



Afgørelse om byggeri truffet efter lokalplan og ikke efter landzoneregler

En kommune havde givet landzonetilladelse til et byggeri, men havde med henvisning til en lokalplan for området afslået at tillade at byggeriet blev udført på en bestemt måde. Naturklagenævnet stadfæstede kommunens afgørelse. Nævnet opfattede kommunens afgørelse som en landzonetilladelse på vilkår om at byggeriet ikke blev udført i den ansøgte udformning.

Ombudsmanden rejste i en foreløbig redegørelse tvivl om hvorvidt Naturklagenævnet havde ret i at der med afslaget på den ønskede udformning af byggeriet var tale om vilkår for en landzonetilladelse, og mente at det var kritisabelt at nævnet uden nærmere forklaring havde lagt dette til grund. Meget tydede ifølge ombudsmanden på at kommunen mente at den havde givet en landzonetilladelse uden vilkår, men at der var givet afslag på dispensation fra lokalplanen til den ansøgte udformning af byggeriet.

Naturklagenævnet genoptog sagen og erklærede sig enig med ombudsmanden. Nævnet mente i sin nye afgørelse ikke at der var hjemmel i lokalplanen for kommunen til at modsætte sig at byggeriet blev udført i den ansøgte udformning, og den ansøgte udformning af byggeriet var derfor umiddelbart tilladt efter lokalplanens bestemmelser.

(J.nr. 2006-0090-122).

Tegnestuen A ansøgte med et brev af 18. juni 2004 Hvalsø Kommune for bygherre B om tilladelse til at der blev opført et nyt stuehus på adressen X. Huset skulle ifølge tegningerne opføres med udbygninger på hver facade i form af karnapper som gik op til husets tagryg. Udbygningerne havde frem-spring i forhold til husets facader på henholdsvis 24 cm og 60 cm.

28. juni 2007

2007-8-2

Forvaltningsret:
12.1
13.1

Miljøret:
1.1

Hvalsø Kommune meddelte i et brev af 18. august 2004 tegnestuen at sagen havde været behandlet på et møde i kommunens social- og teknikudvalg, og at kommunen havde besluttet at meddele tilladelse efter bl.a. planlovens § 35 medmindre der, gennem en igangværende høring, fremkom indsigelser mod det ansøgte. Kommunen meddelte samtidig at der efter mødet var kommet indsigelser, og at ansøgningen derfor ville blive genoptaget.

Den indsigelse der var kommet, var et brev af 14. august 2004 fra Egnshistorisk Forening for Hvalsø Kommune. Foreningen skrev i brevet at det ansøgte hus ikke kunne siges at leve op til den relevante lokalplans intentioner om at nybyggeri skal have længehuspræg. Foreningen begrundede dette således:

"De meget store fremspring på begge sider af huset, der er ført op i højde med rygningen, giver i hvert fald oplevelsen af et hus der stilmæssigt falder uden for planens hensigter og for hvad der har været normal byggeskik på egnen. Undtagelsen fra dette er den nærliggende (...) Skole, men vi mener ikke, at denne bygnings udformning begrundes, at man ser bort fra lokalplanens overordnede hensigt med hensyn til udformning af nybyggeri."

Danmarks Naturfredningsforening, Lokalkomiteen for Hvalsø, kom også med en indsigelse i et brev af 22. august 2004. Foreningen var af den opfattelse at det ansøgte hus ikke levede op til lokalplanens krav om byggeri med længehuspræg. Følgende fremgår af foreningens brev:

"Den projekterede bygnings 'kviste' er store og fremtrædende (ud over facaden på hovedlængen og i højde med hovedlængens tagryg) – en voldsom fremtoning som harmonerer dårligt med ønskerne om, at (Y)-by skal bevare sit landsbypræg med typiske længehuse.

En løsning med mindre og 'rigtige' kviste er ønskværdigt."

