

NOTAT

Codex Advokater P/S
Damhaven 5 B
7100 Vejle

27. februar 2025

Journalnr.: 232476

Advokat:
Mark Christian Walters
mcw@codexlaw.dk

Sekretær:
Rikke Josefine Stink/MCW
rjs@codexlaw.dk

Vurdering af dispensationsspørgsmål ift. lokalplan

1. Indledning og problemstilling

Svendborg Kommune har på baggrund af vores notat af 4. februar 2025, hvor vi besvarede en række spørgsmål i anledningen af Planklagenævnet afgørelse af 14. januar 2025, hvor nævnet ophævede en dispensation fra § 5, stk. 2, i Lokalplan nr. 051.235 for et boligområde ved Troensevej (herefter "*Lokalplanen*"), anmodet om vores vurdering af følgende supplerende spørgsmål:

- Er bestemmelsen i Lokalplanens 5, stk. 2, 2.pkt, hvorefter kommunen har hjemmel til konkret at tillade "*mindre tilbygninger i forbindelse med eksisterende bebyggelse på ejendommen*" tilstrækkelig klar og præcis til, at bestemmelsen kan håndhæves?
- Hvordan skal bestemmelsen i § 5, stk. 2, 2. pkt., administreres, såfremt det vurderes, at bestemmelsen er tilstrækkelig klar og præcis til at kunne håndhæves?
- Vurderes det at være muligt i henhold til bestemmelsen i § 5, stk. 2, 2. pkt., at tillade flere mindre tilbygninger i tilknytning til eksisterende bebyggelse på en ejendom, hvis dette sker over en længere periode?
- Svendborg Kommune har herudover anmodet os om at uddybe vores vurdering af, at vi vurderer, at det vil være muligt at dispensere til genopførelse af byggeriet på ejendommen Vindeby Vinkelvej 3B, 5700 Svendborg, forudsat, at placeringen og omfanget svarende til det tidligere byggeri på ejendommen.
- Endeligt har Svendborg Kommune anmodet om vores vurdering af, hvorvidt Planklagenævnets afgørelse og den fortolkning af Lokalplanens § 5, stk. 2, 2. pkt., som denne medfører for

Svendborg Kommune fremadrettet betyder, at planlovens § 33, stk. 1, nr. 2, vil kunne anvendes til at ophæve Lokalplanen.

2. Overordnet konklusion og anbefaling

Planklagenævnets afgørelse af 14. januar 2025 har efterladt Svendborg Kommune i en situation, hvor grænserne for den dispensationskompetence, der er indeholdt i Lokalplanens § 5, stk. 2, 2. pkt., er yderst usikker.

Planklagenævnets afgørelse bidrager således ikke i videre omfang med, hvad der udgør en "*mindre tilbygning*", jf. nærmere herom nedenfor under afsnit 3.1. Grænserne for dispensationskompetencen vil således skulle udledes af afgørelser om dispensation, der påklages til Planklagenævnet, der konkret vil skulle vurdere, hvorvidt en tilbygning ligger indenfor kommunens dispensationskompetence, eller hvorvidt dispensation alternativt er i strid med Lokalplanens principper.

En tilgang, hvorefter Svendborg Kommune meddeler sådanne konkrete dispensationer, medfører således en risiko for ophævelse og eventuelt efterfølgende lovliggørelsessager, såfremt et byggeri opføres, mens en klagesag verserer.

Det vil på denne baggrund umiddelbart være vores anbefaling, at Svendborg Kommune udarbejder en ny lokalplan for området. Denne anbefaling skal tillige ses i lyset af, at Planklagenævnets afgørelse har skabt en situation, hvor Svendborg Kommune under alle omstændigheder ikke kan administrere Lokalplanen som hidtil.

Anbefalingen skal ligeledes ses i lyset af den usikkerhed, der består i forhold til muligheden for at genopføre byggeriet på ejendommen Vindeby Vinkelvej 3B, 5700 Svendborg, jf. nærmere herom nedenfor under afsnit 3.3.

