

20. januar 2020

Sagsnr.: 18/06346 og 18/06331

Klagenr.: 1001153 og 1001144

(Tidl.: NMK-33-04086, klageID

176696 og NMK-33-04043,

klageID 161837)

IRO

AFGØRELSE

i klagesag om Hvidovre Kommunes vedtagelse af lokalplan nr. 139, Kolonihaveområdet Præstemosen

Hvidovre Kommune har den 28. februar 2017 endeligt vedtaget lokalplan nr. 139, Kolonihaveområdet Præstemosen.

Planklagenævnet har modtaget to klager over afgørelsen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagerne. Det betyder, at lokalplanen fortsat gælder.

Planklagenævnet

NÆVNESES HUS

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

www.naevneshus.dk

1. Klagen til Planklagenævnet

En grundejerforening (herefter benævnt klager 1 – klagenr. 1001144) og en grundejer (herefter benævnt klager 2 – klagenr. 1001153) klagede hhv. den 10. marts og den 18. april 2017 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan.

Planklagenævnet modtog klagerne hhv. den 30. marts og den 2. maj 2017 fra kommunen.

I klagerne er det navnlig anført, at kommunen var forpligtet til at gennemføre en fornyet høring i forhold til ændring af lokalplanens § 5.2 i forbindelse med den endelige vedtagelse af lokalplanen.

2. Sagens oplysninger

2.1. Vedtagelsen af planforslaget/planforslagene

Hvidovre Kommune vedtog den 27. september 2016 forslag til lokalplan nr. 139, Kolonihaveområdet Præstemosen. Forslaget var i offentlig høring i perioden den 4. oktober til den 29. november 2016.

I forslaget til lokalplan nr. 139 havde § 5.2 denne ordlyd:

Ud over kolonihavehuset, jf. § 5.1, må der opføres eller etableres åbne, overdækkede terrasser, udhuse, legehuse, drivhuse og andre overdækkede arealer med en tagflade / bebygget areal, der tilsammen udgør højst 30 m² pr. ejendom, jf. planbilag 3 og 4. Der må ikke opføres eller etableres carporte eller garager.

Ved kommunalbestyrelsens behandling af de indkomne høringssvar og den endelige vedtagelse af lokalplanen den 28. februar 2017 valgte kommunen at ændre § 5.2 til følgende ordlyd, hvor tilføjelsen herunder er angivet med understregning:

Ud over kolonihavehuset, jf. § 5.1, må der opføres eller etableres åbne, overdækkede terrasser, udhuse, legehuse, drivhuse og andre overdækkede arealer med en tagflade / bebygget areal, der tilsammen udgør højst 30 m² pr. ejendom, jf. planbilag 3 og 4. De nævnte småbygninger, bortset fra terrasseoverdækninger, må ikke sambygges med selve kolonihavehuset. Der må ikke opføres eller etableres carporte eller garager.”

2.2. Den vedtagne lokalplan

Lokalplanen omfatter kolonihaveområdet Præstemosen.

Det fremgår af lokalplanens redegørelse, at lokalplanens formål er at sikre, at området kan udvikles til et velfungerende, permanent kolonihaveområde. Dette skal ske ved at muliggøre opførelse af bebyggelse til kolonihaveformål på de enkelte haveparceller i et nærmere defineret omfang, der tilgode-

ser en tidssvarende udvikling af området samtidig med, at områdets karakter af kolonihaveområde fastholdes.

Lokalplanens formål er nærmere beskrevet i lokalplanens § 2:

Formålet med lokalplanen er:

- at sikre, at området videreudvikles til et velfungerende, permanent kolonihaveområde gennem fastlæggelse af områdets anvendelse til rekreativt område, kolonihaver,
- at give mulighed for at opføre kolonihavehuse med tilhørende overdækninger, udhuse, drivhuse mv. i begrænset omfang på de enkelte haveparceller. Det bebyggede areal på hver ejendom må således ikke overstige 57 m² for kolonihavehuse, og de overdækkede terrasser, udhuse, legehuse, drivhuse og andre overdækkede arealer må tilsammen højst have en tagflade / bebygget areal på 30 m² pr. ejendom,
- at muliggøre opførelse af bebyggelse i begrænset omfang til fællesanlæg, der er nødvendige for områdets funktion som kolonihaveområde,
- at sikre et grønt præg langs områdets veje samt offentlighedens færdsel i området.

