



NATUR- OG MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

10. december 2015 • J.nr.: NMK-33-03272 • KlageID: 87290 • Ref.: NAHAU

AFGØRELSE

i sag om Halsnæs Kommunes afslag på lovliggørende dispensation fra lokalplan til hegn på Peder Oxesvej 12

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4¹.

Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Halsnæs Kommunes afgørelse af 31. august 2015 om afslag på lovliggørende dispensation fra Lokalplan 02.14 til et opført hegn på matr.nr. 3I Tollerup By, Melby, Peder Oxesvej, 3300 Frederiksværk.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet². Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 9 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27. maj 2013 om planlægning med senere ændringer

² Lovbekendtgørelse nr. 736 af 14. juni 2013 om Natur- og Miljøklagenævnet med senere ændringer

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Ejerne af ejendommen (i det følgende: klager) har med brev af 25. september 2015 klaget til Natur- og Miljøklagenævnet over Halsnæs Kommunes afgørelse af 31. august 2015 om afslag på lovliggørende dispensation til et opført hegn. Klager mener, at kommunens afgørelse er mangelfuld på nærmere angivne punkter.

Halsnæs Kommune har den 28. september 2015 sendt sagen til Natur- og Miljøklagenævnet med en udtalelse og sagsakter.

Sagens oplysninger

Ejendommen er omfattet af Lokalplan 02.14 for sommerhusområdet Karsemose Nord. Lokalplanen er fra 2005 og har bl.a. til formål at fastlægge områdets anvendelse til sommerhusområde og fritidsformål og at sikre områdets rekreative og naturmæssige værdier, jf. planens § 1. Planen indeholder bestemmelser om bl.a. områdets anvendelse (§ 3), udstykning (§ 4), vej- og stiforhold (§ 5), bebyggelsens beliggenhed (§ 7) og bebyggelsens omfang og ydre fremtræden (§ 8). Lokalplanens § 9 indeholder bestemmelser om ubebyggede arealer, herunder følgende bestemmelse:

9.5 Der må ikke etableres nogen form for faste hegn i området. Undtaget herfra er mindre faste hegn i træ i en højde på maksimalt 1,5 meter til afskærmning af terrasser i forbindelse med sommerhuse. Desuden kan der opsættes et fast hegn omkring affaldsbeholder, hvis affaldsbeholderen placeres i tilknytning til byggeri. Faste hegn skal holdes i farver som angivet i § 8.5.

Det fremgår af sagen, at Halsnæs Kommune har været på tilsyn i området i anledning af en anonym klage i juli 2015 over, at der etableres hegn flere steder i området.

Klager har den 6. august 2015 søgt om lovliggørende dispensation til et vildtheqn, der er etableret i november/december 2014. Hegnet har en højde på 160 cm. Klager har sat hegnet op, fordi der er problemer med skovflåt og dermed risiko for at få sygdommen Borrelia. Hegnet er meget effektivt; det hindrer vildtets færden og begrænser dermed risikoen for flåtbårne sygdomme. Hegnet er placeret et stykke inde på grunden, og hegnet vil snart være næsten skjult af beplantning. Beplantningen får ikke karakter af hæk. I forbindelse med etableringen af hegnet fjernede klager 180 m hegn fordelt over 20 adskilte indhegninger, hvis formål var at beskytte beplantningen mod vildtet. Efter klagers opfattelse har vildtet ideelle betingelser i det nærliggende Tisvilde Hegn, og de tusindvis af andre dyrearter i området har uanset fri adgang til grunden. Klager har også henvist til, at planloven skal administreres i respekt for menneskers livsvilkår, jf. lovens formålsbestemmelse. Som bilag til ansøgningen var vedlagt materiale om flåter.

Halsnæs Kommune har orienteret nogle omboende og et vejlaug om, at klager har søgt om dispensation til hegnet. Kommunen har givet de pågældende mulighed for at komme med bemærkninger.

Halsnæs Kommune har med afgørelse af 31. august 2015 meddelt afslag på lovliggørende dispensation til det opførte hegn. Ifølge afgørelsen er hegnet placeret langs ejendommens skel i en afstand på op til et par meter. Hegnet er i strid med Lokalplan 02.14, der i § 9.5 fastsætter, at der ikke må opsættes faste hegn i lokalplanområdet med undtagelse af hegn omkring terrasser ved sommerhuse og ved affaldsbeholdere, som er placeret i forbindelse med bebyggelsen.

