

16. marts 2021
Sagsnr.: 20/07858
Klagenr.: 1011577

AFGØRELSE
i klagesag om Næstved Kommunes påbud om fysisk lovliggørelse af et
opført skur på A1 , Næstved

Næstved Kommune har den 19. juni 2020 givet påbud om fysisk lovliggørelse af et opført skur i støjvolden på ejendommen A2 , 4700 Næstved.

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
www.naevneneshus.dk

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

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

1. Klagen til Planklagenævnet

Ejerne af ejendommen klagede den 5. juli 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen den 8. juli 2020 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført, at det opførte skur er umiddelbart tilladt efter lokalplanen, at der foreligger berettigede forventninger, og at afgørelsen er i strid med proportionalitetsprincippet og medfører værdispild.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1. Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører en ejendom, som ligger på A2 , 4700 Næstved.

Ejendommen er omfattet af lokalplan nr. B53.1-1/D45.1-1, et område til boliger og offentlige formål ved Jeshøjgård i Næstved Nord. Ejendommen ligger i delområde A og B1.

Af lokalplanens § 3.1 vedr. områdets anvendelse fremgår følgende:

Delområde A i en bredde af mindst 25 m mod den kommende omfartsvej må kun anvendes til afskærmning mod trafikstøj med jordvold, støjskærm og beplantning. Sydskråninger af støjvolde kan anvendes til haveformål for de tilstødende boligparceller.

Af lokalplanens § 4.3 om udstykning fremgår følgende:

Delområde A og F må ikke udstykkes til boligformål, bortset fra sydskråninger af støjvold i delområde A, som i en bredde af 10 m kan tillægges de enkelte boligparceller til haveformål.

Af lokalplanens § 7.4 om bebyggelsens omfang og placering fremgår følgende:

På boligparceller, hvor støjvoldes sydskråning indgår i boligparcellen som haveareal jf. § 3.1 og § 4.3, måles afstand til bebyggelse jf. bygningsreglementet fra skråningsfoden.

2.2. Forløbet før kommunens afgørelse

Klageren søgte den 7. december 2019 om byggetilladelse til et opført skur. Som bilag til ansøgningen indsendte klageren bl.a. tegninger af skurets dimensioner og placering i forhold til skel og øvrige bygninger på ejendommen.

Næstved Kommune gav den 20. december 2019 lovliggørende byggetilladelse til et opført skur på 10 m².

Det fremgik af byggetilladelsen, at kommunen på grundlag af oplysningerne i byggeansøgningen og de supplerende oplysninger af 17. december 2019 vurderede, at det ansøgte ikke er i strid med anden relevant lovgivning. Der blev ikke givet dispensation fra lokalplanen i forbindelse med byggetilladelsen.

Kommunen sendte den 26. maj 2020 et varsel om påbud til ejerne af ejendommen. Det fremgik af varslingen, at bemærkninger til sagen kunne indsendes senest den 15. juni 2020.

Klageren har ikke søgt om lovliggørende dispensation til skuret.

2.3. Afgørelsen, der er klaget over

Næstved Kommune gav den 19. juni 2020 påbud om fysisk lovliggørelse af et opført skur i støjvolden på ejendommen A2 , 4700 Næstved. Påbuddet var adresseret og sendt til begge ejere af ejendommen.

Kommunen vurderede, at det opførte skur i støjvolden er i strid med lokalplanens §§ 3.1, 4.3 og 7.4. Kommunen lagde vægt på, at der ikke ved sagens behandling var kommet nye oplysninger, der kunne føre til en anden vurdering i sagen, idet der ikke i byggetilladelsen var givet tilladelse til opførelse og placering af skuret i støjvolden.

Kommunen redegjorde derudover for, at der ikke var søgt om dispensation, men at kommunen vurderede, at ejeren ikke kunne forvente at få dispensation, sådan som sagen var oplyst.

Det fremgik af påbuddet, at lovliggørelse skal ske ved, at det opførte skur fjernes fra støjvolden senest den 20. september 2020.