Det vurderes ikke, at Svendborg Kommune med hjemmel i planlovens § 33, stk. 1, nr. 2, kan ophæve Lokalplanen uden vedtagelse af et nyt plangrundlag, jf. nærmere herom nedenfor under afsnit 3.4.

3. Redegørelse

3.1 Håndhævelse og administration af Lokalplanens § 5, stk. 2, 2. pkt.

Bestemmelserne i en lokalplan er bindende over for borgerne, jf. planlovens § 18. Dette betyder, at nye forhold, der er i overensstemmelse med en lokalplan, eller som ikke er reguleret af lokalplanen, er

umiddelbart tilladte efter planloven. Mens dispositioner, der ikke er i overensstemmelse med en lokalplan, forudsætter, at kommunen kan og vil dispensere fra lokalplanbestemmelserne.

En forudsætning for, at en lokalplanbestemmelse er bindende og kan håndhæves efter sit indhold er, at bestemmelsen er så klart og præcist formuleret, at der ikke kan herske tvivl om, hvorvidt den er overholdt eller ej i den situation, som sagen vedrører.

Der kan argumenteres for, at bestemmelsen i Lokalplanens § 5, stk. 2, 2. pkt., ikke er så klar og præcist formuleret, at det uden videre står klart, hvad Svendborg Kommune konkret kan tillade i relation til størrelsen på en tilbygning.

Det må dog i den sammenhæng anføres, at Planklagenævnet i deres afgørelse har forudsat, at bestemmelsen i § 5, stk. 2, 2. pkt., kan håndhæves. Nævnet fastslår således, at den meddelte dispensation fra Lokalplanens § 5, stk. 2, 2. pkt., er i strid med planens principper bl.a. med henvisning til, at det ansøgte enfamiliehus ikke kan karakteriseres som eller sidestilles med en "*mindre tilbygning*" allerede fordi, at det er **væsentligt større** end det tidligere enfamiliehus. Nævnet fastsætter således en form for øvre barre i forhold til, hvad der må forstås med en "*mindre tilbygning*", idet denne ikke må være væsentlig større end det tidligere enfamiliehus.

Nævnets afgørelse bidrager dog ikke i øvrigt med nogle holdepunkter i forhold til, hvordan en mindre tilbygning skal forstås, og hvad Svendborg Kommune således konkret kan tillade.

Ud fra en almindelig sproglig forståelse og nævnets afgørelse vil det være vores opfattelse, at størrelsen på en tilbygning må ses i forhold til størrelsen på det eksisterende lovlige byggeri på en ejendom. Det skal i sammenhængen bemærkes, at Planklagenævnet ikke var lydhøre overfor Svendborg Kommunes argumenter om, at det samlede byggeri overholdt den bebyggelsesprocent på 25, der følger af Lokalplanens § 5, stk. 1.

Fremadrettet ved administration af kompetencenormen i Lokalplanens § 5, stk. 2, 2. pkt., er det således overordneligt vanskeligt at konstatere præcis hvor stor en tilbygning Svendborg Kommune vil kunne tillade før Planklagenævnet vil vurdere, at en dispensation er i strid med planens principper.

3.2 Adgangen til at tillade flere tilbygninger

Planklagenævnet lægger i deres afgørelse vægt på, at det følger af Lokalplanens § 5, stk. 2, at der ikke må ske yderligere bebyggelse i lokalplanområdet, men at der dog kan tillades mindre tilbygninger i forbindelse med eksisterende bebyggelse på ejendommen.

Nævnet fandt, at den meddelte dispensation var i strid med planenes principper og lagde i sammenhængen vægt på, at det ansøgte enfamiliehus ikke kunne karakteriseres som eller sidestilles med en "*mindre tilbygning*" allerede fordi, at det var **væsentligt større** end det tidligere enfamiliehus.

Nævnet lagde desuden vægt på, at formålet med lokalplanen bl.a. er at sikre, at der ikke sker yderligere bebyggelse af området udover mindre tilbygninger.