Kommunen har oplyst, at der har været gennemført en nabohøring af i alt 10 ejendomme og vejlaugget, og at der er indkommet 7 høringssvar, som alle er negative, idet to omboende dog kan acceptere en hegning på forskellige vilkår. Det ene høringssvar er fra vejlaugget, som har vedlagt referat fra den seneste generalforsamling, hvor spørgsmålet om hegning blev drøftet, og hvor der var en overvejende opbakning til at fastholde lokalplanens bestemmelser.

Kommunen har meddelt afslag på dispensation, da et af lokalplanens formål er at sikre områdets rekreative og naturmæssige værdier. Lokalplanens § 9.5 fastholder områdets åbne karakter, hvor dyrene kan færdes frit i området. Kommunen har vurderet, at en dispensation vil skabe præcedens for hele lokalplanområdet, som kan medføre, at et af lokalplanens formål ikke kan opnås. Dette understøttes af de indkomne bemærkninger, som er negative, bortset fra to omboende.

Kommunen har oplyst i afgørelsen, at kommunen vil varsle påbud om nedtagning og fjernelse af hegnet, hvis det ikke er fjernet senest den 1. september 2016.

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Ejerne af ejendommen har med brev af 25. september 2015 klaget til Natur- og Miljøklagenævnet over Halsnæs Kommunes afgørelse af 31. august 2015 om afslag på lovliggørende dispensation til det opførte hegn. Klager mener, at kommunens afgørelse er mangelfuld på tre punkter. Klager har bl.a. anført følgende:

1. Kommunen har ikke taget hensyn til hovedsynspunktet om sundhedsmæssige risici i form af flåtbårne sygdomme. Kommunen henviser til præcedens, men respekterer ikke klagers sundhed og livsvilkår. Udbredelsen af flåter og flåtbårne sygdomstyper efter lokalplanens vedtagelse i 2004 må veje tungt ved vurderingen af en ansøgning om dispensation.
2. Kommunen har ved naboorienteringen ikke informeret om klagers argumentation og har ikke fremført klagers forslag om, at grunden ikke vil blive udstykket i mindre parceller, så længe hegnet kan beholdes. Efter klagers opfattelse er dette afgørende for naboernes vurdering.
3. Klager har en anden fortolkning af høringssvarene end kommunen og har redegjort nærmere for det. Klager har bl.a. anført, at kommunen har modtaget to uopfordrede svar fra ikke-naboer, at kun et høringssvar fra egentlige naboer er negativt, at to høringssvar indeholder kompromisforslag, og at 7 omboende stiltiende har givet deres accept ved ikke at svare på høringen. Vejlaugget er ikke en grundejerforening, og vejlauggets svar kan ikke få betydning.

Klager har oplyst, at der i ca. 20 år har været hegn på en stor del af grunden, typisk som beskyttelse af nyplantninger og som hundehegn. Klager har ved etableringen af det nye hegn fjernet i alt 180 m gammelt hegn fordelt på ca. 30 indhegninger på grunden. Klager kan ikke udlede af lokalplanen, at eksisterende hegn løbende kan vedligeholdes, men at man ikke må erstatte gamle hegn.

Halsnæs Kommunes udtalelse til Natur- og Miljøklagenævnet

Halsnæs Kommune har i en udtalelse af 28. september 2015 bl.a. henvist til:

- At kommunen har noteret sig, at klager har problemer med flåt, men at kommunen har vurderet, at de rekreative og naturmæssige værdier, jf. lokalplanens formålsbestemmelse, netop sikres ved, at der ikke må hegnes.
- At lokalplanen giver mulighed for at udstykke grundene i området med en grundstørrelse på mindst 1.800 m², hvis der kan etableres vejadgang osv. Kommunen har vurderet, at ansøgers

så kaldte garanti mod udstykning ikke er relevant i sagen, da kommunen altid vil give tilladelse til udstykning i overensstemmelse med lokalplanens § 4.1.

- At kommunen har hørt naboer, genboer og vejlauget. Vejlauget er bl.a. hørt, fordi det er den eneste grundejerorganisation i området. Hegning hører ikke til vejlaugets område, men har været diskuteret på vejlaugets generalforsamling den 26. juli 2015. Det har indgået i kommunens vurdering, at vejlauget ikke formelt repræsenterer grundejerne i forhold til hegns spørgsmål.
- At kommunen også må inddrage uopfordrede svar fra grundejere, der bor i samme område.
- At kommunen ved vurderingen af ansøgningen har taget udgangspunkt i lokalplanens formål og dets udmøntning i lokalplanens § 9.5 om hegn. Desuden har kommunen vurderet indholdet af de indkomne hørings svar. Vurderingen har været, at områdets rekreative og naturmæssige værdier sikres bedst ved at fastholde forbuddet mod hegn.

