

15. december 2020

Sagsnr.: 20/03141

Klagenr.: 1006012

AFGØRELSE

i klagesag om Lolland Kommunes afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan til vinduer, gadedør og sorte tagsten på A 1 , 4900 Nakskov

Planklagenævnet

Toldboden 2

8800 Viborg

Lolland Kommune har den 20. januar 2020 givet afslag på dispensation fra lokalplan nr. 367-35, To karrer ved A 2 , til vinduer, gadedør og sorte tagsten på ejendommen A 1 , 4900 Nakskov.

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

www.naevneneshus.dk

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver den del af afgørelsen, som vedrører vinduer, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen. Det betyder, at denne del af kommunens afgørelse ikke længere gælder.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over den del af afgørelsen, som vedrører gadedør og sorte tagsten. Denne del af afgørelsen gælder således fortsat.

1. Klagen til Planklagenævnet

Ejendommens ejer klagede den 11. februar 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen den 5. marts 2020 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført,

- at han er uforstående over for kommunens afgørelse om afslag på dispensation angående vinduerne, da plastikvinduer er mere miljøbevidste, og at vinduerne ligner træmodeller, og
- at afslaget er i strid med lighedsgrundsætningen, da naboejendomme og andre ejendomme på gaden heller ikke overholder lokalplanen.

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 A 1 , 4900 Nakskov.

Ejendommen er omfattet af lokalplan nr. 367-35, To karrer ved A 2 .

Lokalplanens § 1 fastsætter følgende om lokalplanens formål:

1.0

Formålet med lokalplanen er:

1.1

at revidere det hidtil gældende plangrundlag med henblik på at muliggøre gennemførelsen af den ved byfornyelsesbeslutning fastlagte fornyelse af området.

1.2

at sikre at områdets byfornyelse gennemføres i overensstemmelse med de retningslinier for bevaring, som er fastlagt i kommuneplantillæg om by- og bygningsbevaring.

1.3

at sikre at områdets anvendelse sker i overensstemmelse med retningslinierne vedrørende centerfunktioner i region- og kommuneplan.

1.4

at sikre at ny bebyggelse i området opføres i harmoni og proportioner med den øvrige bebyggelse.

Lokalplanens § 7 fastsætter følgende om bebyggelsens ydre fremtræden:

[...]

7.1.4

Med mindre andet godkendes af byrådet, må udvendige bygningssider, herunder tage, kun fremtræde i materialernes naturfarver eller farver dannet af hvidt, sort eller jordfarverne (okker, terra de sienna, umbra, engelsk rødt, dodenkop) eller disse sidstnævnte farvers blanding med hvidt eller sort.

7.1.5

Tagene på facadebebyggelsen skal dækkes med rødt tegl, skifer eller kunstskifer. Der må ikke uden byrådets godkendelse opsættes udvendige antenner, herunder parabolantenner.

[...]

7.3.2

Mod A 2 og A 1 samt 1. og 2. sal mod A 3, A 4 og A 5 skal vinduer udføres i træ og i eksisterende bebyggelse med traditionel profilering og med spinkel opsprosnings.

7.3.3

Nye gadedøre og portfløje skal udføres i træ og i eksisterende bebyggelse udformes som traditionelle fyldningsdøre og flammerede fløje i traditionel revlekonstruktion eller med fyldninger afhængigt af den enkelte facade.

[...]

2.2. Forløbet før kommunens afgørelse

Den 21. oktober 2019 modtog kommunen en ansøgning om lovliggørende dispensation til plastikvinduer, plastikgadedør og sorte tagsten på ejendommen.

2.3. Afgørelsen, der er klaget over

Lolland Kommune traf den 20. januar 2020 afgørelse om afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan 367-35, To karrer ved A 2, til plastikvinduer, plastikgadedør og sorte tagsten på ejendommen A 1, 4900 Nakskov.