Nævnets afgørelse må som udgangspunkt forstås således, at der for hver enkelt ejendom må tages udgangspunkt i det eksisterende lovlige byggeri på en ejendom ved Lokalplanens vedtagelse, og at det således er i forhold til denne bebyggelse, at der kan tilladelse "*mindre tilbygninger*".

Vi vurderer i forlængelse heraf, at Planklagenævnets tolkning af Lokalplanen ikke kan omgås ved at meddele flere successive dispensationer til "*mindre tilbygninger*". En sådan praksis må antages at ville blive underkendt af Planklagenævnet.

3.3 Vurdering af dispensation til genopførelse

Vi konkluderede i vores notat af 4. februar 2025 følgende vedrørende adgangen til at meddele tilladelse til at genopføre bebyggelsen på ejendommen Vindeby Vinkelvej 3B, 5700 Svendborg:

- Genopførelse af byggeriet med en placering og omfang svarende til det hidtidige kan ikke anses som umiddelbart tilladt i henhold til Lokalplanen, jf. dennes § 5, stk. 2, og vil derfor forudsætte en dispensation fra denne bestemmelse.
- På baggrund af **sagens historik og formålet med bestemmelsen** og set i lyset af Planklagenævnets afgørelse er det dog vores vurdering, at der er hjemmel til at meddele en sådan dispensation.
- Det må i sammenhængen bemærkes, at formulering af Lokalplanens § 5, stk. 2, åbner op for, at en mindre forøgelse af størrelsen på det tidligere byggeri på Ejendommen ligger indenfor kommunens dispensationskompetence.

Det er således bl.a. vores vurdering, at Planklagenævnet med henvisning til historikken og sagsforløbet og formålet med Lokalplanen vil vurdere, at det ligger indenfor dispensationskompetencen at tillade genopførelse af et byggeri med en placering og omfang svarende til det hidtidige.

Vi må dog bemærke, at vi ikke fuldstændigt kan udelukke, at Planklagenævnet vil finde, at der ikke længere findes eksisterende bebyggelse på ejendommen. Vi lægger herved vægt på, at nævnet ifølge ordlyden i deres afgørelse vurderer, om hele det ansøgte enfamiliehus kan karakteriseres som eller sidestilles med en "*mindre tilbygning*". Nævnet udtaler således bl.a.:

"Nævnet lægger herved vægt på, at det ansøgte enfamiliehus ikke kan karakteriseres som eller sidestilles med en "mindre tilbygning" allerede fordi det er væsentligt større end det tidligere enfamiliehus." (understreger her)

Det må endvidere bemærkes, at Planklagenævnet under klagesagen ikke ses at have været lydhøre for argumenter om, at formålet med Lokalplanen aldrig har været at hindre nedrivning og genopførelse af bebyggelse indenfor lokalplanområdet.

Det forhold taler således ligeledes for, at Svendborg Kommune bør udarbejde en ny lokalplan for området.

3.4 Planlovens § 33

Lokalplaner og byplanvedtægter kan som hovedregel kun ophæves eller ændres ved vedtagelse af en ny lokalplan under iagttagelse af reglerne i planlovens kapitel 6 og med de retsvirkninger, der følger af §§ 17 og 18.

Det følger dog af planlovens § 33, at kommunalbestyrelsen dog i visse tilfælde kan træffe afgørelse om ophævelse af byplanvedtægter og lokalplaner uden, at der skal vedtages en ny lokalplan.

Det følger af planlovens § 33, stk. 1, nr. 1, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at ophæve byplanvedtægter og lokalplaner for arealer, der tilbageføres til landzone og lokalplaner for landzonearealer, når en planlægning for området ikke længere findes nødvendig.

Bestemmelsen i planlovens § 33, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, udgør således undtagelser fra lovens hovedregel, hvorfor de skal som **sådan fortolkes restriktivt**.

Det følger af planlovens § 33, stk. 1, nr. 1, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at ophæve byplanvedtægter og lokalplaner for arealer, der **tilbageføres til landzone** og lokalplaner for landzonearealer, når en planlægning for området ikke længere findes nødvendig.

