

22. september 2023

Sagsnr.: 23/06026

Klagenr.: 1045507

MBA

## **AFGØRELSE**

### **i klagesag om Svendborg Kommunes lovliggørende dispensation fra lokalplan til bolig med tilknytning til virksomhed på Rytterskoven, Svendborg**

Svendborg Kommune gav den 7. februar 2023 lovliggørende dispensation fra lokalplan nr. 146, et område ved Fåborgvej, Ryttervej og Sofielund, til bolig med tilknytning til virksomhed på ejendommen Rytterskoven 4, 5700 Svendborg. Kommunen traf samtidig afgørelse om, at det er i strid med lokalplanen at anvende ejendommen til beboelse uden tilknytning til erhverv.

Ejeren af ejendommen har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er umiddelbart tilladt efter lokalplanen, jf. planlovens § 18, eller kræver dispensation fra lokalplanens § 3.
- Om kommunen har haft hjemmel til at give dispensation, jf. planlovens § 19.
- Om klageren havde berettigede forventninger som følge af kommunens tidligere tilkendegivelser.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

**Planklagenævnet**

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

[www.naevneshus.dk](http://www.naevneshus.dk)

## 1. Sagens oplysninger

### 1.1. Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører lovliggørende dispensation til bolig med tilknytning til virksomhed på ejendommen Rytterskoven 4, 5700 Svendborg.

Ejendommen er omfattet af [lokalplan nr. 146, et område ved Fåborgvej, Ryttervej og Sofielund](#).<sup>1</sup>

Afgørelsen vedrører lokalplanens § 3:

*1. Lokalplanområdet må anvendes til erhvervsformål som følgende: Butikker, lettere industri, serviceerhverv, værkstedsvirksomhed, mindre lagervirksomhed samt formål, der efter byrådets skøn naturligt hører til i området.*

*[...]*

*3. Byrådet kan tillade, at der på hver ejendom opføres eller indrettes én bolig, for indehaver, bestyrer, portner eller anden person med lignende tilknytning til virksomheden.*

### 1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Kommunen gav den 7. februar 2023 lovliggørende dispensation fra lokalplanens § 3, stk. 3 til bolig med tilknytning til virksomhed på ejendommen Rytterskoven 4, 5700 Svendborg.

Kommunen har i den konkrete sag vurderet, at ejeren af virksomheden, der drives fra ejendommen, har tilstrækkelig tilknytning til virksomheden og derfor kan opnå dispensation efter lokalplanens § 3, stk. 3.

### 1.3. Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 1 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 16. maj 2023.

Klagen og de bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

## 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

### 2.1. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Planen kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>.

<sup>2</sup> Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

### Planklagenævnets forståelse af kommunens afgørelse

Kommunen gav den 7. februar 2023 dispensation fra lokalplanens § 3, stk. 3, til beboelse med tilknytning til virksomhed på ejendommen.

Kommunen har i sin afgørelse henvist til lokalplanens § 3, stk. 1, som fastsætter, at lokalplansområdet skal anvendes til erhvervsformål.

Planklagenævnet finder, at henvisningen til § 3, stk. 1, må forstås som en afgørelse om, at anvendelse til beboelse uden tilknytning til virksomhed på ejendommen er i strid med lokalplanens § 3, stk. 1.

## **2.2. Umiddelbart tilladt eller krav om dispensation**

### *2.2.1. Klagen*

Klageren anfører i sin klage, at han aldrig har ansøgt om dispensation fra lokalplanen, da der ikke foreligger forhold, som kræver dispensation, og at kommunen derfor ikke er berettiget til at give dispensation.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at det er umiddelbart tilladt efter lokalplanens § 3, stk. 1, at anvende ejendommen til beboelse uden tilknytning til virksomhed.

### *2.2.2. Generelt om 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.

En bestemmelse i en lokalplan kan være formuleret som en dispensationsbestemmelse<sup>3</sup>, som giver mulighed for en konkret fravigelse af en lokalplanbestemmelse. Bestemmelsen kan være formuleret sådan, at hovedreglen er et forbud, men at kommunen har mulighed for efter en konkret vurdering alligevel at tillade bestemte dispositioner. Bestemmelsen kan også være formuleret som en hovedregel om, at en disposition er umiddelbart tilladt, men med en mulighed for kommunen til efter en konkret vurdering også at tillade andre dispositioner. Kommunens udnyttelse af en dispensationsbestemmelse skal gennemføres ved en dispensationsprocedure efter bestemmelserne i planlo-

---

<sup>3</sup> Tidligere benævnt ”kompetencenorm”.

vens § 19 og efter bestemmelserne i planlovens § 20 om forudgående naboorientering.

