



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2023-5

Husejer opfattede fejlagtigt en myndigheds vejledning som en bindende forhåndsbesked

Resumé

6. marts 2023

En borger klagede til ombudsmanden over, at Vordingborg Kommune havde nedlagt et forbud efter planlovens § 14 mod, at han kunne etablere en kvist på sin ejendom. Borgeren mente, at en sagsbehandler i kommunen under en telefonsamtale havde givet ham en bindende forhåndsbesked om, at han kunne få en byggetilladelse til kvisten, og at kommunen derfor var afskåret fra at nedlægge forbuddet.

Forvaltningsret

115.1

115.9

Miljøret

21.1

Sagsbehandleren havde under telefonsamtalen oplyst, at den ansøgte kvist umiddelbart kunne godkendes i sagsbehandlerens afdeling, hvis borgeren tilrettede sin ansøgning på en nærmere bestemt måde. Det gjorde borgeren efterfølgende.

Ombudsmanden mente ikke, at kommunen under telefonsamtalen havde meddelt borgeren en bindende forhåndsbesked om en byggetilladelse til kvisten. Ombudsmanden lagde vægt på bl.a., at borgeren efter det oplyste ikke under samtalen havde anmodet om at få et bindende svar om byggetilladelse, og at kommunen ikke havde brugt formuleringer af denne karakter. Han lagde også vægt på, at konteksten for kommunens udtalelser var en vejledningssamtale om, hvad der manglede i borgerens byggeansøgning, og at udtalelsen blev fremsat mundtligt under en telefonsamtale, som fandt sted på et tidligt stadium af borgerens byggesag, hvor der endnu ikke forelå et endeligt materiale som grundlag for ansøgningen.

Sagen illustrerede dog efter ombudsmandens opfattelse vigtigheden af, at en myndighed i forbindelse med sin vejledning er opmærksom på at sikre, at vejledningen alene fremtræder som sådan og ikke fejlagtigt opfattes som en afgørelse eller en bindende tilkendegivelse, som borgeren kan støtte ret på.

(Sag nr. 22/01104)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

Den 23. november 2020 ansøgte du Vordingborg Kommune om byggetilladelse til etablering af en kvist og til ny tagbelægning på ejendommen. Ved et brev af 24. november 2020 blev din ansøgning "annulleret" på grund af manglende oplysninger. Vordingborg Kommune skrev samtidig, at du havde mulighed for at kontakte en rådgiver i kommunen, som kunne hjælpe dig med ansøgningen. Du rettede på den baggrund telefonisk henvendelse til kommunen den 25. november 2020. Der foreligger ikke en optagelse af samtalen, men din og kommunens respektive forståelser af denne er gengivet i pkt. 3 nedenfor.

I marts 2021 nedlagde Vordingborg Kommune et forbud efter planlovens § 14 mod, at du kunne opføre en kvist på ejendommen.

Den 9. marts 2021 klagede du til Planklagenævnet over kommunens afgørelse. Efter din opfattelse havde kommunens tilkendegivelser over for dig under bl.a. telefonsamtalen den 25. november 2020 karakter af en bindende forhåndsbesked eller dog skabt en sådan berettiget forventning hos dig om, at du ville få en byggetilladelse til den ansøgte kvist, at kommunen ikke kunne nedlægge et forbud.

Som led i klagesagens behandling fremkom kommunen med sine bemærkninger til din klage. Kommunen skrev bl.a. følgende:

"Vordingborg Kommune har ikke givet en endelig forhåndsgodkendelse af eller en byggetilladelse til det indsendte projekt. Det er rigtigt at ansøger er blevet stillet i udsigt at den ansøgte kvist efter tilrettelse ift. Bygningsreglementet ville kunne godkendes, men at der først skulle gennemføres en nabo- og partshøring vedr. ønsket tagmateriale på bygningen. Denne høring har afstedkommet en fornyet behandling af den ansøgte kvist, hvilket ansøger blev orienteret om samtidig med at der indledtes en dialog om yderligere tilpasning af kvisten i hht. høringssvarene og den kommende lokalplan for området."

Den 16. juni 2021 traf Planklagenævnet afgørelse om ikke at give dig medhold i klagen. Planklagenævnet skrev bl.a. følgende:

"2.3.3. Planklagenævnets vurdering af telefonsamtalen den 25. november 2020

Kommunen modtog den 1. december 2020 ansøgning om byggetilladelse til udskiftning af tagbelægning og opførelse af en kvist.