2.3. Klagen og bemærkninger til klagen

2.3.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagen fra klager 1 af 10. marts 2017 og klagen fra klager 2 af 17. april 2017. Klager 1 har uddybet sin klage i brev af 17. april 2017 og klager 2 har uddybet sin klage i brev af 7. maj 2017. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagerne i breve af 29. marts og 2. maj 2017.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.3.2. Hensigtsmæssighed og værditab

Klager 1 anført, at det vil være æstetisk pænere at samle bygningerne frem for at sprede dem på grundene, som lokalplanens § 5.2 fastsætter. Klager 2 har anført, at kommunen med vedtagelsen af bestemmelsen om, at huset ikke må sammenbygges med småhuse på grunden, vil dræbe al fremtidig vækst. Derudover har klager 2 anført, at husenes status bør ændres til helårsstatus, da det er et ønske fra grundejerne og i øvrigt i overensstemmelse med samfundsudviklingen.

Klager 2 har desuden gjort gældende, at kommunen ikke er berettiget til at benævne husene for kolonihaver i lokalplanen, da husene har karakter af sommerhuse/fritidsboliger. Den ændrede betegnelse medfører en forringelse af ejendomsværdien.

2.3.3. Manglende orientering om høring af forslag til kommuneplan 2016

Klager 2 har klaget over, at kommunen ikke orienterede grundejerne om den offentlige høring af forslag til kommuneplan 2016, som foregik i perioden 28. juni til 5. september 2016.

2.3.4. Ændring af lokalplanen uden fornyet høring

Klagernes bemærkninger

Klager 1 og klager 2 har gjort gældende, at kommunen ikke har haft hjemmel til at foretage ændringer i lokalplanen i forbindelse med den endelige vedtagelse af lokalplanen. Ændringen af byggerettighederne medfører en værdiforringelse af ejendommene og er så væsentlig, at kommunen var forpligtet til at foretage en ny høring.

Klagerne henviser til, at lokalplanens § 5.2 blev ændret i forbindelse med kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af lokalplanen, så småbygninger, bortset fra terrasseoverdækninger, ikke må bygges sammen med selve kolonihavehuset. I lokalplanforslaget var § 5.2 formuleret sådan, at der ikke var et forbud mod at bygge kolonihavehuset sammen med udhuse, legehuse, drivhuse og andre overdækkede arealer.

Kommunens bemærkninger

Kommunen oplyser, at den har vurderet, at den ikke var forpligtet til at foretage en fornyet høring af klagerne efter planlovens § 27, stk. 2, da der alene er tale om en mindre justering af lokalplanbestemmelsen. Kommunen henviser til, at ændringen af § 5.2 i lokalplanen ikke reducerer byggemulighederne på ejendommene og heller ikke ændrer bestemmelserne for placering af bygningerne i forhold til skel mod nabo og vej.

2.3.5. Usaglige hensyn

Klagernes bemærkninger

Klager 1 har gjort gældende, at ændringen af lokalplanens § 5.2 er vedtaget for at lette kommunens tilsynspligt, da det er nemmere at opmåle husene fra drone, når det ikke er tilladt at sammenbygge hovedhus og tilbygning. Dette fremgår ikke af referatet fra byrådsmødet, men kan ses, hvis man streamer en video fra byrådsmødet. Klageren mener ikke, at en lettelse af kommunens tilsynspligt kan være vigtigere end hensynet til grundejerne og den rettighed, som grundejerne har vundet hævd på gennem 10 år.

Kommunens bemærkninger

Kommunen har bemærket, at ændringen af § 5.2 ikke er foretaget for at lette kommunens tilsyn med bebyggelsens i området, selv om et medlem på byrådsmødet gav udtryk herfor på byrådsmødet. Kommunen har ikke problemer med at foretage tilsyn ved forudgående aftale med grundejere. Ændringen er således foretaget for at skabe mere tydelige bestemmelser for byggemulighederne, hvilket der har været behov for.