Dispensationsbestemmelser kan bl.a. indgå i lokalplanens anvendelsesbestemmelser.

### *2.2.3. Planklagenævnets vurdering*

#### Lokalplanens § 3, stk. 1

Lokalplanen fastsætter i § 3, stk. 1, at området, hvor ejendommen ligger, skal anvendes til erhvervsformål.

Planklagenævnet finder, at en anvendelse til bolig uden tilknytning til erhverv er i strid med lokalplanens § 3, stk. 1, og anvendelsen kræver derfor dispensation, jf. planlovens § 19.

#### Lokalplanens § 3, stk. 3

Lokalplanens § 3, stk. 3, fastsætter, at byrådet kan tillade, at der på ejendommen opføres eller indrettes én bolig for indehaver, bestyrer, portner eller anden person med lignende tilknytning til virksomheden.

Planklagenævnet opfatter bestemmelsen i § 3, stk. 3, som en dispensationsbestemmelse. Det betyder, at en anvendelse til beboelse i tilknytning til erhverv på ejendommen kræver tilladelse/dispensation efter lokalplanen, jf. planlovens § 19.

## **2.3. Mulighed for at give dispensation**

### *2.3.1. Reglerne om muligheden 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.

Dispensation fra en anvendelsesbestemmelse kan kun gives i ganske særlige tilfælde, hvis der er tale om en anvendelse, som ligger meget tæt på den umiddelbart tilladte.

I det omfang, der er fastsat en dispensationsbestemmelse i lokalplanen, har det været forudsat i forbindelse med vedtagelsen af planen, at der vil kunne dispenseres i forhold til de pågældende krav. En udnyttelse af en dispensationsbestemmelse er derfor som klart udgangspunkt ikke i strid med planens principper.

### *2.3.2. Planklagenævnets vurdering*

#### Lokalplanens § 3, stk. 1

Lokalplanens § 3, stk. 1, er en del af planens anvendelsesbestemmelser. Planklagenævnet finder, at boligformål er en anvendelse, som ikke ligger meget tæt på den umiddelbart tilladte anvendelse til erhvervsformål. En dispensation fra bestemmelsen er således i strid med planens principper.

Kommunen har således ikke hjemmel til at dispensere til en anvendelse til bolig uden tilknytning til erhverv på ejendommen.

#### Lokalplanens § 3, stk. 3

Lokalplanens § 3, stk. 1, har karakter af en dispensationsbestemmelse. En dispensation efter bestemmelsen er således ikke i strid med planens principper.

Kommunen har givet dispensation fra § 3, stk. 3, til at den nuværende lejer kan anvende ejendommen til beboelse i tilknytning til lejerens virksomhed, som drives fra ejendommen.

Klageren, som ejer ejendommen, har gjort gældende, at kommunen ikke har haft hjemmel til at dispensere fra § 3, stk. 3, da der ikke er ansøgt om dispensation.

Planklagenævnet bemærker hertil, at det følger af proportionalitetsprincippet, at kommunen har pligt til at vurdere muligheden for retlig lovliggørelse, før den evt. træffer afgørelse om fysisk lovliggørelse. Kommunen kan således gyldigt træffe en afgørelse om lovliggørende dispensation til et konkret forhold, uanset om der foreligger en ansøgning om dispensation.

## **2.4. Berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn**

### *2.4.1. Klagen*

Klageren har gjort gældende, at kommunen i 1979 gav byggetilladelse til opførelse af et enfamiliehus og lagerhal med værksted på ejendommen uden at betinge, at boligen skulle anvendes med tilknytning til virksomheden på ejendommen. Klageren påpeger, at kommunen ikke kan redegøre for sin opfattelse af, at den i forbindelse med byggetilladelsen indirekte dispensererede fra lokalplanens § 3, stk. 3, og dermed forudsatte, at ejendommen kun måtte anvendes til beboelse, såfremt det skete i tilknytning til erhverv på ejendommen. Klageren bemærker, at kommunen i mange år har forvaltet området som et blandet bolig- og erhvervsområde, men imidlertid senere er begyndt at forvalte området som et rent erhvervsområde.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at kommunen i forbindelse med byggetilladelsen til enfamiliehuset og lagerhallen med værksted i 1979 gav klageren en berettiget forventning eller et bindende forhåndstilsagn om, at enfamiliehuset kunne anvendes uden tilknytning til virksomheden på ejendommen.

