

NOTAT

J.nr. SN 2001-0019/JUR-0005
Ref. PST
Den 24. oktober 2005

Sammenfatning - Gennemgang af plansager

Som led i ministerens håndhævelsesinitiativ er der foretaget en undersøgelse af udvalgte plansager i Naturklagenævnet, hvor et byggeri el. lign. er konstateret ulovligt af nævnet - bl.a. for at undersøge, hvordan den efterfølgende lovliggørelse er foregået, og om værdispildsbetragtninger har haft betydning for valget mellem fysisk eller retlig lovliggørelse. Det er endvidere blevet undersøgt, i hvilket omfang klagerne tillægges opsættende virkning. På baggrund af undersøgelsens konklusioner skal det vurderes, om der er behov for at iværksætte opfølgende initiativer.

Undersøgelsen omfatter samtlige plansager, som blev afgjort af nævnet i perioden 2002 – 2004, og hvor planlægningen af nævnet er konstateret ulovlig. Den vedrører 24 klager efter planlovens landzonebestemmelser, hvor nævnet kan efterprøve afgørelsen fuldt ud, og 6 klager efter planlovens øvrige bestemmelser, hvor skønnet i afgørelsen ikke kan efterprøves af Naturklagenævnet (retlige klager). Efter gennemgangen af Naturklagenævnets afgørelser, er de berørte kommuner og amter blevet kontaktet for at undersøge, om der er sket lovliggørelse – og i givet fald hvilken form for lovliggørelse, der er sket (fysisk eller retlig)

Fysisk eller retlig lovliggørelse

Af de 24 afgørelser vedrørende planlovens landzonebestemmelser, er der i de fleste tilfælde, efter Naturklagenævnets afgørelse er blevet truffet, sket fysisk lovliggørelse. I 17 af sagerne er den omhandlede bygning/aktivitet nedrevet eller ændret og på denne måde lovliggjort. I 2 sager har Naturklagenævnet stadfæstet et afslag på at opføre byggeri, som endnu ikke var påbegyndt, og der har således i disse sager ikke været spørgsmål om lovliggørelse. Én sag er afgjort for nylig ved Østre Landsret og én verserer på fornyet grundlag i Naturklagenævnet.

I 3 af de gennemgåede landzonesager er der sket retlig lovliggørelse. I én sag er der meddelt en midlertidig forlængelse af en landzonetilladelse, idet kommunen overvejer at udarbejde en lovliggørende lokalplan (s. 10). I en anden sag er sagen hjemvist af Naturklagenævnet til fornyet behandling i kommunen, idet den påklagede aktivitet – detailsalg fra planteskole - kræver meddelelse af landzonetilladelse (s. 21). Kommunen skal derfor tage stilling til, om der kan meddeles landzonetilladelse. Kommunen har efterfølgende oplyst, at lovliggørende lokalplan er under udarbejdelse. Den sidste sag vedrører et tilfælde, hvor et maskinhus blev ændret til en bolig. Kommunens afslag på ændret anvendelse blev stadfæstet af Naturklagenævnet, men der er ikke foretaget fysisk lovliggørelse, da en senere lovændring betyder, at der ville kunne gives tilladelse til ændret anvendelse efter de ændrede lovbestemmelser (s. 36).

Undersøgelsen omfatter endvidere 6 afgørelser, hvor der er taget stilling til retlige spørgsmål, altså sager, der ikke vedrører landzonebestemmelserne, og hvor nævnet ikke efterprøver skønnet. I 2 af sagerne er der sket fysisk lovliggørelse. To af sagerne har verseret ved domstolene efter nævnets afgørelse og er netop afgjort. I de resterende 2 sager er der sket retlig lovliggørelse: I én sag har kommunen udarbejdet lovliggørende lokalplan til opførelse af ferieejligheder (s. 13), og i én sag har kommunen, efter fornyet sagsbehandling, meddelt dispensation fra højdebestemmelserne i en lokalplan (s. 6).

Værdispildsbetragtninger

Naturklagenævnet har kun i 3 af de gennemgåede sager taget udtrykkelig stilling til spørgsmål vedrørende værdispildsbetragtninger. I en sag om lovliggørelse af 16 rækkehuse, som overskred den tilladte byggehøjde på 5 m med ca. 60 cm, har nævnet været inde på spørgsmålet, men argumentet blev ikke tillagt konkret vægt ved afgørelsen, idet det bl.a. blev tillagt vægt, at byggeriet var opført af professio-

nelle, som ikke burde begå den slags fejl i forhold til bygningshøjden (s. 6). Værdispildsbetragtninger gjorde sig dog gældende ved den efterfølgende lovliggørelse.

