et sådant værdispild, der kunne opveje hensynet til kommunens håndhævelse af lokalplanen. På denne baggrund kunne nævnet ikke give medhold i E's klage, idet nævnet supplerende bemærkede, at nævnet ikke havde kompetence til at afgøre, om kommunen burde have vejledt E i mulig tilpasning for at opnå lovliggørelse.

Kommentar: Afgørelsen understreger, at kommunen har et vidt skøn mht. at meddele lovliggørende dispensation fra lokalplan, hvor kommunen kan inddrage en generel beslutning om at håndhæve byggelinjer, men at skønnet begrænses af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, hvori bl.a. skal indgå hensyn til værdispild. Som udgangspunkt skal kommunen derfor oplyse sagen på en måde, der gør det muligt at afveje hensyn til værdispild med retshåndhævelse. Når nævnet i denne sag stadfæstede afslaget, selv om der ikke var nærmere oplysninger om omkostningerne til fysisk lovliggørelse, kan det begrundes med den beskedne karakter af skuret og drivhuset i den konkrete sag. Nævnets afsluttende bemærkning om manglende kompetence vedrørende kommunens vejledningspligt kan tiltrædes, men det må supplerende anføres, at ved meget betydelige indgreb begrunder proportionalitetsprincippet, at kommunen undersøger mulighederne for en mindre indgribende afgørelse.



Afgørelse i klagesag om Brøndby Kommunes afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan til drivhus og skur på [A1], Brøndby

Sag: 24/02814

Dato: 3. marts 2025

Brøndby Kommune gav den 11. januar 2024 afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan nr. 225, Lærkehøj, Brøndbyvestervej m.v., til bibeholdelse af drivhus og skur på ejendommen [A1], 2605 Brøndby.

Ejerne 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 § 5.2.1.
- Om kommunen har foretaget en konkret vurdering af forholdet, jf. det forvaltningsretlige krav herom, og om kommunen har begrundet afgørelsen, forvaltningslovens §§ 22 og 24.
- Om kommunen har overholdt de forvaltningsretlige principper om proportionalitet og værdispild.

Planklagenævnet har ikke behandlet det øvrige klagepunkt i sagen.

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

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører et drivhus på 9 m² samt et skur på 10 m² på [A1], 2605 Brøndby.

Drivhuset er ifølge sagens oplysninger placeret 1,10 m fra skel mod Sognevej, mens skuret er placeret 0,8 m fra skel mod Sognevej.

Ejendommen er omfattet af lokalplan nr. 225, Lærkehøj, Brøndbyvestervej m.v..
[1]

Lokalplanens § 5.2.1 fastsætter følgende om byggelinier:

5.2.1 Langs veje er fastlagt byggelinier som angivet på kortbilag L225/2.

Arealet mellem byggelinie og vejskel må ikke anvendes til nogen form for bebyggelse.

Kortbilag L225/2 fastsætter byggelinjer i en afstand fra vejskel på;

Sognevej 6,25 m

1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Kommunen gav den 11. januar 2024 afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan nr. 225, Lærkehøj, Brøndbyvestervej m.v., til bibeholdelse af drivhus og skur på ejendommen [A1], 2605 Brøndby

Det fremgår af afgørelsen, at drivhusets og skurets placering er i strid med lokalplanens § 5.2.1, som fastætter, at langs veje er fastlagt byggelinjer som angivet på kortbilag L225/2. Kortbilaget angiver en byggelinje på 6,25 m fra skel mod Sognevej. Drivhuset er på det nærmeste punkt placeret 1,10 m fra skel mod Sognevej, mens skuret på det nærmeste punkt er placeret 0,8 m fra skel mod Sognevej.

Kommunen begrundede afslaget på dispensationen med, at en dispensation vil være i strid med intentionerne med lokalplanen, som er at bevare det nuværende vejbillede, hvor bebyggelsen er trukket tilbage fra vejen, samt understrege vejforløbenes åbne og grønne karakter, hvilket placeringen af drivhuset og skuret vil være i strid med.

Kommunen begrundede desuden afgørelsen med, at det er normal praksis i forvaltningen at håndhæve byggelinjer med henvisning til beslutningen om fastholdelse af vejbyggelinjer truffet på Teknik- og Miljøudvalget den 20. februar 2019, og at en dispensation vil kunne medføre uønsket præcedens i lokalplanområdet og andre parcelhuskvarterer.

Det fremgår af afgørelsen, at den er truffet med hjemmel i planlovens § 19, stk. 1.