2.4. Klagen og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagen af 5. juli 2020. Klageren har uddybet klagen den 28. juli 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 8. juli og 27. august 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Skuret er ikke i strid med lokalplanen

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at det ikke ifølge lokalplanen er ulovligt at opføre et redskabsskur i støjvolden.

Klageren gør gældende, at formuleringen i lokalplanens §§ 3.1, 4.3 og 7.4 ikke giver anledning til forventning om, at opførelsen af redskabsskuret ville være i strid med lokalplanen. Klageren uddyber, at lokalplanbestemmelserne beskriver anvendelsen af sydskråningen, men at de ikke er formuleret entydigt og præcist. Dette har ifølge klageren medført misforståelser i byggesøgningen og resulteret i en ulovlig byggetilladelse fra kommunen.

Klageren henviser til lokalplanens § 3.1 og gør gældende, at det ikke er defineret, hvad "haveformål" dækker over. Det er klagerens vurdering, at et redskabsskur har et klart formål i en have. Klageren gør i den forbindelse gældende, at der i lokalplanen ikke er henvist til kommunens definition af haveformål, som kommunen fremkommer med i sine bemærkninger til klagen. Klageren henviser til et partshørings svar fra ejerne af A3, hvori der også stilles spørgsmålstejn ved, hvordan "haveformål" skal forstås.

Klageren henviser desuden til lokalplanens § 4.3 og gør gældende, at bestemmelsens tekst er uklar og misvisende.

Klageren anfører derudover, at § 7.4 ikke beskriver anvendelsen af sydskråningen.

Klageren gør endvidere gældende, at det ikke kan forventes, at ejeren forstår, at der med "haveformål" menes beplantning og anlæg af terrasse, som er den definition, som klageren har fået mundtligt oplyst af kommunen under parts-høringen.

Klageren henviser desuden til lokalplanens kortbilag 2 og gør gældende, at støjvolden muligvis er placeret uden for klagerens matrikel, idet betegnelsen "støjvold" kun er anført i bæltet uden for klagerens matrikel. Klageren henviser derudover til en e-mail-korrespondance mellem ejerne af naboejendommen A3 og Næstved Kommune fra 2015, hvori kommunen skriver, at støjvolden ligger uden for naboens grund. Klageren anfører hertil, at hvis støjvolden ligger uden for naboens matrikel, så ligger den også uden for klagerens matrikel. Klageren vurderer derfor, at opførelsen af redskabsskuret ikke er i strid med lokalplanens §§ 3.1, 4.3 og 7.4, idet bestemmelserne ikke er relevante, når støjvolden ligger uden for klagerens matrikel.

Kommunens bemærkninger

Kommunen vurderer, at opførelse af skure ikke er haveformål, og at det opførte skur således er i strid med lokalplanens § 3.1. Kommunen anfører som begrundelse, at ved haveformål forstås emner, som ikke kan kategoriseres som et bygværk, som f.eks. haver, anlæggelse af blomsterbede og ikke-overdækkede, fritlæggende terrasser. Kommunen anfører, at lokalplanens § 3.1 fastlægger, at støjvolden skal bestå af jordvold, støjskærm og beplantning og således ikke bebyggelse.

Kommunen anfører også, at det af lokalplanens redegørelse fremgår, at sydskråningen af støjvolden mod omfartsvejen kan indgå i havearealet til de

enkelte boligparceller. Det er kommunens vurdering, at der ikke kan være tvivl om, at støjvoldens sydskråning indgår som haveareal og ikke til bebyggelse.

Kommunen gør derudover gældende, at det opførte skur i støjvolden også er i strid med lokalplanens §§ 4.3 og 7.4. Kommunen uddyber, at det tydeligt fremgår af lokalplanens § 4.3 og kortbilag 2 til lokalplanen, hvor støjvolden afsluttes, og hvor der ikke må opføres byggerier. Kommunen gør desuden gældende, at planens § 7.4 bestemmer, at på de grunde, hvor støjvoldens sydskråning indgår som haveareal, måles afstand til bebyggelse fra skråningsfoden. Kommunen vurderer derfor, at bebyggelse først kan ske fra skråningsfoden af.