Det fremgår af afgørelsen, at de ansøgte vinduer er udført i plastik og dermed er i strid med § 7.3.2, som fastsætter, at vinduer skal udføres i træ. Kommunen har anført, at der udelukkende kan dispenseres fra en lokalplan, hvis forholdet ikke er i strid med lokalplanens principper, og udformningen af lokalplanens § 1.2 gør, at kommunen ikke kan dispensere til de ansøgte vinduer.

Kommunen har oplyst, at der derfor ikke er vurderet yderligere på vinduernes udformning i forhold til lokalplanens bestemmelse.

Kommunen har endvidere anført, at lokalplanens § 1.2 henviser til bestemmelserne i et kommuneplantillæg fra 1992, som fastsætter, at nye vinduer skal udføres i træ i eksisterende huse. Kommunen har i forbindelse hermed gjort gældende, at henvisningen til kommuneplantillægget gør, at trævinduer må anses som en del af planens principper, og at der derfor ikke kan dispenseres fra lokalplanens § 7.3.2.

I forhold til gadedøren fremgår det af afgørelsen, at den er udført i plastik og med tre store glaspartier. Døren er dermed i strid med § 7.3.3, som fastsætter, at nye gadedøre skal udføres i træ som traditionelle fyldningsdøre.

Kommunen har oplyst, at ejendommen er et typisk byhus fra 1800 til 1900-tallet, hvor den gængse anvendte gadedør var en fyldningsdør, evt. med mindre glaselementer. Kommunen har desuden anført, at lokalplanen er meget beskrivende ift. udformningen af døre; traditionelle fyldningsdøre eller reveldøre i træ, alt efter bygningstypen. De traditionelle, lukkede/ugennemsigtige gadedøre vurderes derfor af kommunen til at være et af de karaktertræk, som lokalplanen har haft til hensigt at fastholde. Kommunen har i forbindelse hermed gjort gældende, at en dispensation til den ansøgte plastikdør med tre store glaspartier vil danne præcedens, og at døren på sigt vil være med til at ændre områdets karakter.

I forhold til de ansøgte sorte tagsten fremgår det af afgørelsen, at de er i strid med lokalplanens § 7.1.4 og 7.1.5, som fastsætter bestemmelser om hvilke farver, taget skal have i forhold til det valgte materiale. Kommunen har oplyst, at det er et klassisk træk for gamle danske byer og historiske bydele som den omhandlede, at tagene generelt er beklædt med rødt tegl, oftest vingetegl.

Kommunen har endvidere oplyst, at ejendommen er en del af Nakskovs middelalderlige bydele og købstad, hvor dette træk også gør sig gældende. Kommunen har ikke historiske fotos af A 1, men kommunen har vurderet, at bygningstypen og alder siger, at den oprindelige tagbelægning på ejendommen har været røde teglsten.

Kommunen har i forbindelse hermed gjort gældende, at der ikke tidligere er meddelt dispensationer til sorte tagsten inden for lokalplanområdet. Kommunen vurderer, at en dispensation til sorte tagsten vil danne præcedens, ikke bare for nærværende lokalplanområde, men for store dele af de historiske områder i Nakskov. En dispensation kan derfor ifølge kommunen på sigt være med til at ændre områdets karakter.

2.4. Klagen og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagen af 11. februar 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 5. marts 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Umiddelbart tilladt eller krav om dispensation

Klagerens bemærkninger

Klageren oplyser, at han ved købet af ejendommen ikke er blevet oplyst om lokalplanen, hvorfor renoveringen af ejendommen er foretaget med udgangspunkt i de resterende ejendomme på gaden.

Klageren anfører, at han er uforstående over for kommunens afgørelse, idet plastikvinduerne er mere miljøbevidste. Vinduerne ligner trævinduer af nyere modeller end tidligere anvendte modeller med brede og klodsede karme og sprosser. Vinduerne er dansk produceret. Klageren anfører endvidere, at man ikke kan se forskel på vinduer af plastik og træ på 3 meters afstand.

Klageren anfører i forbindelse med taget og kommunens henvisning til farve og materialevalg, at skifer og knust skifer er sort.