Det fremgår af sagens oplysninger, at klageren den 25. november 2020 havde en telefonsamtale med en byggesagsbehandler, som oplyste, at kvisten umiddelbart kunne godkendes, hvis bredden blev indsnævret. Forud for samtalen havde klageren indsendt arkitekttegninger til kommunen.

Planklagenævnet finder ikke, at telefonsamtalen af 25. november 2020 har karakter af en bindende forhåndsbesked eller lignende, som medfører, at kommunen er afskåret fra at nedlægge forbud efter planlovens § 14. Nævnet lægger herved vægt på, at klageren ifølge sagens oplysninger ikke den 25. november 2019 [rettelig 2020; min bemærkning] havde indgivet en ansøgning om byggetilladelse. Klageren har således ikke haft anledning til at tro, at kommunen havde foretaget en vurdering af muligheden for at give byggetilladelse i den konkrete sag.

Planklagenævnet finder heller ikke, at tilkendegivelsen fra byggesagsbehandleren kan have skabt sådanne berettigede forventninger hos klageren, at det kan begrunde en byggetilladelse til opførelse af den ansøgte kvist.

Nævnet lægger herved vægt på, at tilkendegivelsen fra byggesagsbehandleren har karakter af en umiddelbar vurdering af, om den beskrevne kvist er i overensstemmelse med bygningsreglementet. Nævnet bemærker, at såfremt byggesagsbehandleren telefonisk tilkendegav, at kvisten umiddelbart kunne godkendes, hvis bredden blev indsnævret, så må dette anses som en vejledende udtalelse fra kommunen."

2. Retsgrundlaget

2.1. Planlovens § 14

Det følger af § 14 i planloven (lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020), at en kommune kan nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan.

Der kan ikke nedlægges forbud mod et påtænkt byggeri, hvortil der allerede er meddelt byggetilladelse. Der kan derfor heller ikke nedlægges forbud mod et påtænkt byggeri, hvis der er givet en bindende forhåndsbesked om, at der vil blive meddelt byggetilladelse.

Jeg henviser til Helle Tegner Anker, Planloven med kommentarer (2013), s. 367. Se endvidere [FOB 1998.240](#) (på ombudsmandens hjemmeside) og Naturklagenævnets orientering om, at et bindende forhåndstilsagn om tilladelse til byggeri afskar kommunen fra at nedlægge § 14-forbud mod bebyggelse, NKO nr. 94, februar 1996.

2.2. Forhåndsbesked mv.

Myndighederne har pligt til at yde vejledning til borgerne i bl.a. afgørelsessager, jf. § 7, stk. 1, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014). En sådan vejledning vil – uanset om vejledningen vedrører de generelle regler på et område eller de konkrete forhold i den enkelte sag – normalt ikke forpligte myndigheden til efterfølgende at meddele en afgørelse med et bestemt indhold.

Der er ikke noget til hinder for, at der ydes vejledning i forhold til mere konkrete forhold eller dispositioner – og ofte vil selve formålet med vejledningsfunktionen bedst kunne opfyldes gennem en sådan vejledning. Jo mere præcist der svares, desto mere vigtigt er det imidlertid, at vejledningen udformes på en sådan måde, at der ikke er tvivl om, at myndighedens vejledning ikke har karakter af en bindende afgørelse af borgerens retsstilling. Jeg henviser til [FOB 2023-1](#) (på ombudsmandens hjemmeside).

Navnlig i tilfælde, hvor en myndighed udtaler sig om, hvordan et konkret sagsforhold vil blive bedømt retligt i forbindelse med en senere afgørelse, kan der undertiden opstå spørgsmål om, hvorvidt myndighedens udtalelse udgør en bindende forhåndsbesked og dermed forpligter myndigheden til at træffe eventuelle senere afgørelser over for borgeren i overensstemmelse med udtalelsen.

Om dette er tilfældet, beror bl.a. på, om udtalelsen er i overensstemmelse med gældende ret, og om den efter sin ordlyd og den kontekst, den er fremsat i, fremtræder som et tilsagn, som spørgeren berettiget kan knytte forventninger til. Det har i den forbindelse betydning, hvor udførlig, præcis og entydig udtalelsen er, og om myndigheden har givet udtryk for dens bindende virkning eller omvendt har taget forbehold herfor – f.eks. ved at gøre det klart, at udtalelsen alene er vejledende.

