

NOTAT

Codex Advokater P/S
Damhaven 5 B
7100 Vejle

4. februar 2025

Journalnr.: 232476

Advokat:
Jens Flensborg
jfl@codexlaw.dk

Advokat:
Mark Christian Walters
mcw@codexlaw.dk

Vurdering af dispensationsspørgsmål ift. lokalplan

1. Indledning og problemstilling

Planklagenævnet har ved afgørelse af 14. januar 2025 ophævet Svendborg Kommunes dispensation af 31. oktober 2024 til opførelse af et nyt enfamiliehus på ejendommen Vindeby Vinkelvej 3B, 5700 Svendborg (herefter "*Ejendommen*").

Svendborg Kommune har anmodet om vores vurdering af en række spørgsmål vedrørende Planklagenævnets afgørelse, herunder følgende:

- Betyder Planklagenævnets afgørelse, at Lokalplanens § 5, stk. 2 indebærer en indskrænkning i den almindelige dispensationskompetence, jf. planlovens § 19?
- Forudsat, at der er tale om en indskrænkning af dispensationskompetencen, kan Svendborg Kommune i den konkrete sag meddele tilladelse til opførelse af et nyt hus på Ejendommen?
- Hvordan skal Svendborg Kommune forholde sig til sager, hvor kommunen har meddelt lignende dispensation indenfor det konkrete lokalplanområde?

2. Sagens oplysninger

2.1 Lokalplanen

Ejendommen er omfattet af Lokalplan nr. 051.235 for et boligområde ved Troensevej (herefter "*Lokalplanen*").

Lokalplanen har, jf. planens § 1, til formål at sikre:

- *at området bevares som boligområde,*
- *at der ikke sker yderligere bebyggelse af området,*
- *at der kan gives tilladelse til mindre tilbygninger til eksisterende bygninger.*

Det følger af Lokalplanens § 3, stk. 1, at lokalplanområdet kun må anvendes til boligformål.

Bebyggelsen må, jf. planens § 3, stk. 2, kun bestå af fritliggende parcelhuse til helårsbeboelse og på hver ejendom må kun opføres eller indrettes én bolig.

Lokalplanens § 5, stk. 1-5, der regulerer bebyggelsens omfang og placering, har følgende ordlyd (vores understregninger):

1. *Bebyggelsesprocenten for den enkelte ejendom må ikke overstige 25.*
2. *Der må ikke ske yderligere bebyggelse i lokalplanområdet. Dog kan tillades mindre tilbygninger i forbindelse med eksisterende bebyggelse på ejendommen.*
3. *Bestemmelserne er ikke til hinder for opførelse af garager, carporte og mindre bygninger omfattet af bygningsreglementets undtagelsesbestemmelse.*
4. *Beboelsesbygninger må ikke indrettes med mere end 1 etage + udnyttet tagetage. Trimpehøjden må ikke overstige 1,25 m målt fra gulv til skæring mellem ydervæg og tagets yderside. Bygningshøjden må ikke overstige 8,5 m.*
5. *Eksisterende bebyggelse kan ved brand og lignende opføres i oprindelig størrelse.*

2.2 Den meddelte dispensation

Svendborg Kommune meddelte den 28. august 2024 nedrivningstilladelse til den eksisterende bolig på Ejendommen, der var 132 m².

Det fremgår af Svendborg Kommunes dispensation af 31. oktober 2024, at kommunen vurderede, at den efterfølgende opførelse af et nyt enfamiliehus på 213,49 m² med integreret carport og udhus på

47,52 m² samt overdækning på 15,66 m² forudsatte dispensation fra Lokalplanens § 5, stk. 2, idet det ansøgte byggeri var større end det nedrevne.

3. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophævede den meddelte dispensation med henvisning til, at Svendborg Kommune ikke havde hjemmel til at meddele dispensationen.

Planklagenævnet ophævede desuden Svendborg Kommunes indirekte afgørelse om, at enfamiliehuset og en terrænregulering i en række henseender var umiddelbart tilladt i henhold til lokalplanen for Ejendommen.

Planklagenævnet udtaler indledningsvis følgende:

"Lokalplanen fastsætter i § 5.2, at der ikke må ske yderligere bebyggelse i lokalplanområdet, men at der dog kan tillades mindre tilbygninger i forbindelse med eksisterende bebyggelse på ejendommen.

Planklagenævnet opfatter bestemmelsen som en dispensationsbestemmelse. Det betyder, at yderligere bebyggelse i lokalplanområdet kræver tilladelse/dispensation efter lokalplanen, jf. planlovens § 19.