Klagers supplerende bemærkninger

Klager har fastholdt klagepunkterne. Klager konstaterer, at kommunen fortsat ikke har forholdt sig til det sundhedsmæssige aspekt i ansøgningen. Klager tilbyder, at der på ejendommen tinglyses en servitut om, at der ikke sker udstykning af to grunde på 1.800 m², hvilket i forhold til naboerne kan sikre, at områdets naturmæssige værdi bevares. Klager anfægter fortsat vejlaugets rolle i sagen og har bl.a. henvist til, at der er to indsigelser mod referatet af vejlaugets generalforsamling i juli 2015. Klager har i september 2015 flyttet hegnet i overensstemmelse med forslag i to af indsigelserne. I oktober 2015 er beplantningen suppleret med ca. 250 træer og buske. Klager har medsendt et kort med markering af andre grunde med hegn.

Halsnæs Kommunes supplerende udtalelse til Natur- og Miljøklagenævnet

Halsnæs Kommune har i en supplerende udtalelse af 28. september 2015 fastholdt kommunens opfattelse. Kommunen har supplerende anført, at en lokalplan – bortset fra klart definerede forhold som f.eks. støj – ikke direkte kan varetage sundhedsmæssige forhold. Kommunen finder ikke, at der kan 'handles' med et ulovligt hegn ved at afstå fra at udstykke ejendommen. Kommunen er bekendt med hovedparten af de hegn, som klager har oplyst om. Kommunen har skrevet til en række grundejere, og flere har oplyst, at hegnene er etableret før lokalplanen. Kommunen følger op i forhold til de resterende ejendomme.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan Natur- og Miljøklagenævnet tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven. Det er et retligt spørgsmål, om en kommunes afgørelse har hjemmel i planloven og er i overensstemmelse med forvaltningsretlige grundsatninger. Nævnet kan derimod ikke tage stilling til, om en afgørelse er rimelig og hensigtsmæssig, f.eks. i forhold til en ejers interesser.

Planlovens § 15, stk. 2, indeholder en opregning af, hvad der kan optages bestemmelser om i en lokalplan. En lokalplan kan indeholde bestemmelser om hegnsforhold, jf. § 15, stk. 2, nr. 9.

Lokalplanens § 9.5 om hegn har hjemmel i planlovens § 15, stk. 2, nr. 9.

Det følger af planlovens § 18, at bestemmelserne i en lokalplan er bindende over for borgerne. Det betyder, at dispositioner, der er i overensstemmelse med lokalplanen, er umiddelbart tilladt. Derimod

forudsætter dispositioner, der ikke er i overensstemmelse med lokalplanen, at kommunen kan og vil dispensere fra lokalplanbestemmelserne.

En lokalplans retsvirkninger vedrører alene fremtidige dispositioner. Lokalplanen udløser således ingen handlepligter for ejer eller bruger af de omhandlede ejendomme. Eksisterende lovligt etablerede hegn kan vedligeholdes uanset planens bestemmelser. Derimod kan etablering af et nyt hegn kun ske, hvis hegnet er i overensstemmelse med lokalplanen eller, hvis kommunen kan og vil dispensere fra lokalplanen til det nye hegn.

Efter planlovens § 19, stk. 1, kan en kommune dispensere fra en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med planens principper. Videregående afvigelser end omhandlet i stk. 1, kan kun foretages ved tilvejebringelse af en ny lokalplan, jf. planlovens § 19, stk. 2.

Efter planlovens § 20, stk. 1, kan der først dispenseres fra en lokalplan 2 uger efter, at kommunen skriftligt har orienteret:

- 1) ejere og brugere i det område, der er omfattet af planen,
- 2) naboerne til den omhandlede ejendom og andre, som efter kommunalbestyrelsens vurdering har interesse i sagen, herunder det lokale kulturmiljøråd og
- 3) de foreninger og lignende med lokalt tilhørsforhold og klageberettigede landsdækkende foreninger og organisationer, jf. § 59, stk. 2, som over for kommunalbestyrelsen har fremsat skriftlig anmodning om at blive orienteret om ansøgninger.