I en anden sag om et ulovligt opført sommerhus har Naturklagenævnet bl.a. ud fra en hensigtsmæssighedsbetragtning forlænget en midlertidig landzonetilladelse, indtil det afklares, om området overføres til sommerhusområde (s. 10). Naturklagenævnet har endvidere i en sag om opførelse af 12 lejligheder på en landbrugsejendom afvist at tage en påstand om værdispild til følge, idet ombygningen er sket helt uden tilladelse, og klager ikke kan anses for at have været i god tro (s. 20). I de øvrige sager har spørgsmålet ikke været rejst.

Samlet billede af valget mellem fysisk eller retlig lovliggørelse

Gennemgangen har vist, at kommunen eller amtet som udgangspunkt foretager fysisk lovliggørelse af et byggeri, når Naturklagenævnet har truffet afgørelse om, at byggeriet er ulovligt. Retlig lovliggørelse er kun sket i ganske få af de gennemgåede sager, og kun i sager, hvor kommunen/amtet ville have givet de fornødne tilladelser eller evt. vedtaget en ny lokalplan, hvis der var blevet søgt.

I valget mellem fysisk og retlig lovliggørelse gør spørgsmålet om værdispild sig sjældent gældende. I de sager, hvor værdispildsbetragtninger kommer på tale, foretager nævnet en vurdering af, om bygherren kan anses for at have været i god tro om ulovligheden. Vurderingen af god eller ond tro skærpes, når der er tale om en professionel bygherre. Viser det sig, at bygherren er i ond tro, tillægges værdispildsbetragtninger kun meget lille betydning i nævnets afgørelse.

Opsættende virkning

Udgangspunktet i planloven vedrørende landzonesager er, at klage har opsættende virkning. Naturklagenævnet har ikke ændret ved dette udgangspunkt i de gennemgåede landzonesager. Gennemgangen af landzonesagerne viser i øvrigt, at det ulovlige byggeri eller ulovlige anvendelse m.v. i vidt omfang er opført/taget i brug inden klage til Naturklagenævnet.

For så vidt angår de retlige klager hvor udgangspunktet er, at klage ikke har opsættende virkning, har Naturklagenævnet i én sag truffet delafgørelse og tillagt en klage opsættende virkning. Sagen vedrørte opførelse af 52 ferielejligheder, hvoraf alene 4 huse var opført og 2 færdigmonterede (s. 13). I de øvrige 5 sager har byggeriet m.v. allerede været opført ved indgivelse af klage, og spørgsmålet om opsættende virkning har derfor ikke været relevant.

Gennemgangen har således vist, at byggeriet ofte er opført, inden sagen påklages til nævnet. Det har derfor i praksis kun sjældent betydning, om klagen er tillagt opsættende virkning. I de sager, hvor byggeriet endnu ikke er færdig opført, og hvor klagen som udgangspunkt ikke tillægges opsættende virkning, har nævnet taget selvstændig stilling til spørgsmålet og tillagt opsættende virkning.

Samlet konklusion

Det har til tider været den generelle opfattelse i pressen, at det har været lettere at få tilgivelse end tilladelse. Det billede bekræftes imidlertid ikke af gennemgangen af plansagerne fra 2002-04. Gennemgangen har således vist, at der som udgangspunkt sker fysisk lovliggørelse, når Naturklagenævnet har truffet afgørelse om, at et byggeri el. lign er ulovligt. Retlig lovliggørelse sker sjældent og normalt kun i sager, hvor kommunen/amtet ville have givet tilladelse eller vedtaget en ny lokalplan, hvis der var blevet søgt. Retlig lovliggørelse sker således kun, hvor kommunen eller amtet havde mulighed for at give en tilladelse eller vedtage en ny lokalplan inden for rammerne af deres nuværende eller fremtidige planlægning for området.

I valget mellem fysisk og retlig lovliggørelse gør spørgsmålet om værdispild sig sjældent gældende. I de tre sager, hvor spørgsmålet blev særskilt behandlet, har nævnet vurderet, om bygherren har været i god eller ond tro. I sager hvor bygherren har været i ond tro, fx hvor byggeri er opført af professionelle, som burde vide bedre, tillægges værdispildsbetragtninger kun meget lille betydning ved nævnets afgørelse.

Gennemgangen har vist, at byggeriet ofte er opført inden sagen påklages til nævnet. Det har derfor sjældent betydning, om klagen er tillagt opsættende virkning. I de sager, hvor byggeriet endnu ikke er færdig opført, og hvor klagen som udgangspunkt ikke tillægges opsættende virkning, har nævnet taget

selvstændig stilling til spørgsmålet og tillagt opsættende virkning. Dette kunne umiddelbart tyde på, at der ikke er behov for at ændre på reglerne om opsættende virkning.