2.3.6. Berettigede forventninger

Klagernes bemærkninger

Derudover henviser klager 1 og 2 til, at nye købere har købt grunde i tiltro til, at de kunne bygge kolonihavehuset sammen med småbygninger, da det altid har været kommunens praksis. Disse købere får alle en væsentlig værdi- og brugsforringelse som følge af den nye lokalplan, og stilles dermed ringere end de grundejere, der allerede har opført sammenbyggede huse. Klager 1 finder, at lokalplanen således skaber ulighed for loven, idet den deler grundejerforeningens medlemmer op i et A hold og et B hold. Dette har kommunen ifølge klageren ikke hjemmel til.

Kommunens bemærkninger

Kommunen har bemærket, at det ud fra luftfotos kan konstateres, at lokalplanområdet rummer en lang række ejendomme, hvor skure/udhuse er opført som separate bygninger. Kommunen finder på det grundlag ikke, at beskrivelsen af et A og et B hold er retvisende.

2.3.7. Proportionalitet

Klagernes bemærkninger

Klager 1 har gjort gældende, at ændringen af lokalplanbestemmelsen er i strid med proportionalitetsprincippet, da det er væsentligt dyrere at bygge flere fundamenter. Hertil kommer, at det som kommunen kan opnå med bestemmelsen, slet ikke står i et fornuftigt forhold til det, som grundejeren fratages.

Kommunens bemærkninger

Kommunen har bemærket, at klager 1 overdriver de bygningsmæssige og økonomiske konsekvenser af ændringen i lokalplanen.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.¹

Det er et retligt spørgsmål, om vedtagelsen af planen er sket i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastsat i planlovens kapitel 6 om planers tilvejebringelse. Det er også et retligt spørgsmål om kommunen har hjemmel i planloven til at vedtage de enkelte lokalplanbestemmelser, herunder om kommunen har varetaget usaglige hensyn.

Uenighed i planers indhold eller hensigtsmæssighed er derimod ikke et retligt spørgsmål, som kan efterprøves.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning med senere ændringer.

Hensigtsmæssighed

Det, som klagerne har anført i forhold til æstetik, at lokalplanen bremser vækst og bør udlægge området til helårsbeboelse samt værditab, jf. afsnit 2.2.2, vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men lokalplanens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle disse spørgsmål.

Kommuneplan 2016

Klager 2 har klaget over, at kommunen ikke orienterede grundejerne om den offentlige høring af forslag til kommuneplan 2016, jf. afsnit 2.3.3. Klager over en kommunes afgørelse om vedtagelse af en kommuneplan kan påklages til Planklagenævnet inden for 4 uger fra offentliggørelsen. Da klagefristen således for længst er overskredet, kan Planklagenævnet ikke behandle denne del af klagen.

3.2. Ændringer i lokalplanen

Klager 1 og 2 har gjort gældende, at kommunen var forpligtet til at gennemføre en fornyet høring i forhold til ændringen af lokalplanens § 5.2 i forbindelse med den endelige vedtagelse af lokalplanen, jf. afsnit 2.3.4.

Der kan i forbindelse med den endelige vedtagelse af en lokalplan foretages ændring af det offentliggjorte planforslag, jf. planlovens § 27, stk. 2, 1. pkt. Berører ændringen på væsentlig måde andre myndigheder eller borgere end dem, der ved indsigelse har foranlediget ændringen, kan vedtagelsen af planen ikke ske, før de pågældende har fået lejlighed til at udtale sig, jf. § 27, stk. 2, 2. pkt.

I denne sag har kommunalbestyrelsen i forbindelse med den endelige vedtagelse af lokalplan nr. 139 indføjet i § 5.2, at småbygninger, bortset fra terrasseoverdækninger, ikke må bygges sammen med selve kolonihavehuset.

Planklagenævnet finder ikke, at denne ændring berører klagerne på en væsentlig måde. Nævnet har lagt vægt på, at ændringen ikke medfører begrænsninger i, hvor meget, der må bygges på den enkelte grund, men alene regulerer, at småbygninger ikke må bygges sammen med kolonihavehuset. Kommunen var derfor ikke forpligtet til at give klagerne lejlighed til at udtale sig inden vedtagelsen af planen.