Orienteringen skal indeholde oplysning om, at der kan fremsættes bemærkninger til kommunen inden 2 uger.

Natur- og Miljøklagenævnet må konstatere, at det opførte hegn er i strid med lokalplanens § 9.5. Hegnet forudsætter derfor dispensation fra lokalplanen.

Efter planlovens § 51, stk. 1, er det kommunalbestyrelsen, der påser overholdelsen af planloven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, samt af bestemmelserne i lokalplaner og i de efter § 68, stk. 2, opretholdte vedtægter og planer m.v., jf. dog stk. 2 (om miljøministerens tilsyn). Tilsynsmyndigheden skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning, jf. § 51, stk. 5.

En kommune er således som udgangspunkt forpligtet til at håndhæve bestemmelser i en lokalplan. Kommunen har dog mulighed for – inden for rammerne af planlovens § 19 – at dispensere fra en lokalplanbestemmelse. Hvis det er muligt efter lovens § 19 at dispensere, skal kommunen foretage en konkret vurdering af en ansøgning om dispensation og i den forbindelse træffe afgørelse ud fra saglige og planlægningsmæssigt relevante hensyn.

Det er sagligt og relevant i forhold til de hensyn, som planloven skal varetage at lægge afgørende vægt på hensynet til områdets åbne karakter og naturmæssige værdier, herunder dyrelivet i området. Det er ikke usagligt, at de sundhedsmæssige aspekter med risiko for flåtbårne sygdomme ikke har fået afgørende betydning.

Natur- og Miljøklagenævnet henviser også til, at en kommune ikke kan administrere sådan, at kommunen generelt giver dispensation fra en lokalplanbestemmelse, da det reelt vil betyde, at kommunen – uden at overholde procedurereglerne i planlovens kapitel 6 – har tilvejebragt en lokalplan med et andet indhold.

Natur- og Miljøklagenævnet henviser desuden til, at en kommune ved behandlingen af en ansøgning om dispensation skal overholde almindelige forvaltningsretlige principper, herunder lighedsgrundsætningen. Lighedsgrundsætningen indebærer, at sammenlignelige sager som udgangspunkt skal have samme resultat. Kommunen må ikke udøve usaglig forskelsbehandling, dvs. at der skal være en saglig begrundelse for at nå til forskellige resultater, hvis der er tale om forhold, der i det væsentlige er ens.

Efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse vil en dispensation i den aktuelle sag indebære, at det fremover vil være vanskeligt for Halsnæs Kommune at meddele afslag på andre ansøgninger om dispensation til lignende hegn i området.

Klagers oplysninger om andre hegn i området giver ikke Natur- og Miljøklagenævnet grundlag for at antage, at Halsnæs Kommunes afslag er udtryk for usaglig forskelsbehandling. Som nævnt ovenfor, har en lokalplan alene virkning for fremtiden, og der er derfor en relevant forskel på hegnet i den aktuelle sag og hegn, der er etableret før lokalplanen. I forhold til mulige ulovlige hegn på andre ejendomme i lokalplanområdet lægger nævnet til grund, at kommunen opfylder tilsynspligten efter planlovens § 51.

I forhold til naboorientering bemærker Natur- og Miljøklagenævnet navnlig, at en kommune er forpligtet til at inddrage indsigelser og andre indlæg fra omboende, men at kommunen – uanset indholdet af eventuelle svar – skal foretage en selvstændig vurdering af en ansøgning. Det kan f.eks. ikke få afgørende betydning, hvor mange svar kommunen har modtaget, og i hvilket omfang svarene er henholdsvis negative eller positive. Nævnet finder ikke, at der er mangler ved kommunens orientering efter planlovens § 20, som kan føre til, at afslaget på dispensation er ugyldigt.

På denne baggrund kan Natur- og Miljøklagenævnet ikke give medhold i klagen over Halsnæs Kommunes afgørelse af 31. august 2015 om afslag på lovliggørende dispensation til et opført hegn på matr.nr. 31 Tollerup By, Melby, Peder Oxesvej, 3300 Frederiksværk.



Nanna Hauch
Specialkonsulent

Afgørelsen er sendt pr. e-mail til:

Halsnæs Kommune, Plan og Byg, sagsnr. 2015/0010160, mail@halsnaes.dk og miljoeogteknik@halsnaes.dk

Lone og Mads Jeppesen (Peder Oxesvej 12, 3300 Frederiksværk), mads.a.jeppesen@hotmail.com