Det indgår også i vurderingen, om den forespørgsel, der har givet anledning til udtalelsen, fremtræder som en ansøgning om en forhåndstilladelse, ligesom det har betydning, i hvilket omfang spørgeren har fremstillet sagsforholdet korrekt og tilstrækkeligt udtømmende. En myndighed vil ikke være forpligtet til at træffe afgørelse i overensstemmelse med en tidligere udtalelse, hvis det senere viser sig, at udtalelsen på baggrund af forkerte eller ufuldstændige oplysninger fra spørgeren har fået et andet indhold, end den ellers ville have haft.

Også en mundtlig udtalelse vil efter omstændighederne kunne binde myndigheden. Der er dog en formodning for, at de forventninger, der med berettigelse kan knyttes til en mundtlig udtalelse, er beskedne. I praksis vil det i øvrigt være en forudsætning for at tillægge en myndigheds mundtlige udtalelser bindende virkning, at udtalelsens indhold kan fastslås med den fornødne sikkerhed.

Jeg henviser til dommene U 1992.567 H, U 2001.2012 H, U 2009.385 H, U 2009.1202/2 H og U 2017.1474 H, Søren Højgaard Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), s. 141, 382 ff., 401 f. og 522 ff., Søren Højgaard Mørup mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 7. udgave (2022), s. 98 ff., og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), s. 304.

I U 2009.1202/2 H havde et trafikselkskab inden købet af en ejendom, der påtænkte anvendt til garageanlæg, forespurgt kommunen, om den påtænkte anvendelse gav anledning til principielle bemærkninger. Kommunen svarede bl.a., at det gjorde den ikke. Højesteret udtalte, at trafikselkskabets henvendelse til kommunen ikke fremtrådte som en ansøgning om forhåndstilladelse, men blot som en forespørgsel. På tilsvarende måde fremtrådte kommunens svar heller ikke som en forhåndstilladelse til den påtænkte anvendelse. Kommunens svar blev derfor ikke anset for en bindende forhåndsbesked.

I U 1992.567 H havde en bygherre ved en skriftlig henvendelse forelagt kommunen et skitseprojekt til opførelse af en femetages beboelsesbygning og i den forbindelse spurgt, om der kunne forventes tilladelse til bygningen. I sit svar på henvendelsen gav kommunen bygherren dispensation fra dagældende krav vedrørende bebyggelsesprocent og bygningshøjde og meddelte samtidig, at tilladelse til opførelse af den projekterede bygning kunne forventes givet på nærmere angivne betingelser. Det var også anført i svaret, at der ikke med skrivelsen var taget stilling til andre spørgsmål end de foran afgjorte, og at man ville træffe afgørelse om sådanne spørgsmål, som sagen i øvrigt måtte rejse, når endeligt byggeandragende forelå. Højesteret fastslog, at kommunen på nærmere anførte betingelser havde givet bygherren en bindende forhåndsgodkendelse til opførelse af den projekterede beboelsesbygning. Bygherren havde derfor krav på, at ansøgningen om byggetilladelse blev imødekommet. Det gjaldt, selv om kommunens udtalelse blev afgivet på et tidspunkt, hvor der endnu ikke forelå et endeligt byggeandragende.

3. Dine synspunkter og myndighedernes udtalelser

3.1. Dine synspunkter

Du har til støtte for dit synspunkt om, at kommunen under telefonsamtalen den 25. november 2020 gav dig en bindende forhåndsbesked, anført, at samtalen forløb således:

”Med hensyn til kvisten oplyste han dog, at eftersom dens bredde/længde var over 50% af den samlede taglængde, kunne vi få problemer med byggereglementet, da huset så ville kunne opfattes som et 2-planshus i stedet for et 1½-planshus. Han anbefalede derfor, at vi bad arkitekten om at snævre bredden ind til max. 50% af den samlede taglængde. Hvis vi gjorde det, ville kvisten umiddelbart kunne godkendes i hans afdeling (Afdeling for Byg, Land og Miljø), da der ikke i den gældende lokalplan var restriktioner på udformning af kviste. Spørgsmålet ville derfor ikke kræve høring og videresendelse til Afdeling for Plan og By. Det ville derimod spørgsmålet om tagbelægningen, da tagpap ikke specifikt er nævnt som et godkendt tagbelægningsmateriale i den gældende lokalplan, som formulerer 'andet af byrådet godkendt materiale'. (Sagsbehandleren) så dog ingen problemer i en godkendelse af tagpap til dette hus. (Sagsbehandleren) nævnte under samtalen ikke andre forbehold for en godkendelse (...).”

Efter din opfattelse kunne du kun opfatte sagsbehandlerens udsagn om kvisten som et uforbeholdent forhåndstilsagn om godkendelse af denne, hvis du tilrettede den i overensstemmelse med kommunens angivelser.