Nævnet udtaler herefter følgende vedrørende Svendborg Kommunes adgang til at dispensere fra bestemmelsen i Lokalplanens § 5, stk. 2:

"Det fremgår af lokalplanens § 5.2, at der ikke må ske yderligere bebyggelse i lokalplanområdet, men at der dog kan tillades mindre tilbygninger i forbindelse med eksisterende bebyggelse på ejendommen.

Der er ansøgt om opførelse af et nyt enfamiliehus på 213,49 m² med integreret carport og udhus på 47,52 m² samt overdækning på 15,66 m², der skal erstatte det tidligere enfamiliehus, der var væsentligt mindre, se Bilag 1, billede 1.

Planklagenævnet finder, at kommunens dispensation til at opføre det ansøgte enfamiliehus på ejendommen er i strid med lokalplanens principper. 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. Nævnet lægger desuden vægt på, at formålet med lokalplanen bl.a. er at sikre, at der ikke sker yderligere bebyggelse af området udover mindre tilbygninger. (vores understregning)

Nævnet udtaler i forlængelse heraf bl.a. følgende:

"Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen ikke har haft hjemmel til at dispensere til det ansøgte, jf. planlovens § 19. Det ansøgte forudsætter derfor, at der tilvejebringes en ny lokalplan, jf. planlovens § 19, stk. 2.

Planklagenævnet ophæver på den baggrund kommunens afgørelse om dispensation fra lokalplanens § 5.2.

(...)

Da det ansøgte ikke kan realiseres med det gældende plangrundlag, finder nævnet heller ikke, at det er aktuelt at tage stilling til klagepunkterne vedrørende kommunens afgørelse om, at enfamiliehuset og terrænreguleringen i øvrigt er i overensstemmelse med lokalplanen." (vores understregninger)

4. Redegørelse

4.1 Indebærer formuleringen af § 5, stk. 2, en indskrænkning af dispensationskompetencen

4.1.1 Planklagenævnets praksis og forståelse af kompetencenormer (dispensationsbestemmelser)

Bestemmelserne i en lokalplan skal som udgangspunkt være udformet som **forholdsnormer**, hvor det klart fremgår, hvad der er tilladt eller ikke er tilladt på de omhandlede ejendomme.

En bestemmelse i en lokalplan kan være formuleret som en **kompetencenorm**, som giver mulighed for en konkret fravigelse af en lokalplanbestemmelse. En kompetencenorm kan være formuleret som en hovedregel, hvormed en disposition er umiddelbart tilladt, men med en mulighed for kommunen til efter en konkret vurdering at tillade også andre dispositioner.

En kompetencenorm kan dog også være formuleret sådan, at hovedreglen er et forbud, men at kommunen har mulighed for efter en konkret vurdering alligevel at tillade bestemte dispositioner.

En kommunes udnyttelse af sådanne kompetencenormer skal gennemføres ved en dispensationsprocedure efter bestemmelserne i planlovens § 19 og under iagttagelse af bestemmelserne i planlovens § 20 om forudgående naboorientering.

Planklagenævnet har i deres nyere praksis fastslået, at **en kompetencenorm** afhængigt af formuleringen kan udgøre **en begrænsning af den lovbestemte dispensationskompetence** i planlovens § 19. Planklagenævnet er samtidig overgået til at kalde sådanne bestemmelser **dispensationsbestemmelser** i stedet for kompetencenormer.

Det er en markant praksisændring i forhold til tidligere, hvor det var almindeligt anerkendt, at kompetencenormer kunne signalere, hvad en myndighed kunne forventes at ville meddele dispensation til. Det

var dog den almindelige forståelse, at kompetencenormer hverken kunne udvide eller indskrænke den lovbestemte dispensationsadgang i planlovens § 19.

Planklagenævnets "nye" praksis er beskrevet i Planklagenævnet orienterer nr. 9 "*Kommuners mulighed for at begrænse dispensationskompetencen efter planlovens § 19 i kompetencenormer*".

Nævnets praksis beskrives i PKO nr. 9 på følgende vis:

*"Hvis en kommune i en lokalplan eller byplanvedtægt har indsat en kompetencenorm, **og det af denne kompetencenorm fremgår, at kommunen kan give tilladelse/dispensation til bestemte forhold under forudsætning af, at bestemte betingelser er opfyldt, eller under forudsætning af, at dispensationen ikke overstiger en bestemt grænse, vil kommunen ikke kunne give en dispensation efter kompetencenormen, der går ud over de betingelser eller begrænsninger, som fremgår af kompetencenormen.**" (vores markeringer)*

4.1.2 Betydningen for forståelsen af § 5, stk. 2, i den konkrete sag

Bestemmelsen i Lokalplanens § 5, stk. 2 udgør i overensstemmelse med det under afsnit 4.1.1 anførte en kompetencenorm, idet bestemmelsen er formuleret som en hovedregel, hvormed der gælder et forbud mod yderligere bebyggelse, men med en mulighed for at tillade mindre tilbygninger i forbindelse med den eksisterende bebyggelse på ejendommene.