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 13. marts 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 § 5.2.1 fastsætter, at langs veje er fastlagt byggelinjer som angivet på kortbilag L225/2. Kortbilaget angiver en byggelinje på 6,25 m fra skel mod Sognevej.

Det fremgår af sagens oplysninger, at drivhuset er placeret 1,1 m fra skel mod Sognevej, og at skuret er placeret 0,8 m fra skel mod Sognevej.

Planklagenævnet finder, at forholdet er i strid med lokalplanens § 5.2.1, og forholdet kræver derfor dispensation, jf. planlovens § 19.

Selve afgørelsen om afslag på dispensation 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 reglerne om konkret vurdering og begrundelse samt de forvaltningsretlige principper om proportionalitet og værdispild.

2.3. Konkret vurdering og begrundelse

2.3.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering af sagen, selvom der foreligger et notat fra Teknik- og Miljøudvalgets møde af 20. februar 2019.

Klagerne anfører ligeledes, at kommunen henviser til, hvordan bebyggelsens placering virker på omgivelserne, men at der ikke er yderligere begrundelse for, hvilken indvirkning drivhusets og skurets placering har på omgivelserne. Klagerne bemærker, at der ligger et højt trådhegn, trailere og et industrikvarter i nærheden.

2.3.2. Generelt om konkret vurdering og begrundelse

En kommune skal foretage en konkret og individuel vurdering af det ansøgte, og kommunens skønsmæssige vurdering skal være baseret på saglige og planlægningsmæssigt relevante hensyn.

En kommune må ikke fastsætte interne regler, der træder i stedet for det konkrete og individuelle skøn. En kommune må således ikke "sætte skøn under regel", f.eks. ved at fastsætte interne regler om, at der aldrig gives dispensation eller, at der kun kan gives dispensation i nærmere bestemte tilfælde.

Det er ikke i strid med forbuddet mod "skøn under regel", at en kommune har en restriktiv praksis eller har fastsat retningslinjer for praksis, når blot kommunen i hvert enkelt tilfælde foretager en konkret og individuel vurdering af en ansøgning.

En skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold, jf. § 22 i forvaltningsloven.^[3]

En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. En begrundelse skal desuden fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende resultat. Hvis afgørelsen er baseret på et administrativt skøn, skal begrundelsen derfor angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1. Begrundelsen skal om fornødent også indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. lovens § 24, stk. 2.

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

Kommunen har afslaget på dispensationen med, at en dispensation vil være i strid med intentionerne med lokalplanen, som er at bevare det nuværende vejbillede, hvor bebyggelsen er trukket tilbage fra vejen, samt understrege vejforløbenes åbne og grønne karakter, hvilket placeringen af drivhuset og skuret vil være i strid med. Kommunen har desuden lagt vægt på, at det er normal praksis at håndhæve byggelinjer samt hensynet til præcedens. Det fremgår desuden, at afgørelsen er truffet med hjemmel i lokalplanens § 5.1.2 samt planlovens § 19, stk. 1.

Planklagenævnet finder, at kommunens afgørelse er tilstrækkeligt begrundet, idet afgørelsen indeholder en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, samt hvilke hovedhensyn, der har været bestemmende for kommunens skønsmæssige vurdering af sagen, samt de konkrete forhold, der har indgået.

Planklagenævnet finder desuden ikke grundlag for at antage, at kommunen ikke har foretaget en konkret vurdering af det ansøgte. Nævnet finder endvidere, at kommunens skønsmæssige vurdering er baseret på saglige og planlægningsmæssigt relevante hensyn. Det faktum, at kommune har henvist til en beslutning fra Teknik- og Miljøudvalgets møde af 20. februar 2019 bevirker ikke, at kommunen ikke har foretaget et konkret vurdering af ansøgningen. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det er ikke i strid med forbuddet mod "skøn under regel", at kommunen har en restriktiv praksis.

I forhold til klagernes bemærkningen om, at der er trådhegn, trailere og et industrikvarter i nærområdet til Sognevej, bemærker nævnet, at kommunen har et ganske vidtgående skøn i forhold til, om den ønsker at give en dispensation fra en lokalplan. Nævnet kan ikke efterprøve dette skøn. Disse meget vidtgående skønsmæssige beføjelser, herunder i forhold til afvejningen af forskellige hensyn, indebærer, at der også tilkommer kommunen et vidtgående skøn i forhold til omfanget og karakteren af de oplysninger og vurderinger, som tilvejebringes i forbindelse med dispensationssagen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagepunktet.