I en e-mail af 9. september 2004 meddelte Y Bylaug at laugene ikke ville gøre indsigelse mod projektet. Laugene foreslog dog at husets gavle skulle kalkes eller males hvide. Dette ville efter laugenes opfattelse føre til at huset faldt bedre ind blandt de omkringliggende huse der ifølge laugene stort set alle var længehuse og hvide.

Hvalsø Kommune gav efter fornyet udvalgsbehandling afslag på ansøgningen i et brev af 16. september 2004. Følgende fremgår af afslaget:

"I fortsættelse af Udvalgets brev af 18. august 2004, hvor De blev orienteret om, at der, efter foretagen høring, var modtaget indsigelse imod, at der blev meddelt de for projektets gennemførelse nødvendige dispensationer fra lokalplanens bestemmelser, har ansøgningen på ny været forelagt for Udvalget på mødet den 14. september.

På mødet blev det besluttet ikke at meddele de nødvendige dispensationer til projektets gennemførelse.

Afslaget begrundes med, at afvigelserne fra lokalplanens bestemmelser skønnes at være så store, at lokalplanens intentioner om bevaring af landsbymiljøet ikke kan opretholdes.

Udvalget foreslår, at ansøger anmodes om, at fremsende et revideret projekt der i større udstrækning opfylder vilkårene i lokalplan nr. 52.

Klagevejledning:

I henhold til planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan kun retlige spørgsmål påklages.

..."

B sendte med et brev af 6. november 2004 reviderede og supplerende tegninger til Hvalsø Kommune. Det fremgik bl.a. af de nye tegninger at karnapperne var gjort ½ meter lavere. Det blev desuden oplyst at huset og garagen ville blive malet eller vandskuret i hvid.

Den 2. december 2004 meddelte Danmarks Naturfredningsforening, Hvalsø Lokalkomite, at ændringen på tilbygningernes højde havde forbedret husets fremtoning i forhold til lokalplanens formål og krav. Det var foreningens opfattelse at der fortsat var tale om et hus som væsentligt skilte sig ud fra de omliggende rigtige længehuse. Da huset og den eksisterende landbrugsbygning efter ansøgningen ville blive overfladebehandlet og malet hvide, mente foreningen at det samlede præg kunne rummes inden for lokalplanen hvis tagfladerne ikke fremstod som blanke.

Den 14. december 2004 tog Hvalsø Kommunes Social- og Teknikudvalg stilling til den reviderede ansøgning. Af sagsfremstillingen til udvalgets møde fremgår følgende:

” ...

Da ejendommen er beliggende i landzone vil en byggetilladelse forudsætte, at der meddeles:

Landzonetilladelse,

Dispensation fra lokalplanens bestemmelse i § 6.4. om, at ny bebyggelse skal opføres med længehuspræg,

Bygningsreglementets bestemmelse om højde i forhold til modstående vejlinie og

godkendelse af, at bebyggelsen overholder lokalplanens bestemmelse i § 7.5. om, at alt nybyggeri skal holdes i en stilart som tager hensyn til omliggende bygninger og landskab, så områdets kvalitet ikke forringes.

...

Indstilling

Forvaltningschefen foreslår,

At der meddeles landzonetilladelse

At der meddeles dispensation fra det skrå højdegrænseplan, medens dispensation fra bestemmelsen om længehuspræg ikke kan anbefales.

Politisk behandling

Social- og Miljøudvalget den 14. december 2006: Indstilling godkendt.

...”

Hvalsø Kommune meddelte herefter i et brev af 16. december 2004 følgende til B:

”...

Ansøgningen har været forelagt Social- og Miljøudvalget på mødet den 14. december 2004, hvor det blev besluttet:

At meddele landzonetilladelse,

At meddele afslag på udførelse af 'udbygninger' på facader,

At meddele godkendelse af facadeudformning med fastholdelse af bestemmelse om, at ny bebyggelse skal opføres med længehuspræg og

At meddele dispensation fra reglementets bestemmelse om højde i forhold til modstående vejlinje.