Kommunen anfører endvidere, at det fremgår af lokalplanen, at beregning af bebyggelsesprocenten for de enkelte ejendomme ikke omfatter arealer udlagt på støjvolden, hvilket ifølge kommunens vurdering understøtter, at støjvolden ikke kan benyttes til andet end haveformål.

Kommunen vurderer, at lokalplanens §§ 3.1, 4.3 og 7.4 er formuleret entydige og præcise og opfylder planlovens betingelser herfor.

Om udtalelsen af 2. november 2015 bemærker kommunen, at den er en del af en korrespondance om bebyggelsesprocent mellem ejerne af ejendommen A3 og kommunen, og at den ikke skal ses som en udtalelse om, at støjvolden ikke indgår i ejernes grunde.

2.4.3. God tro

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at kommunen har givet byggetilladelse til det opførte skur, og at kommunen heri vurderede, at ansøgningen ikke var i strid med anden lovgivning, herunder lokalplanen. Klageren mener derfor, at de har været i god tro om, at skuret ikke var i strid med lokalplanen.

Klageren anfører også, at kommunen har ansvaret for den ulovlige byggetilladelse, idet klageren bl.a. har fremsendt situationstegning og plantegning i forbindelse med byggeansøgningen, hvor afstanden fra hovedhus til fjerneste hjørne af skuret er angivet. Kommunen burde ifølge klageren have udbedt sig yderligere information om skurets placering for at sikre, at det ikke var i strid med lokalplanens bestemmelser.

Klageren gør desuden gældende, at man som uprofessionel bygherre og ejer må kunne have tillid til kommunens byggetilladelse. Dette gælder særligt i betragtning af skurets lange investeringshorisont og store økonomiske omkostning.

Klageren gør desuden gældende, at de ikke var gjort bekendt med bestemmelserne om støjvolden ved købet af grunden. Klageren tilføjer, at klageren har

været i dialog med flere af naboerne med grunde mod støjvolden, og at de også bestrider at være informeret omkring bestemmelserne.

Klageren anfører endvidere, at kommunen har kommunikeret definitioner af begreberne i lokalplanen forskelligt til boligejerne i området, hvilket har medført uklarhed og forvirring omkring forståelsen af lokalplanen. Klageren oplyser i den forbindelse, at andre naboer ligeledes har bygget skur i skråningen.

Kommunens bemærkninger

Kommunen bestrider at have tilkendegivet i byggetilladelsen, at ansøgningen ikke var i strid med anden lovgivning. Kommunen uddyber, at byggetilladelsen alene forholder sig til bygningsreglementets regler, og at det ikke ud fra ansøgningen og medsendte tegninger kan ses, at det opførte skur medførte inddragelse af 1 m af støjvolden, og klageren har heller ikke gjort opmærksom på dette. Kommunen anfører, at klagerens ansøgningsmateriale ikke havde indtegnet støjvolden eller angivet mål til denne. Kommunen vurderer således, at der ikke er givet tilladelse til en placering af skuret 1 m inde i støjvolden i strid med lokalplanen.

Kommunen anfører desuden, at der ikke foreligger god tro, idet klageren har været bekendt med lokalplanen og dens bestemmelser i forbindelse med købet af grunden. Kommunen bemærker, at lokalplanen er tinglyst og derfor burde være samtlige ejere bekendt.

Kommunen gør derudover gældende, at kommunen også over for ejerne af ejendommen A3 har krævet fysisk lovliggørelse af skuret. Kommunen anfører, at en række ejere i området har opført skure i støjvolden i strid med lokalplanen, hvorfor kommunen er i gang med en række lovliggørelsessager i området. Kommunen tilføjer hertil, at den har krævet fysisk lovliggørelse i sagerne, idet den ikke kan og vil dispensere fra lokalplanen til de opførte skure i støjvolden.