Efter samtalen videregav du, hvad du har betegnet som kommunens ”instruktioner”, til arkitekten, som tilrettede kvisten i overensstemmelse hermed. Udgifterne hertil var 12.500 kr. Du har anført, at du ikke ville have afholdt denne udgift, hvis du ikke havde haft en berettiget forventning om, at kommunen ville meddele en byggetilladelse.

Endvidere har du anført, at kommunen selv har bekræftet, at der er givet en forhåndsbesked til dig. Du har i den forbindelse henvist til bl.a. to telefonsamtaler af henholdsvis 6. og 27. januar 2021, og at der i en indstilling til et udvalgsmøde i kommunen den 3. marts 2021 er anført, at ”Ansøger er dog ikke interesseret i dialog herom, og stiller sig uforstående overfor denne pludselige kovending, da ansøger tidligere har fået at vide, at kvisten med en mindre justering i forhold til bygningsreglementet kunne godkendes. Sagsbehandler beklager dette (...)”. Du har desuden henvist til, at kommunen i sin udtalelse til Planklagenævnet har anført, at det er rigtigt, at du var blevet stillet i udsigt, at den ansøgte kvist efter tilretning i forhold til bygningsreglementet ville kunne godkendes.

3.2. Myndighedernes udtalelser

3.2.1. Vordingborg Kommune

Vordingborg Kommune har i to udtalelser af henholdsvis 29. september og 3. oktober 2022 anført, at kommunen er enig i din gengivelse af indholdet af telefonsamtalen den 25. november 2020. Kommunen er dog ikke enig i, at kommunens udtalelser under samtalen havde karakter af en bindende forhåndsbesked.

Kommunen har i den forbindelse oplyst, at samtalen blev afholdt på baggrund af mangler i den byggesag, du havde indsendt den 23. november 2020, og at sagsbehandleren i den forbindelse vejledte dig om, hvilke tilretninger der skulle foretages, for at kommunen kunne foretage en reel sagsbehandling. Kommunen har i forlængelse heraf fastholdt, at telefonsamtalen den 25. november 2020 ikke tog udgangspunkt i et fyldestgørende ansøgningsmateriale, idet de tilrettede materialer vedrørende den ansøgte kvist først var kommunen i hænde den 1. december 2020.

På det tidspunkt hvor telefonsamtalen blev afholdt, var der ikke foretaget en nærmere sagsbehandling for så vidt angår de gældende planforhold. Du var imidlertid vidende om, at din ansøgning krævede dispensation for så vidt angår tagmaterialer. De forhold vedrørende den ansøgte kvist, som udløste klagesagen, blev først rejst i forbindelse med en naboorientering efter planlovens § 20.

Derudover har kommunen anført, at telefonsamtalen alene var af vejledende karakter, for at du kunne fremsende en fyldestgørende ansøgning. Af samme grund blev der ikke gjort notat om samtalen. Desuden har kommunen anført, at byggesagsbehandlingen og de dermed følgende tiltag i sagsbehandlingen – intern høring om sagen og dispensationsbehandling i planafdelingen – tager afsæt i et konkret indsendt ansøgnings- og tegningsmateriale. Kommunen finder, at der ikke vil kunne gives et telefonisk tilsagn til et byggeprojekt.

3.2.2. Planklagenævnet

Planklagenævnet har i en udtalelse af 17. oktober 2022 anført, at det efter nævnets opfattelse er en forudsætning for, at en kommune kan give en bindende forhåndsbesked, at kommunen har taget konkret stilling til forholdet på et fuldt oplyst grundlag. Planklagenævnet lægger derfor i sin praksis vægt på, om kommunen har modtaget en endelig ansøgning om det konkrete forhold. Det er ifølge nævnets praksis endvidere en betingelse i forhold til bindende forhåndsbeskeder, at det nøjagtige indhold af forhåndsbeskeden er klart og kan bevises ud fra sagens oplysninger.

For så vidt angår vurderingen af, om der er givet en bindende forhåndsbesked i din konkrete sag, har nævnet anført bl.a., at nævnet fortsat er af den

opfattelse, at det forhold, at kommunen ikke havde modtaget en endelig ansøgning forud for telefonsamtalen den 25. november 2020, taler for, at kommunen ikke havde et fuldt oplyst grundlag. Nævnet har desuden anført, at nævnet i sin afgørelse af sagen har lagt vægt på, at kommunens byggesagsbehandler under telefonsamtalen den 25. november 2020 efter nævnets opfattelse udtalte sig om kvistens overensstemmelse med bygningsreglementet. Nævnet har herefter fastholdt sin vurdering af, at telefonsamtalen den 25. november 2020 ikke havde karakter af en bindende forhåndsbesked.