Udvalget begrunder afslaget på udførelse af 'udbygninger' med ønsket om, at fastholde lokalplanens bestemmelse om, at ny bebyggelse skal udføres med længehuspræg.

...

Klagevejledning vedrørende udvalgets afgørelse:

I henhold til planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, kan kun retlige spørgsmål påklages. Det vil sige, at De f.eks. kan klage, hvis De ikke mener, at udvalget har haft hjemmel til at træffe afgørelsen. De kan derimod ikke klage over, at udvalget efter Deres opfattelse burde have truffet en anden afgørelse.

Klage indgives til Naturklagenævnet, (...)"

B sendte med to breve af 23. december 2004 materiale til Hvalsø Kommune som skulle vise at længehuse kunne variere, men stadig kaldes længehuse. Materialet bestod bl.a. af forskellige tegninger af huse benævnt længehuse.

Den 13. januar 2005 meddelte Hvalsø Kommune B at kommunen havde besluttet at fastholde sin tidligere afgørelse med afslag.

I et brev af 18. januar 2005 klagede advokat C på vegne af B til Naturklagenævnet over Hvalsø Kommunes afgørelse for så vidt angik afslaget på udførelse af "udbygninger". Advokaten mente at kommunens afgørelse savnede hjemmel, og at afgørelsen byggede på en forkert fortolkning af lokalplanen. Efter advokatens opfattelse faldt det hus som advokatens klienter havde planlagt, klart ind under betegnelsen "længehuspræg". Advokaten gjorde til støtte for sin klage bl.a. gældende at det ikke var specificeret i lokalplanen at der skulle være tale om et længehus, men at der blot skulle være tale om et hus med længehuspræg. Advokaten henviste til det tidligere indsendte materiale med eksempler på længehuse i forskellige udformninger. Advokaten gjorde endvidere opmærksom på at der ikke var kommet indsigelser imod opførelse af huset, samt at der i lokalplanens område fandtes ældre huse med frem-spring eller udbygninger på facader svarende til advokatens klienters.

Hvalsø Kommune afviste i et brev af 30. marts 2005 en anmodning fra advokat C i et brev af 2. marts 2005 om at genoverveje sagen på ny.

I et brev af 21. juli 2005 til Hvalsø Kommune meddelte B at de indtil videre accepterede kommunens afgørelse af 16. december 2004 da de ønskede en tilladelse. B anmodede derfor om at der skete offentliggørelse af landzonetilladelse.

I et brev af 17. august 2005 meddelte Hvalsø Kommune som svar på et brev af 10. august 2005 fra Naturklagenævnet at kommunen ikke havde yderligere kommentarer til advokatens klage. Kommunen henviste til begrundelserne i de truffe afgørelser.

Naturklagenævnet stadfæstede i en afgørelse af 5. oktober 2005 Hvalsø Kommunes afgørelse med afslag på de ansøgte udbygninger. I nævnets afgørelse blev følgende anført:

”...

Efter planlovens § 35, stk. 1, må der i landzone ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen opføres ny bebyggelse. Der kan i forbindelse med meddelelse af en landzonetilladelse fastsættes vilkår om bl.a. en bebyggelses udformning og placering, jf. planlovens § 55.

Den konkrete afgørelse om, hvorvidt der bør meddeles landzonetilladelse, træffes navnlig på grundlag af de planlægningsmæssige og landskabelige hensyn, der ifølge loven skal varetages ved administrationen af landzonebestemmelserne. I vurderingen indgår overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for andre lignende sager.

Kommunen har vurderet, at husets udformning med de ansøgte 'udbygninger' ikke får huset til at fremtræde med længehuspræg og støtter sin vurdering på formålet med lokalplanens bestemmelser om, at ny bebyggelse skal udføres med længehuspræg.