Planklagenævnets afgørelse må i overensstemmelse med nævnets "*nyere praksis*", jf. ovenfor, forstås således, at Svendborg Kommune med formuleringen af Lokalplanens § 5, stk. 2 har indskrænket sin dispensationskompetence i henhold til planlovens § 19.

Nævnet anfører således i afgørelsen, at den meddelte dispensation er i strid med planens principper, fordi "*det ansøgte enfamiliehus ikke kan karakteriseres som- eller sidestilles med en "mindre tilbygning". allerede fordi det er væsentligt større end det tidligere enfamiliehus*".

Nævnet finder således, at det ansøgte er i strid med principperne, allerede fordi det ligger udenfor, hvad det er forudsat, at der kan meddeles tilladelse til i Lokalplanens § 5, stk. 2 (mindre tilbygninger).

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

Konsekvensen af Planklagenævnets afgørelse er derfor efter vores vurdering:

- Svendborg Kommune kan ikke dispensere fra bestemmelsen i Lokalplanens § 5, stk. 2, medmindre der er tale om mindre tilbygninger i forbindelse med eksisterende bebyggelse.
- Det ansøgte kan således alene tillades ved, at Svendborg Kommune tilvejebringer en ny lokalplan for Ejendommen.

4.2 Mulighederne for at give tilladelse til genopførelse af byggeri på Ejendommen

Svendborg Kommune har anmodet om vores vurdering af, hvorvidt det på nuværende tidspunkt er muligt indenfor rammerne af den gældende lokalplan at tillade opførelse af nyt byggeri på Ejendommen.

Det følger af bestemmelsen i Lokalplanens § 5, stk. 5, at eksisterende bebyggelse ved brand og lignende kan opføres i oprindelig størrelse. Bestemmelsen må forstås således, at det umiddelbart er tilladt at genopføre bebyggelse efter hændelig undergang.

Bestemmelsens indhold svarer til Planklagenævnets nyere generelle praksis, jf. Planklagenævnet Orienterer nr. 20 *"Muligheden for genopførelse eller udvidelse/ajourføring som følge af eksisterende lovlig anvendelse"*, hvorefter genopførelse af en eksisterende bebyggelse efter brand eller anden hændelig undergang kan ske med en placering og et omfang, der svarer til den hidtidige lovlige anvendelse uagtet, at dette måtte være i strid med det gældende plangrundlag. Det har nævnet i tidligere afgørelser begrundet i, at et forbud mod genopførelse og fortsættelse af hidtidig lovlig anvendelse i sådanne situationer vil være meget indgribende over for borgeren, og at der ikke i planlovens motiver er sikre holdpunkter for, at § 18 retter sig mod genopførelse i tilfælde af brand eller anden hændelig undergang.

Byggeriet på Ejendommen er dog ikke omfattet af bestemmelsen i Lokalplanens § 5, stk. 5 eller Planklagenævnets praksis, idet der **ikke** er tale om en **hændelig undergang**.

På baggrund af ovenstående er det herefter vores vurdering og konklusion:

- Genopførelse af byggeriet med en placering og omfang svarende til det hidtidige kan ikke anset 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.

4.3 Spørgsmålet om eventuel genoptagelse af tidligere sager

4.3.1 Generelt om reglerne om genoptagelse

Det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at en myndighed som udgangspunkt har pligt til af egen drift at genoptage tidligere afgjorte sager, når myndigheden bliver opmærksom på væsentlige nye retlige forhold, som har betydning for myndighedens hidtidige retsopfattelse og praksis på et sagsområde.

Nye retlige forhold kan fx være en afgørelse/dom fra en klageinstans eller en domstol, som underkender myndighedens hidtidige fortolkning og praksis.

Myndighedens pligt til at genoptage tidligere afgjorte sager afgøres på baggrund af en samlet vurdering af følgende tre kriterier:

1. karakteren af myndighedens fejl eller hidtidige praksis,
2. betydningen for de berørte borgere og
3. administrative vanskeligheder ved at identificere relevante sager

Det første kriterie betyder, at jo grovere fejlen er, jo større er sandsynligheden for, at myndigheden af egen drift er forpligtet til at genoptage tidligere sager. Det taler således for genoptagelse, hvis en myndighed har truffet ugyldige afgørelser som følge af en hjemmelsmangel.