4. Min vurdering

En myndighed har efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, en almindelig vejledningspligt i afgørelsessager inden for sit sagsområde. Det gælder bl.a. for kommunerne på byggesagsområdet, hvor borgerne f.eks. kan have behov for bistand i forbindelse med udformning af konkrete byggeansøgninger. En myndigheds vejledende udtalelse vil som altovervejende hovedregel ikke forpligte myndigheden til at træffe en given afgørelse over for den pågældende borger. Dog kan myndighedens udmeldinger i særlige tilfælde få karakter af en bindende forhåndsbesked. Om dette er tilfældet, beror på bl.a. en konkret vurdering af udtalelsens ordlyd og den kontekst, den er afgivet i. Jeg henviser til pkt. 2.2 ovenfor.

Hovedspørgsmålet i sagen er, om kommunen under telefonsamtalen den 25. november 2020 udtrykte sig på en sådan måde, at den har givet dig et bindende forhåndstilsagn om sagens udfald for så vidt angår kvisten.

Der foreligger ikke oplysninger om den præcise formulering af kommunens tilkendegivelser og de spørgsmål, du stillede under telefonsamtalen den 25. november 2020.

Ifølge dit referat af telefonsamtalen – hvis faktuelle indhold Vordingborg Kommune er enig i – vejledte kommunen dig under samtalen om den videre sagsbehandlingsproces i kommunen og oplyste i den forbindelse, at du umiddelbart ville kunne få byggetilladelse til den ansøgte kvist, hvis du tilrettede din ansøgning på en nærmere bestemt måde.

Der er således overordnet set enighed om, at kommunens udtalelse blev fremsat som led i en dialog med dig om, hvordan din ansøgning om byggetilladelse kunne tilrettes og på den baggrund måtte forventes bedømt for så vidt angik kvisten, herunder om denne del af sagen kunne afgøres uden inddragelse af en anden afdeling i kommunen.

Hverken du eller kommunen har anført, at du under samtalen anmodede kommunen om at få et bindende svar om byggetilladelse til kvisten. Og hverken du eller kommunen har anført, at kommunen brugte formuleringer af denne karakter.

Under disse omstændigheder må der efter min opfattelse lægges vægt på, at baggrunden for telefonsamtalen var, at kommunen havde tilbudt dig at ringe til en rådgiver, hvis du ønskede hjælp til din byggeansøgning. Konteksten for kommunens udtalelser var således en vejledningssamtale om, hvad der manglede i din byggeansøgning, og ikke en drøftelse af en fremsat anmodning om en bindende forhåndsbesked vedrørende udfaldet af (en del af) byggesagen.

Udtalelsen blev desuden fremsat mundtligt under en telefonsamtale, som fandt sted på et tidligt stadium af din byggesag, hvor der endnu ikke forelå et endeligt materiale som grundlag for ansøgningen.

Herefter har jeg ikke grundlag for at kritisere myndighedernes vurdering af, at Vordingborg Kommune ikke under telefonsamtalen den 25. november 2020 meddelte dig en bindende forhåndsbesked om byggetilladelse til kvisten. Af samme grund mener jeg, at kommunen ikke handlede retsstridigt ved at nedlægge et forbud mod, at kvisten kunne etableres.

Efter min opfattelse illustrerer sagen dog samtidig vigtigheden af, at en myndighed i forbindelse med sin vejledning er opmærksom på at sikre, at vejledningen alene fremtræder som sådan og ikke fejlagtigt opfattes som en afgørelse eller en bindende tilkendegivelse, som borgeren kan støtte ret på. Jeg har henledt Vordingborg Kommunes opmærksomhed herpå. Jeg henviser til [FOB 2023-1](#) og [FOB 2019-25](#) (på ombudsmandens hjemmeside).

Med hensyn til din klage over, at Vordingborg Kommune ikke har taget notat om den omhandlede telefonsamtale, har jeg besluttet ikke at foretage mig mere. Det skyldes, at jeg – i lyset af det anførte ovenfor – mener, at der ikke er udsigt til, at en nærmere undersøgelse af spørgsmålet om notatpligt vil kunne føre til en ændret vurdering af, om kommunen har givet dig en bindende forhåndsbesked.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.