Der ses ikke med klagen eller i øvrigt at være tilstrækkelig grundlag for at tilside sætte kommunens vurdering af det ansøgte.

På den baggrund stadfæstes Hvalsø Kommunes afgørelse af 16. december 2004 og 13. januar 2005 efter planlovens § 35, stk. 1. ”

I et brev af 13. oktober 2005 klagede advokat C til mig over Naturklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2005. Advokat C bad mig tage stilling til Naturklagenævnets sagsbehandlingstid og til om Naturklagenævnets afgørelse opfyldte forvaltningslovens krav til begrundelse. Advokaten bad mig desuden om at tage stilling til om der var sket en korrekt fortolkning af lokalplanen, og om der således var hjemmel i lokalplanen til den afgørelse som kommunen havde truffet.

Jeg skrev den 27. oktober 2005 til advokat C at Naturklagenævnet i sin begrundelse for afgørelsen havde anført at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering. Nævnet havde imidlertid ikke forklaret hvorfor nævnet ikke fandt grundlag herfor. På den baggrund anså jeg det for mest hensigtsmæssigt at sende advokatens klage med bilag videre til nævnet som en anmodning fra advokaten om at modtage en uddybende begrundelse for afgørelsen. Nævnet fik herved samtidig lejlighed til at redegøre for årsagen til nævnets sagsbehandlingstid.

Naturklagenævnet skrev i et brev af 30. november 2005 følgende til advokat C:

”...

Det følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og indirekte af planlovens § 55, at tilladelser efter § 35, stk. 1, kan betinges i form af vilkår, og at de vilkår, der stilles, skal være begrundet i hensyn, der kan varetages efter planloven. Således vil hensynet til skabelse og bevarelse af værdifulde bebyggelser og bymiljøer kunne betinge et vilkår om en særlig beliggenhed og udformning af ny bebyggelse.

En landzonelokalplan er et vejledende og retningsgivende grundlag for kommunens behandling af ansøgninger om landzonetilladelse, og planen begrænser ikke en kommunes mulighed for at udøve et skøn i forbindelse med behandlingen af en landzonesag.

Afgørelser efter § 35 kan påklages til Naturklagenævnet for så vidt angår såvel rets- som skønsspørgsmål, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 1.

Opførelse af ny bebyggelse i landzone kræver tilladelse, og det er ikke på forhånd givet, at en tilladelse til det ansøgte byggeri vil blive meddelt.

I nærværende sag har kommunen ud fra formålet med den bevarende lokalplan skønnet, at der kan opføres en ny bebyggelse, men at denne bebyggelse henset til formålet med lokalplanen, ikke bør udformes med udbygninger.

Nævnet har ikke med klagen fundet grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af det ansøgte eller fundet, at kommunens krav om, at bebyggelsen ikke må udformes med udbygninger, er et udtryk for en uhensigtsmæssig eller usaglig forvaltning.

Vedrørende nævnets sagsbehandlingstid, skal det bemærkes, at det under hensyn til de øvrige sager i Naturklagenævnet ikke har været muligt at fremme behandlingen af sagen yderligere.

...”

Den 9. januar 2006 fastholdt advokat C sin klage af 13. oktober 2005 til mig.

I et brev af 20. januar 2006 bad jeg Naturklagenævnet om en udtalelse i anledning af klagen. Jeg bad om at nævnet forinden indhentede en udtalelse fra Hvalsø Kommune.

Hvalsø Kommune oplyste i et brev af 11. maj 2006 at sagen havde været behandlet af kommunens Social- og Miljøudvalg den 9. maj 2006. Kommunen skrev følgende:

”På mødet besluttede udvalget at Naturklagenævnet meddeles at kommunen ikke har yderligere kommentarer til sagen på nuværende tidspunkt. Udover at oplyse at kommunen 30.03.2006 har modtaget ansøgning om byggetilladelse af hvilken fremgår at påklagede afgørelse med baggrund i planlovens § 35 er iagttaget/opfyldt.”