#### 2.4.2. *Generelt om berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn*

En kommunes tidligere tilkendegivelser, særlige omstændigheder eller passivitet kan i særlige tilfælde skabe sådanne berettigede forventninger hos ejeren, at det kan begrunde en dispensation. De berettigede forventninger skal dog afvejes over for almindelige retshåndhævelsessyn. Desuden indgår det tidsmæssige perspektiv i vurderingen.

Det følger af legalitetsprincippet, at afgørelser, der pålægger borgerne byrder eller tillægger dem rettigheder, skal have hjemmel, typisk i lov eller bekendtgørelse. Efter retspraksis skal der derfor være særligt tungtvejende grunde, der taler for, at berettigede forventninger kan føre til en tilladelse/dispensation, som ikke har hjemmel i planloven.

#### 2.4.3. *Planklagenævnets vurdering*

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunen den 4. maj 1979<sup>4</sup> gav byggetilladelse til opførelse af et enfamiliehus i en etage indeholdende en 6 værelseslejlighed og en lagerhal med værksted i en etage.

Planklagenævnet finder, at kommunen ikke herved gav den daværende ejer en berettiget forventning eller et bindende forhåndstilsagn om, at huset kunne anvendes til beboelse uden tilknytning til erhvervet på ejendommen. Nævnet lægger herved vægt på, at byggetilladelsen omfattede opførelse af et enfamiliehus og lagerhal med værksted, og at den daværende ejer allerede af den grund ikke kan have fået en berettiget forventning om, at huset kunne anvendes uden tilknytning til erhvervsvirksomheden på ejendommen. Nævnet lægger desuden vægt på, at det ikke fremgår af byggetilladelsen, at kommunen havde forholdt sig til, at ejendommen kunne anvendes til beboelse uden tilknytning til erhverv.

Planklagenævnet bemærker, at en dispensation fra lokalplanens § 3, stk. 1, vil være i strid med lokalplanens principper, jf. afsnit 2.3.2, og at kommunen derfor ikke lovligt vil kunne give en dispensation, jf. planlovens § 19. En eventuel tilladelse til den pågældende anvendelse ville således udgøre en afgørelse, som ikke har hjemmel i planloven. En sådan hjemmelsmangel må efter retspraksis normalt medføre annullation. Nævnet finder på den baggrund, at uanset om kommunen måtte have skabt berettigede forventninger om, at det var i overensstemmelse med lokalplanen at anvende ejendommen til beboelse uden tilknytning til erhverv, eller at kommunen var indstillet på at dispensere hertil, kan dette efter nævnets opfattelse ikke medføre, at kommunen er afskåret fra at håndhæve en anvendelse, som er i strid med lokalplanens § 3, stk. 1.

---

<sup>4</sup> Byggetilladelsen er givet til ejendommen Ryttermarken 27, 5700 Svendborg. Kommunen har i telefonsamtale oplyst, at ejendommen Rytterskoven 4, 5700 Svendborg er en udstykning fra Ryttermarken 27, 5700 Svendborg.

### 3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Svendborg Kommunes afgørelse af 7. februar 2023 om lovliggørende dispensation fra lokalplan nr. 146 til bolig med tilknytning til virksomhed på ejendommen Rytterskoven 4, 5700 Svendborg, samt afgørelse om, at det er i strid med lokalplanen at anvende ejendommen til beboelse uden tilknytning til erhverv.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.<sup>5</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.<sup>6</sup>

### 4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Svendborg Kommune (Sagsnr.: S2022-3054) samt for klageren og dennes eventuelle repræsentant via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://pkn.naevneneshus.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret. Bilag offentliggøres ikke.



Inge Rønberg  
Stedfortrædende formand

**Bilag** (Se fra næste side)

Bilag 1 Dokumenter modtaget i klagesagen

---

<sup>5</sup> Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

<sup>6</sup> Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.

## **Bilag 1 Dokumenter modtaget i klagesagen**

Planklagenævnet har modtaget følgende dokumenter i klagesagen, som vedrører sagens indhold:

### Modtaget fra klageren:

- Klage dateret 26. februar 2023.

### Modtaget fra kommunen:

- Bemærkninger af 4. maj 2023.