Klageren anfører i forbindelse med døren, at denne er valgt, da den er magen til naboens, samt at den giver et bedre lysindfald i husets mørke gang.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at den i 2016, i forbindelse med udarbejdelse af kommuneplan fremsendte et orienteringsbrev til samtlige ejere af bevaringsværdige bygninger i kommunen.

Kommunen oplyser, at det fremgår af deres liste over modtagere, at klageren var ejer af ejendommen og derfor modtog orienteringsbrevet i 2016. Kommunen oplyser desuden, at ændringerne af ejendommen er sket i perioden mellem 22. marts 2017 og 19. marts 2019. Kommunen er derfor af den overbevisning, at klageren var orienteret om bygningens bevaringsstatus, inden bygningen blev istandsat.

Kommunen anfører i forbindelse med vinduerne, at kommunen som udgangspunkt er enig med klageren i, at de nye generationer af plastikvinduer er langt pænere end de gamle med meget brede ramme. Kommune oplyser dog, at dette ikke ændrer ved, at kommunen pga. udformningen af lokalplanens formålsbestemmelse ikke kan dispensere fra lokalplanens bestemmelser om trævinduer. Der kan udelukkende dispenseres, hvis forholdet ikke er i strid med lokalplanens principper.

Kommunen henviser til § 1.2 i lokalplanen, som henviser til bestemmelserne i et kommuneplantillæg fra 1992, hvor en retningslinje fastsætter, at nye vinduer udføres i træ. Denne henvisning medfører ifølge kommunen, at trævinduer må anses som en del af planens principper, og der kan derfor ikke dispenseres fra § 7.3.2.

Kommunen anfører i forbindelse med taget og døren, at der er tale om en bevarende lokalplan, og at formålet med en bevarende lokalplan er at sikre et historisk miljø. Kommunen oplyser, at den ikke har historiske billeder, beskrivelser eller tegninger af bygningen, men at bygninger af denne type, blev opført som bolig for arbejderklassen. Materialevalget har derfor ikke været rigt.

Kommunen anfører derfor, at taget med meget stor sandsynlighed oprindeligt har været beklædt med rødt brændt tegl og ikke skiffer. En dispensation til sorte tagsten er ifølge kommunen ikke i overensstemmelse med bygningens oprindelige arkitektur, og den vil kunne danne præcedens.

Kommunen anfører endvidere, at med bygningens alder taget i betragtning, har en oprindelig dør med stor sandsynlighed været en fyldningsdør i en eller anden udformning. Det er, ifølge kommunen, ikke utænkeligt, at der har været glas i en del af den oprindelige dør for at få lys ind i trapperummet. En fyldningsdør, som aldersmæssigt er tilpasset huset, er derfor ikke til hinder for, at der kan være glas i dele af døren. En dispensation til den ansøgte dør ændrer ifølge kommunen ved bygningens karakter, så der ikke længere er en fast visuel grænse imellem det offentlige og private rum.

2.4.3. Lighedsgrundsætningen

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at det er uretfærdigt, at kommunen ikke kigger på de resterende ejendomme på gaden, inden de forlanger ændringer, idet lokalplanen må gælde alle.

Klageren anfører endvidere, at naboerne til begge sider har fået lagt eternittag i henholdsvis sort og brun farve. Naboernes kviste overholder heller ikke lokalplanen i forhold til bredde og materiale.

Klageren anfører afsluttende, at andre ejendomme på gaden har foretaget værre ændringer i strid med lokalplanen. Klageren henviser til forkerte tagmaterialer, ændringer af facaden i henhold til murværk, solceller på tage, plastikvinduer, veluxvinduer og for store kviste. Klageren er uforstående over for, at ejendommene skal have rødt tag, hvis dette kan dækkes med sorte solceller.

Klageren har fremsendt fotodokumentation.

Kommunens bemærkninger

Kommunen oplyser, at de overtrædelser af lokalplanen på vejens andre ejendomme, som klageren har henvist til, vil blive undersøgt. Kommunen oplyser endvidere, at naboejendommene er sendt videre til sagsbehandling.