2.4. Proportionalitet og værdispild

2.4.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at kommunen ikke har taget stilling til værdi- og ressourcespild i dens afgørelse.

2.4.2. Generelt om proportionalt og værdispild

Det følger af proportionalitetsprincippet, at kommunen har pligt til at vurdere muligheden for retlig lovliggørelse, før den evt. træffer afgørelse om fysisk lovliggørelse.

Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip indebærer endvidere, at indholdet i en afgørelse ikke må gå videre med hensyn til at påføre borgerne byrder, end formålet tilsiger.

I en sag om lovliggørelse skal kommunen derfor anvende det mindst indgribende middel. Hovedområdet for anvendelse af proportionalitetsprincippet er de situationer, hvor der er flere mulige lovliggørelsesmåder. Princippet kan dog også føre til, at det kan være udelukket at kræve lovliggørelse, f.eks. hvis et krav om lovliggørelse vil være uforholdsmæssigt indgribende i forhold til det resultat, der opnås og de hensyn, der varetages med den pågældende bestemmelse.

Efter praksis lægges der også en vis vægt på spørgsmål om værdispild i sager om lovliggørelse. Hensynet til at undgå eller begrænse et værdispild er som udgangspunkt sagligt, men står i modsætning til hensynet til retshåndhævelsen, som normalt må veje tungt. Ved vurderingen af hvilken vægt hensynet til retshåndhævelsen skal have, indgår også overvejelser om den mulige præcedensvirkning. I en situation, hvor den nuværende eller tidligere ejer eller bruger konkret vidste eller må antages at have vidst, at forholdet var ulovligt, vejer hensynet til retshåndhævelsen særlig tungt.^[4]__

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at kommunens afslag på lovliggørende dispensation ikke er i strid med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Nævnet lægger herved vægt på, at der i den konkrete sag er tilstrækkeligt tungtvejende planmæssige interesser i at håndhæve lokalplanens bestemmelse om vejbyggelinjer. Nævnet lægger derudover vægt på hensynet til retshåndhævelsen, herunder hensynet til at undgå præcedens.

Der foreligger ikke konkrete oplysninger om omfanget af et evt. værdi-spild.

Planklagenævnet finder imidlertid, at udgifterne til lovgivgørelse af forholdene, ikke kan udgøre et sådant værdispild, at det vil kunne opveje hensynet til kommunens håndhævelse af lokalplanen. Det er på den baggrund nævnets vurdering, at fysisk lovgivgørelse ikke vil være ude af proportion med interessen i retshåndhævelsen i denne sag, herunder hensynet til at undgå præcedensvirkning.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

2.5. Forhold, som ikke behandles

Det er i klagesagen gjort gældende, at klagerne burde kunne forvente at få vejledning om, hvordan klagerne kan tilpasse drivhuset og skuret således, at de kan lovgiggøres, og at klagerne forgæves har efterspurgt et møde med kommunen herom.

Planklagenævnet har ikke kompetence til at tage stilling til klager over isolerede sagsbehandlingsspørgsmål, som ikke har betydning for gyldigheden af en afgørelse, der er påklaget til nævnet. Det forvaltningsretlige spørgsmål om manglende vejledning vil ikke i den konkrete sag kunne medføre ugyldighed af kommunens afgørelse. Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette klagepunkt.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Brøndby Kommunes afgørelse af 11. januar 2024 om afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan nr. 225, Lærkehøj, Brøndbyvestervej m.v., til bibeholdelse af drivhus og skur på ejendommen [A1], 2605 Brøndby.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4 i lov om Planklagenævnet.^[5]

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.

[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] Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

[4] At hensynet til retshåndhævelsen vejer tungere end selv ganske store omkostninger fremgår bl.a. af NMK-33-03503, hvor det blev anslået, at omkostningerne ved fysisk lovliggørelse af et hus, der var bygget 35 cm for højt, ville udgøre ca. 1,5 mio. kr. Der henvises desuden til 19/00604, hvor det blev anslået, at omkostningerne ved fysisk lovliggørelse af et hus, der var bygget 47 cm for højt, ville udgøre ca. 2 mio. kr. Se i øvrigt [Planklagenævnet Orienterer nr. 28](#) om proportionalitet og værdispild, som kan læses på Planklagenævnets afgørelsesportal: <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

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

Lovområder:

Planloven, retlig (efter 1. februar 2017)