Modsat vil det tale imod genoptagelse af egen drift, hvis der fra myndighedens side kun har været tale om en mindre fejl eller om en undskyldelig retsvildfarelse.

Med det andet kriterie skal det vurderes, i hvilket omfang en ændring af myndighedens afgørelse vil have betydning for de berørte borgere.

Med det tredje kriterie skal det vurderes, hvor store administrative vanskeligheder der vil være forbundet med, at en myndighed skal identificere relevante sager og genoptage behandlingen af dem.

I tilfælde, hvor det vil være forholdsvis ukompliceret for en myndighed at identificere relevante sager ud fra tilgængelige oplysninger og registreringssystemer, taler dette for en genoptagelse af egen drift.

Der er som anført overfor tale om en samlet vurdering, hvor de tre kriterier skal vægtes i forhold til hinanden. Det betyder i praksis, at såfremt der er tale om en klart ulovlig praksis, vil barren for, hvornår administrative vanskeligheder vil kunne begrunde, at tidligere afgørelser ikke skal genoptages, være højere, end hvis der alene er tale om en mindre fejl.

4.3.2 Spørgsmålet om pligt til genoptagelse inden for det konkrete område

Planklagenævnet har underkendt Svendborg Kommunes dispensationspraksis i relation til adgangen til at dispensere fra Lokalplanens § 5, stk. 2. Planklagenævnet finder således i deres afgørelse, at Svendborg Kommune ikke har haft hjemmel til at meddele dispensation fra Lokalplanens § 5, stk. 2.

Karakteren af fejlen (hjemmelsmangel) taler således umiddelbart for, at kommunen er forpligtet til at genoptage tidligere tilsvarende sager af egen drift.

Heroverfor kan dog anføres, at nævnets nuværende praksis, der først kom til udtryk i en afgørelse fra december 2017, var i åbenbar strid med nævnets tidligere praksis på området. Nævnet redegjorde dog først for deres ændrede praksis i [PKNO nr. 9 fra oktober 2019](#).

Professor Helle Tegner Anker, Planklagenævnets nuværende formand, behandlede nævnets praksis i en artikel trykt i MAD 2021.1. Det konstateres bl.a. i artiklen, at det er vanskeligt at finde holdepunkter for Planklagenævnets nye praksis, og at denne primært synes at være begrundet i en prioritering af hensynet til borgerens forventninger om, at der kun kan gives tilladelse til de forhold, der fremgår af en kompetencenorm.¹

Uagtet, at der er tale om en hjemmelsmangel, vurderer vi således, at der kan argumenteres for, at der ikke er tale om fejl af en sådan beskaffenhed, at denne taler for pligt til genoptagelse af egen drift, forudsat at de relevante afgørelser er truffet, før Planklagenævnets nye praksis blev offentliggjort.

I relation til kriteriet om betydningen for berørte borgere vurderer vi, at dette taler imod en pligt til genoptagelse af egen drift. Vi har herved lagt vægt på, at de berørte borgere har søgt om- og opnået dispensation til byggerier, der med en genoptagelse af sagerne vil være ulovlige.

Vi kan ikke foretage en vurdering af de administrative vanskeligheder, der vil være forbundet med Svendborg Kommunes identifikation og genoptagelse af relevante sager.

På baggrund af ovenstående er det herefter vores vurdering:

- Under henvisning til ovenstående finder vi samlet set, at der kan argumenteres for, at Svendborg Kommune **ikke** er forpligtet til af egen drift at genoptage tilsvarende sager, idet der dog

¹ Artiklen er forfattet inden Professor Heller Tegner Anker tiltrådte som formand for Planklagenævnet

herved også må henses til graden af vanskelighed, som måtte være forbundet med identifikationen og genoptagelsen af tilsvarende sager.

Ovenstående er dog nødvendigvis forbundet med en vis usikkerhed. Hvis Svendborg Kommune agter at vedtage en ny lokalplan i form af en helt ny lokalplan eller blot et tillæg til den eksisterende med henblik på at muliggøre det ansøgte på Ejendommen, vil vi derfor også anbefale, at indholdet af en sådan ny plan får virkning for samtlige ejendomme indenfor lokalplanområdet.

Vejle, 4. februar 2025

Jens Flensborg

Mark Christian Walters