I henhold til planlovens § 33, stk. 1, nr. 2, kan kommunalbestyrelsen endvidere beslutte at ophæve byplanvedtægter og lokalplaner for byzoner og sommerhusområder, når udviklingen inden for byplanvedtægtens eller lokalplanens område ikke længere gør det muligt at administrere tilladelser m.v. uden anvendelse af planlovens § 14 og § 19, idet områdets hidtidige zonestatus opretholdes.

Bestemmelsen i planlovens § 33, stk. 1, nr. 2, blev indføjet i planloven ved lov nr. 579 af 18. juni 2012 med ikrafttræden den 1. juli 2012. Bestemmelsen var begrundet i et ønske om at gøre det muligt at

ophæve forældede lokalplaner og byplanvedtægter for byzoner og sommerhusområder uden samtidig at skulle udarbejde nye lokalplaner eller ændre områdets zonestatus.

Af forarbejderne til bestemmelse fremgår bl.a. følgende vedrørende spørgsmålet om, hvornår en lokalplan er at betragte som værende forældet:

”Med forældede lokalplaner og byplanvedtægter forstås plangrundlag, som i forhold til den fysiske virkelighed ikke lader sig administrere uden anvendelse af § 14-forbud eller dispensationer efter § 19. I dag dispenseres i for høj grad og i flere tilfælde på kanten af dispensationskompetencen. Muligheden for at ophæve forældede lokalplaner og byplanvedtægter uden at udarbejde en ny plan medfører, at kommunalbestyrelsen bevarer muligheden for at administrere på grundlag af kommuneplanen og derved muligheden for at nedlægge forbud efter den lettere procedure i lovens § 12, stk. 2 eller 3.”

Af Vejledning nr. 9581 af 05/08/2014 om ophævelse af lokalplaner og byplanvedtægter uden tilvejebringelse af ny lokalplan fremgår endvidere følgende:

”Med forældede byplanvedtægter og lokalplaner forstås et plangrundlag, som i forhold til den fysiske virkelighed ikke lader sig administrere uden anvendelse af § 14-forbud eller dispensationer efter § 19, og hvor udviklingen derfor har ført til en uhensigtsmæssig administration af tilladelser mv. inden for lokalplanområdet. En forældet lokalplan kan eksempelvis nødvendiggøre, at det i forhold til ansøgninger om ændret anvendelse eller nyt byggeri af enkeltstående ejendomme inden for området er nødvendigt at nedlægge foreløbigt forbud efter § 14 med pligt til efterfølgende udarbejdelse af en ny lokalplan. Det gælder også tilfælde, hvor gældende lokalplanbestemmelser for en ubebygget ejendom er forældede, og hvor en anvendelse i overensstemmelse med lokalplanen vil skulle imødegås med et § 14-forbud. Tilsvarende kan der ved administrationen af forældede planer ofte opstå behov for omfattende dispensationer fra nogle lokalplanbestemmelser, som kommunen reelt anser som utidssvarende.”

Spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne i planlovens § 33, stk. 1, nr. 2, er opfyldt, er et retligt spørgsmål, der kan efterprøves af Planklagenævnet.

Vi vurderer ikke, at det forhold, at Planklagenævnets afgørelse har skabt en situation, hvorefter grænserne for dispensationskompetencen i Lokalplanens § 5, stk. 2, 2. pkt. er usikre, opfylder betingelserne for at være omfattet af bestemmelsen i planlovens § 33, stk. 1, nr. 2.

Vi lægger herved vægt på, at der ikke er tale om en situation, hvor Svendborg Kommune ikke kan administrere Lokalplanen uden anvendelse af § 14-forbud eller dispensationer efter § 19. Vi vurderer endvidere ikke, at usikkerhed af rækkevidden af dispensationskompetencen kan sidestilles med den i planlovens § 33, stk. 1, nr. 2, beskrevne situation. Svendborg Kommune kan således godt administrere

efter Lokalplanen. Planklagenævnets afgørelse betyder blot, at det er yderst begrænset, hvad kommunen kan tillade i relation til nyt byggeri på ejendomme omfattet af Lokalplanen.

Vejle, 27. februar 2025

Mark Christian Walters