Kommunen oplyser desuden, at kommunen behandler indkommende sager efter lighedsprincippet. Kommunen oplyser, at denne kun har haft én konkret henvendelse på en ejendom inden for lokalplanområdet, som ikke har overholdt lokalplanens bestemmelser. På baggrund af den konkrete henvendelse, har der været kørt en lovliggørelsessag angående ulovlige plastikvinduer.

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 det ansøgte er i overensstemmelse med lokalplanen og dermed er umiddelbart tilladt efter planloven.
- Om kommunen har haft hjemmel til at give afslag på dispensation fra lokalplanen.
- Om kommunen har overholdt almindelige forvaltningsretlige principper og regler, herunder lighedsgrundsætningen.

Om kommunen i det konkrete tilfælde vil meddele dispensation er imidlertid en skønsmæssig afgørelse, som Planklagenævnet ikke kan tage stilling til. Nævnet kan således ikke tage stilling til, om et afslag på dispensation er rimeligt eller hensigtsmæssigt, herunder i forhold til klagerens interesser. Planklagenævnet kan derfor ikke tage stilling til det anførte om, at den valgte dør giver et bedre lysindfald.

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 § 7.1.4, at udvendige bygningssider, herunder tage, kun må fremtræde i materialernes naturfarver eller farver dannet af hvidt, sort eller jordfarverne eller disse sidstnævnte farvers blanding med hvidt eller sort, medmindre andet godkendes af byrådet.

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

Lokalplanen fastsætter i § 7.1.5, at tagene på facadebebyggelsen skal dækkes med rødt tegl, skifer eller kunstskeer. Der er ansøgt om dispensation til bibeholdelse af tag beklædt med sorte tagsten.

Lokalplanen fastsætter i § 7.3.2, at vinduer mod bl.a. A 1 skal udføres i træ og i eksisterende bebyggelse med traditionel profilering og med spinkel opsporsning. Der er ansøgt om dispensation til bibeholdelse af plastikvinduer.

Lokalplanen fastsætter i § 7.3.3, at nye gadedøre og portfløje skal udføres i træ og i eksisterende bebyggelse udformes som traditionelle fyldningsdøre og flammerede fløje i traditionel revlekonstruktion eller med fyldninger afhængigt af den enkelte facade. Der er ansøgt om dispensation til bibeholdelse af en plastikdør.

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

3.3. Mulighed for at give dispensation

En kommune kan dispensere fra en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med planens principper, eller hvis dispensationen tidsbegrænses, jf. planlovens § 19, stk. 1. Videregående afvigelser end dem, der er nævnt i stk. 1, kræver vedtagelse af en ny lokalplan, jf. planlovens § 19, stk. 2.

Principperne i en lokalplan er efter lovbestemmelsens forarbejder planens formålsbestemmelse og de anvendelsesbestemmelser, som er fastsat ud fra formålet med planen. Principperne omfatter ifølge forarbejderne også den planlagte struktur, fordeling mellem friarealer og bebyggede arealer.

Principperne omfatter som hovedregel ikke de bestemmelser, der mere detaljeret regulerer bebyggelsens omfang, udformning og placering, medmindre disse bestemmelser netop er fastlagt for f.eks. at fastholde eller fastlægge en særlig udformning af bebyggelsen.

At en bebyggelsesregulerende bestemmelse i en lokalplan må anses for at være en del af principperne i planen, kan følge af en detaljeret formålsbestemmelse, der specifikt henviser til den pågældende bebyggelsesregulerende bestemmelse, eller af karakteren og detaljeringsgraden af bestemmelsen eller af planen i øvrigt. I den forbindelse kan baggrunden for planen have betydning under forudsætning af, at denne har fundet udtryk i planen.²