2.4.4. Proportionalitetsprincippet og værdispildsbetragtninger

Klagerens bemærkninger

Klageren gør gældende, at skuret kun er placeret 1 m inde i støjvoldens sydskråning, og at den på ingen måde er til gene for omgivelserne. Klageren vurderer derfor, at der bør tages hensyn til graden af den påberåbte fejl, og at værdispildsbetragtninger bør beskytte klageren set i forhold til den ekstraordinære omkostning, som en nedrivning af skuret med fundament vil indebære. Hertil kommer værditab ved fjernelse af den anlagte træterrasse ud for skuret.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at den finder fysisk lovliggørelse af skuret proportionelt henset til overholdelse af lokalplanens principper og bestemmelser.

2.4.5. Øvrige klagepunkter

Klageren anfører, at kommunen må forvente at bekoste de ekstraomkostninger, der er forbundet med nedrivning og opbygning af nyt redskabsskur, idet kommunen må holdes ansvarlig for den ulovlige byggetilladelse.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.¹

Følgende betragtes som et retligt spørgsmål:

- Om kommunen har haft hjemmel til at give påbuddet, herunder om forholdet er i overensstemmelse med lokalplanen og dermed er umiddelbart tilladt efter planloven.
- Om kommunen har givet klageren berettigede forventninger.
- Om kommunen har overholdt almindelige forvaltningsretlige principper og regler, herunder proportionalitetsprincippet og reglerne om værdispildsbetragtninger.

Erstatning

Det, som klager har anført i forhold til afholdelse af ekstraomkostninger, jf. afsnit 2.4.5, vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men spørgsmål om erstatning, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

Træterrasse

Klageren har anført, at der vil komme et værditab ved fjernelse af den anlagte træterrasse ud for skuret, jf. 2.4.4.

Dette er imidlertid ikke omfattet af den afgørelse, der er klaget over. Planklagenævnet kan alene tage stilling til forhold, der er omfattet af den afgørelse, der er klaget over, og nævnet afviser derfor at behandle klagepunktet.

3.2. 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.

Lokalplanen fastsætter i § 3.1, at delområde A i en bredde af mindst 25 m

¹ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

mod den kommende omfartsvej kun må anvendes til afskærmning mod trafikstøj med jordvold, støjskærm og beplantning, og at sydskråninger af støjvold kan anvendes til haveformål for de tilstødende boligparceller.

Lokalplanen fastsætter desuden i § 7.4, at på boligparceller, hvor støjvoldes sydskråning indgår i boligparcellen som haveareal, måles afstand til bebyggelse ifølge bygningsreglementet fra skråningsfoden.

Der er ansøgt om opførelse af skur i støjvolden i delområde A.

Planklagenævnet finder, at § 3.1 indeholder et forbud mod etablering af bebyggelse på/i støjvolden.

Nævnet har lagt vægt på, at området er udlagt til afskærmning mod trafikstøj med jordvold, støjskærm og beplantning. For så vidt angår anvendelsen til haveformål, finder nævnet, at bestemmelsen må forstås i overensstemmelse med lokalplanens § 7.4., hvor det er forudsat, at der ikke kan opføres bebyggelse i støjvolden, idet afstanden til bebyggelse skal måles fra skråningsfoden. Nævnet finder på den baggrund, at anvendelse af støjvolden til haveformål i § 3.1 skal forstås på den måde, at den enkelte ejendom ikke må inddrage arealet til bebyggelse, men alene må inddrage den til beplantning og haveareal, og at et skur derfor ikke kan betragtes som haveformål i lokalplanens forstand.

Planklagenævnet finder ikke, at det ansøgte skur er i overensstemmelse med lokalplanen, og forholdet kræver derfor dispensation, jf. planlovens § 19.

3.3. Berettigede forventninger

3.3.1. Generelt om berettigede forventninger

Klageren har gjort gældende, klageren har været i god tro, idet kommunen har givet byggetilladelse til det opførte skur, hvori den har tilkendegivet, at ansøgningen ikke er i strid med anden lovgivning, jf. afsnit 2.4.3.