3.3. Planklagenævnets vurdering af indholdet af lokalplan nr. 139

3.3.1. Usaglige hensyn

Klager 1 har gjort gældende, at ændringen af § 5.2 er vedtaget for at lette kommunens tilsynspligt og at dette hensyn ikke kan veje tungere end hensynet til grundejerens rettigheder, jf. afsnit 2.3.5.

En kommune kan til enhver tid beslutte at tilvejebringe planforslag i overensstemmelse med de retningslinjer, som er fastsat i planlovens ka-

pitel 6, når det findes planlægningsmæssigt relevant. Kommunen har således mulighed for at vedtage bestemmelsen i lokalplanens § 5.2, der bl.a. fastsætter, at småbygninger, bortset fra terrasseoverdækninger, ikke må bygges sammen med selve kolonihavehuset.

Det er dog en almindelig forvaltningsretlig grundsætning, at en afgørelse ikke må være båret af usaglige hensyn, herunder at der ikke må foreligge magtfordrejning.

Planklagenævnet finder, at et ønske om at regulere placeringen af bebyggelsen på de enkelte ejendomme for at fastholde områdets karakter af kolonihaveområde er en saglig og planlægningsmæssig relevant begrundelse for at vedtage bestemmelsen i § 5.2. Det samme gælder hensynet til at udarbejde bestemmelser, som er lette at håndhæve efter planloven.

3.3.2. Berettigede forventninger

Klagerne har gjort gældende, at nye køberne har købt grunde i tiltro til, at de kunne bygge kolonihavehuset sammen med småbygninger, da det altid har været kommunens praksis, jf. afsnit 2.3.6.

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 retshåndhævelsessenssyn.

Planklagenævnet finder ikke, at det forhold, at nogle grundejere har købt ejendomme på et tidspunkt, hvor det efter kommunens praksis var muligt at sammenbygge bygninger på ejendommen, kan give anledning til berettigede forventninger, som forhindrer kommunen i at vedtage lokalplanens § 5.2. Generelt gælder, at borgere og andre ikke kan have berettigede forventninger om, at plangrundlaget for et givent område ikke vil blive ændret, idet kommunen altid har mulighed for at gøre dette.

Hvis kommunen træffer en konkret afgørelse efter lokalplanen, vil den efter omstændighederne kunne være bundet af tidligere tilkendegivelser. Kommunens konkrete afgørelser efter lokalplanen vil kunne påklages til Planklagenævnet, som kan tage stilling til, hvorvidt der i den konkrete sag foreligger berettigede forventninger.

3.3.3. Proportionalitet

Klageren har gjort gældende, at lokalplanens § 5.2 er i strid med proportionalitetsprincippet, jf. afsnit 2.3.7.

Planklagenævnet bemærker, at lokalplanlægning som udgangspunkt er erstatningsfri regulering. Kommunen kan derfor vedtage lokalplanbestemmelser, som bevirker, at udgifterne til et byggeri forøges, såfremt lokalplanbe-

stemmelsen er planlægningsmæssigt relevant begrundet. Det har Planklagenævnet fundet, at den er, se afsnit 3.3.1 ovenfor.

Hertil kommer, at en kommune har et særdeles vidt skøn i forhold til, hvordan en lokalplan bør udformes for at varetage de planlægningsmæssige hensyn, som ligger bag lokalplanen, så længe dette sker inden for rammerne af planlovens § 15, som fastlægger, hvilke bestemmelser der kan fastsættes i en lokalplan. Disse valg vil som helt klart udgangspunkt ikke være i strid med proportionalitetsprincippet.

Planklagenævnet finder ikke, at bestemmelserne om, at småbygninger kun må opføres som friliggende, er i strid med proportionalitetsprincippet. Nævnet kan på den baggrund ikke give medhold i dette klagepunkt.

3.4. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagerne over lokalplan nr. 139, Kolonihaveområdet Præstemosen, som er endeligt vedtaget af Hvidovre Kommune den 28. februar 2017.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.² Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

4. Gebyr

De indbetalte klagegebyrer 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.³

5. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Hvidovre Kommune, Plan- og Miljøafdelingen (sagsnr. 17/17284 og 17/13075) samt for klagerne og disses eventuelle repræsentant via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen via e-Boks.

² Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

³ Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.

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

Anja B. Thuesen

Anja Bergman Thuesen
Stedfortrædende formand