Planklagenævnet finder ikke, at lokalplanens §§ 7.1.4, 7.1.5, 7.3.2 og 7.3.3 er en del af planens principper. Nævnet har herved lagt vægt på, at der er tale om bebyggelsesregulerende bestemmelser. Der er desuden ikke henvist til bestemmelserne i formålsbestemmelsen. Det forhold, at det

² Der henvises bl.a. til NMK-33-04159 og 19/01020.

fremgår af formålsbestemmelsen, at lokalplanen har til formål at sikre, at områdets byfornyelse gennemføres i overensstemmelse med de retningslinier for bevaring, som er fastlagt i et kommuneplantillæg om by- og bygningsbevaring, medfører ikke i sig selv, at de lokalplanbestemmelser, som har et indhold, som også findes i kommuneplantillæggets bestemmelser, må anses for en del af planens principper. En bestemmelse i et kommuneplantillæg er således ikke en del af lokalplanens formålsbestemmelse, selv om der henvises til den, da indholdet af kommuneplanbestemmelsen ikke fremgår af lokalplanen, og dermed ikke har været undergivet den offentlighedsfase, som skal gennemføres i forbindelse med vedtagelsen af lokalplaner.

Der er heller ikke andre holdepunkter i selve bestemmelserne eller i planens øvrige bestemmelser for at antage, at bestemmelserne har en sådan særlig betydning, at de må anses for en del af planens principper.

Planklagenævnet finder herefter ikke, at det er i strid med principperne i planen at dispensere fra bestemmelsen i planens §§ 7.1.4, 7.1.5, 7.3.2 og 7.3.3. Det er således muligt for kommunen at dispensere fra bestemmelserne efter en konkret vurdering.

Kommunen har givet afslag på dispensation fra lokalplanens bestemmelser. Dette er en skønsmæssig afgørelse, som Planklagenævnet ikke kan tage stilling. Nævnet kan dog tage stilling til, om kommunens afgørelse hviler på en korrekt retsopfattelse.

Det fremgår af afslaget på dispensation, at kommunen er af den opfattelse, at lokalplanens § 7.3.2 om vinduer i træ er en del af planens principper, og at kommunen derfor ikke kan give dispensation. Kommunens afgørelse hviler derfor på dette punkt på en forkert retsopfattelse.

Den del af kommunens afgørelse, som vedrører vinduerne, lider dermed af en væsentlig retlig mangel, og den er således ugyldig. Denne del af afgørelsen ophæves derfor og hjemvises til fornyet behandling.

3.4. Lighedsgrundsætningen

Kommunen skal ved behandlingen af en ansøgning om dispensation overholde almindelige forvaltningsretlige principper, herunder lighedsgrundsætningen.

Lighedsgrundsætningen indebærer, at sager om forhold, der i det væsentlige er ens, som udgangspunkt skal have samme resultat. Kommunen må ikke udøve usaglig forskelsbehandling, dvs. at der skal være en saglig og planlægningsmæssig relevant begrundelse for at nå til forskellige resultater i sådanne sager.

Kommunen har oplyst, at kommunen ikke har givet dispensation/tilladelse til det ansøgte på andre ejendomme på vejen. Kommunen har endvidere oplyst, overtrædelser af lokalplanen på vejens andre ejendomme, som klageren har henvist til, vil blive undersøgt.

På den baggrund finder Planklagenævnet ikke, at kommunens afslag i den aktuelle sag er udtryk for usaglig forskelsbehandling af klageren.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver den del af Lolland Kommunes afgørelse af 20. januar 2020, som vedrører afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan 367-35, To karrer ved A 2 , til vinduer, på ejendommen A 1 , 4900 Nakskov, og hjemviser denne del af afgørelsen til fornyet behandling i kommunen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over den del af afgørelsen, som vedrører afslag på dispensation til gadedøren og sorte tagsten.

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.

3.6 Bemærkninger til en ny behandling af sagen

Planklagenævnet gør opmærksom på, at kommunens nye behandling af sagen skal ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal foretage en vurdering af, om den ønsker at give lovliggørende dispensation til bibeholdelse af de ansøgte vinduer.

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.