Naturklagenævnet henviste i et brev af 9. juni 2006 til nævnets brev af 30. november 2005 til advokat C.

Efter at have gennemgået sagen gav jeg den 9. maj 2007 udtryk for min foreløbige opfattelse i sagen:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"I klagen til mig er det advokat (C)'s opfattelse at Naturklagenævnets afgørelse ikke opfylder kravene til begrundelse. Advokaten klager også over selve afslaget på at give tilladelse til de ønskede udbygninger på husets facader. Endvidere angår klagen nævnets sagsbehandlingstid.

Begrundelse

Det fremgår af forvaltningslovens § 22 at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Derudover fremgår det af lovens § 24 at begrundelser skal indeholde en henvisning til de retsregler som afgørelsen er truffet efter. Hvis afgørelsen bygger på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Naturklagenævnet har taget stilling til kommunens afgørelse ud fra planlovens § 35. I sager om landzonetilladelse kan Naturklagenævnet ikke kun tage stilling til sagens retlige spørgsmål, men også til om kommunens afgørelse er hensigtsmæssig, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 1. I sager om lokalplaner kan Naturklagenævnet derimod kun tage stilling til sagens retlige spørgsmål.

En fyldestgørende begrundelse bør give en forklaring på hvorfor myndigheden er nået frem til det pågældende resultat, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 442 f. Jeg har tidligere udtalt at en fyldestgørende begrundelse efter omstændighederne også må indeholde myndighedens stillingtagen til de synspunkter (anbringender) som parten har gjort gældende under sagen (se f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 140*, og for 1990, s. 359*). Dette gælder ikke blot hvis partens synspunkter angår forhold som myndigheden selv har inddraget i afgørelsen, men også andre synspunkter som ikke umiddelbart kan afvises som uvæsentlige eller irrelevante for afgørelsen. Hvis der er tale om synspunkter som af myndigheden anses for uvæsentlige eller irrelevante, men som parten selv lægger stor vægt på, vil det efter omstændighederne være mest korrekt at myndigheden udtrykkeligt i sin begrundelse kortfattet angiver at de pågældende synspunkter ikke er blevet tillagt betydning, således at parten kan konstatere at myndigheden har været opmærksom på disse. Jeg henviser til det nævnte værk af John Vogter, s. 451.

Advokat (C)'s synspunkter – som gengivet i nævnets afgørelse af 5. oktober 2005 – kan, efter min opfattelse, ikke umiddelbart afvises som uvæsentlige eller irrelevante. For eksempel forstår jeg advokatens bemærkning om at der er andre tilsvarende huse i lokalplanområdet med udbygninger, således at advokaten mener at tilladelse burde være givet ud fra lighedsbetragtninger. Endvidere kan advokatens klage forstås således at advokaten mener at hans klienter havde en forventning om at opnå tilladelse til det ændrede projekt fordi der ikke var indsigelser til dette projekt. Kommunen havde skrevet i brevet af 18. august 2004 at den ville give tilladelse til det oprindelige projekt medmindre der fremkom indsigelser, og kommunen havde i afslaget af 18. august 2004 opfordret advokatens klienter til at sende et revideret projekt der i større udstrækning opfyldte vilkårene i lokalplanen.

Nævnet anførte i sin afgørelse at 'der ses ikke med klagen eller i øvrigt at være tilstrækkelig grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af det ansøgte'. Nævnet tog således ikke udtrykkeligt stilling til advokatens synspunkter. Efter min opfattelse må anvendelsen af ordet 'tilstrækkelig' forstås således at nævnet har ment at et eller flere forhold kunne tale for en tilsidesættelse af kommunens afgørelse. Det fremgår imidlertid ikke af afgørelsen hvilke forhold der er tale om, herunder om der er tale om et eller flere af advokatens synspunkter. Det fremgår heller ikke af afgørelsen hvilke andre forhold der vejede tungere, og som førte til at kommunens vurdering af det ansøgte ikke blev tilsidesat. Dette fremgår heller ikke af nævnets uddybende begrundelse af 30. november 2005.