Planklagenævnet forstår klagepunktet således, at klageren mener, at kommunen har givet klageren en berettiget forventning om, at skuret er i overensstemmelse med lokalplanen.

En kommunes tidligere tilkendegivelser, særlige omstændigheder eller passivitet kan i særlige tilfælde skabe sådanne berettigede forventninger hos ejeren, at en kommune kan fortabe retten til at give påbud. De berettigede forventninger skal dog afvejes over for almindelige retshåndhævelsessyn. Desuden indgår det tidsmæssige perspektiv i vurderingen.

3.3.2. Planklagenævnets vurdering

Det følger af bygningsreglementet, at kommunalbestyrelsen, inden der kan gives byggetilladelse, skal undersøge, om det ansøgte byggearbejde er i strid med bl.a. planloven.

Hvis der er fastsat en lokalplan eller byplanvedtægt for området, forstår Planklagenævnet derfor som udgangspunkt en byggetilladelse som en afgørelse om, at projektet er i overensstemmelse med denne lokalplan eller byplanvedtægt (ud over de bestemmelser, der udtrykkeligt er dispenseret fra), jf. § 35, stk. 2, i Bygningsreglement 2018 (BR18). Dette gælder uanset, om lokalplanen eller byplanvedtægten er nævnt i byggetilladelsen.

I forarbejderne til byggelovens § 16, stk. 3², om gennemgang af anden lovgivning er dog samtidig anført, at forslaget til bestemmelsen “tilsigter ingen ændringer i de gældende regler om, hvem der har ansvaret for, at et byggeri er lovligt. Denne pligt skal som hidtil påhvile den til enhver tid værende ejer. [...] Bygningsmyndighedernes ansvar må som hidtil bero på de almindelige forvaltningsretlige principper om ansvar for fejl og forsømmelser under udøvelsen af offentlig tjeneste eller hverv.”

Uanset det klare udgangspunkt om, at det påhviler ejeren at sikre sig, at et byggeri er lovligt, finder Planklagenævnet efter en samlet vurdering, at byggetilladelsen i den konkrete sag er egnet til have skabt sådanne berettigede forventninger hos klageren om, at skuret er i overensstemmelse med lokalplanen, at kommunen er afskåret fra at påbyde fysisk lovliggørelse af skuret.

Nævnet har lagt vægt på, at skurets placering på grunden var indtegnet på de tegninger, som var vedlagt ansøgningen om byggetilladelse, og at kommunen i byggetilladelsen har anført, at den har vurderet, at det ansøgte ikke er i strid med anden relevant lovgivning. Nævnet bemærker, at det i denne sammenhæng er uden betydning, om kommunen i forbindelse med byggesagsbehandlingen reelt foretog en vurdering af skurets overensstemmelse med lokalplanen eller ved en fejl ikke fik foretaget denne vurdering, da det afgørende er, om klageren havde en berettiget forventning om, at kommunen havde foretaget en sådan vurdering.

Nævnet har desuden lagt vægt på, at der er tale om et mindre skur på 10 m², som ikke ødelægger støjvoldens funktion, og som efter det oplyste ikke giver anledning til naboklager eller gener i øvrigt.

Kommunens påbud om fysisk lovliggørelse af skuret er derfor ugyldigt.

Nævnet finder herefter ikke anledning til at tage stilling til de øvrige klagepunkter i sagen om proportionalitet og værdispild.

Nævnet bemærker, at denne afgørelse ikke har betydning for kommunens håndhævelse af lokalplanen i forhold til andre skure o.l. som overskrider lokalplanens byggelinjer.

² Lovforslag nr. 143/1975, de almindelige bemærkninger.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver Næstved Kommunes påbud af 19. juni 2020 om fysisk lovliggørelse af et opført skur på ejendommen A2 , 4700 Næstved.

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

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

4. Gebyr

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

³ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.