Det retlige grundlag

Jeg forstår Naturklagenævnets afgørelse sådan at nævnet mener at Hvalsø Kommunes afgørelse alene er truffet efter planlovens § 35, og at der med afslaget på de ønskede udbygninger er tale om vilkår for en landzonetilladelse, jf. planlovens § 55. Meget tyder imidlertid på at kommunen mente at den havde givet en landzonetilladelse uden vilkår, men at der var givet afslag på dispensation fra lokalplanen til de ønskede udbygninger. I kommunens brev af 16. september 2004 nævnes 'de for projektets gennemførelse nødvendige dispensationer fra lokalplanens bestemmelser', og det siges at der kun kan klages til Naturklagenævnet over retlige spørgsmål. Jeg henviser også til det som er anført i indstillingen af 14. december 2004 til kommunens social- og teknikudvalg og i kommunens afgørelse af 16. december 2004.

Naturklagenævnet skal som klageinstans undersøge det retlige grundlag for den afgørelse som kommunen har truffet. Hvis en klageinstans bliver opmærksom på at 1. instansen har anvendt en forkert hjemmel (men at der nok er hjemmel andet sted), er det retlige udgangspunkt at der skal ske en fornyet sagsbehandling på det nye hjemmelsgrundlag, normalt ved hjemvisning til fornyet realitetsbehandling i 1. instansen.

Efter min foreløbige opfattelse er det kritisabelt at Naturklagenævnet uden nærmere forklaring har lagt til grund at kommunens afslag på de ønskede udbygninger skal betragtes som et vilkår for landzonetilladelse. Som nævnt er der meget der tyder på at kommunen selv har betragtet afgørelsen som et afslag på at give dispensation fra lokalplanen.

Spørgsmålet om hvilken hjemmel kommunen har anvendt, har desuden en særlig betydning i denne sag. Som nævnt ved min stillingtagen til Naturklagenævnets begrundelse har nævnet en mere begrænset kompetence i sagen hvis afgørelsen er truffet på grundlag af lokalplanen end hvis den angår et vilkår for landzonetilladelsen.

...”

Da spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget for afgørelsen ikke hidtil havde været inddraget i sagen, anså jeg det for mest korrekt at afgive min redegørelse i en foreløbig form så Naturklagenævnet og advokat C kunne få lejlighed til at udtale sig inden jeg tog endelig stilling til sagen (ombudsmandslovens § 20, stk. 1).

Den 14. juni 2007 orienterede Naturklagenævnet mig om at nævnet på baggrund af min foreløbige redegørelse havde besluttet at genoptage sagen. I en afgørelse af 19. september 2007 erklærede Naturklagenævnet sig enig med mig i at Hvalsø Kommunes afgørelse måtte forstås som en ubetinget landzonetilladelse og som et afslag på at meddele dispensation fra lokalplanens bestemmelser. Klagen angik alene afslaget. Nævnet mente at den bestemmelse i § 6, stk. 4, i lokalplanen som kommunen havde henvist til, i flere henseender var ganske upræcis, og at bestemmelsen ikke levede op til kravene til en bindende lokalplanbestemmelse der kunne håndhæves over for ansøgeren. Også lokalplanens § 7, stk. 5, var så upræcis at den ikke kunne håndhæves som lokalplanbestemmelse. Nævnet mente således ikke at Hvalsø Kommune i lokalplan nr. 52 havde haft hjemmel til den påklagede afgørelse. Nævnet ophævede på den baggrund kommunens afgørelse som uhjemlet. Den ansøgte udformning var herefter umiddelbart tilladt efter lokalplanens bestemmelser.

Den 8. oktober 2007 meddelte jeg Naturklagenævnet at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 1990, s. 359, og FOB 2002, s. 140.