

• **BYGGESAGSBEHANDLING PÅ KYSTVEJEN**

1. OPDRAG

Stevns Kommune har bedt Horten om at vurdere, om kommunen har ændret praksis i sager om sommerhusbyggeri på Kystvejen. Praksis angår forståelsen af lokalplanernes krav om byggeri i én etage på skrånende terræn.

Hvis Horten mener, at praksis er ændret, har Stevns Kommune bedt om en vurdering af, om kommunen er bundet af den tidligere praksis.

2. MATERIALE

Horten har haft alle akter i alle sager om sommerhusbyggeri på Kystvejen siden 1998 til rådighed.

3. INDLEDNING

I Lokalplan 5-03 og Lokalplan 5-04 står:

"§ 5.3 Sommerhuse og udhusbygninger skal opføres i én etage. På grunde med skrånende terræn må sommerhuse opføres med kælder, der er synlig fra vej. Helårshuse kan opføres med udnyttelig tagetage.

§ 5.4 Sommerhuses og udhusbygningers højde må ikke overstige 5 meter over naturligt terræn [.....]. Er der tvivl om niveauet for naturligt terræn, fastlægges et niveauplan af kommunens tekniske forvaltning.

§ 5.5 Facadens skæring med tagfladen må ikke være højere end 3 meter over terræn, medmindre husets særlige konstruktion kræver det. Gulv i stueetage må ikke ligge mere end 30 cm over naturligt terræn."

Efter § 7.3 må der ikke udføres reguleringer i terrænet.

Reglen i lokalplanerne om bebyggelsens højde svarer til de regler, der er fastsat i bygningsreglementet efter bygge Lovgivningen. Og i bygningsreglementet (BR10. 2.2.4.1) står, at i sommerhusområder skal kommunalbestyrelsen tillade et sommerhus, der maksimalt har én etage.

I en afgørelse fra 2007 (403) har Natur- og Miljøklagenævnet udtalt, at reglerne i bygningsreglementet om bl.a. størrelsen af en grund, bebyggelsesprocenten og bebyggelsens højde ikke kan fraviges i en lokalplan.

Det betyder, at der ikke kan meddeles *tilladelser*, der fraviger lokalplanens ordlyd indenfor disse områder. Det er dog ikke til hinder for, at der kan *dispenseres* fra lokalplanen efter planlovens § 19, men det kræver en konkret vurdering i hver enkelt sag, fordi skønnet ikke må sættes under en regel.

Stevns Kommunes lokalplaner er i overensstemmelse med lovgivningen.

Efter ordlyden er det med andre ord et krav efter lokalplan 5-03 og lokalplan 5-04, at sommerhuse opføres i én etage. Hvis en sommerhusgrund har skrånende terræn, må sommerhuset dog opføres med kælder synlig fra vej, men stadig ikke i mere end én etage.

På grund af bestemmelsen i lokalplanerne har Stevns Kommune over de seneste år givet afslag på ansøgninger med kælder, hvis der reelt var tale om byggeri i 2 etager. Antallet af sådanne afslag ses at være taget til efter afgørelsen fra Natur- og Miljøklagenævnet i 2007, efter kommunesammenlægningen samme år og efter indførelsen af en mere direkte anvendelse af bygningsreglementets beregningsregler.

Det fremgår af afslagene, at byggerierne er blevet anset for at være i to etager ud fra bygningsreglementets regler om beregning af etageareal.

Efter bygningsreglementet (BR10) bilag 1, pkt. B.1.1.6 henregnes til etageantallet for en bygning således "*kældre, hvor loftet ligger mere end 1,25 m over terræn*".

Ved skrånende terræn fastlægges efter bygningsreglementets beregningsregler et skønnet niveauplan for den enkelte ejendom, hvorefter det vurderes, om kælderen for et ansøgt projekt er at betragte som en selvstændig etage.

Det er blevet fremført, at nævnte afslag afviger fra kommunens hidtidige administration, hvor der er blevet tilladt kældre i videre omfang.

4. BYGGESAGSBEHANDLING PÅ KYSTVEJEN

4.1 Administration af bestemmelsen om byggeri i én etage

De regler, der har været gældende og stadig gælder for sommerhusbyggeri på Kystvejen, har været enslydende siden 1998.

For de enkelte byggeansøgninger ses det, at der er foretaget en vurdering af, om kælderetagen på det ansøgte byggeri efter bygningsreglementet skal betragtes som en selvstændig etage efter reglementets beregningsregler.

Og for så vidt angår kælder synlig fra vej har der ved fastlæggelsen af niveauplanet for skrånende ejendomme skullet inddrages et vist element af skøn.

Terrænet varierer meget langs med Kystvejen, og det skøn, der er blevet udøvet fra forvaltningens side i de nævnte sagstyper frem til omkring 2007 ses at have udfordret bygningsreglementets beregningsregler, idet der er blevet meddelt en del tilladelser til sommerhusbyggeri i 2 etager på skrånende terræn. I disse sagstyper ses praksis nu at have ændret sig i Stevns Kommune, jf. nedenfor i afsnit 4.2.

Ved en gennemgang af byggesagerne på Kystvejen, ses det således, at fastlæggelsen af niveauplanet tidligere typisk blev lagt ved sokkelkoten for den del af bygningen, der placeres, hvor grunden er højest.

Det er i byggesagsbehandlingen for den enkelte ejendom typisk ikke beskrevet, om niveauplanet gælder for hele grunden eller kun for den del af grunden, hvor bygningen opføres.

Der er også et eksempel på flere niveauplaner (Kystvejen 126), og der er eksempler på, at bygningen fortsætter ud over skråningen og ud på den lavere del af grunden, hvor bygningen vurderes at fremstå i to etager efter bygningsreglementets bestemmelser.

Sagsbehandlingen efterlader indtryk af, at kælder synlig fra vej fejlagtigt ikke blev indregnet i bygningshøjden eller i bebyggelsesprocenten. Det drejer sig om følgende adresser: Kystvejen 88, 94, 110, 204 og 220.

I perioden efter 2007 er antallet af afslag i de nævnte sagstyper taget til med henvisning til lokalplanens krav om byggeri i én etage.

Det fremgår af byggesagerne på Kystvejen, at de pågældende afslag er meddelt på baggrund af en konkret vurdering i de enkelte tilfælde, som i stigende grad følger tilkendegivelsen i Nævnets afgørelse fra 2007 og ikke mindst en noget mere stringent og ensartet anvendelse af beregningsreglerne i bygningsreglementet for naturligt og skrånende terræn.

I en enkelt sag er der i 2013 meddelt dispensation til to etager inkl. kælderetage på Kystvejen 186.

Baggrunden for sagen er, at Stevns Kommune i første omgang havde meddelt byggetilladelse ud fra angivelser om terrænforholdene i byggeansøgningen, som viste sig at være tidligere terrænkoter, der ikke var i overensstemmelse med de eksisterende terrænforhold.

Byggearbejdet blev standset på grund af risiko for nedstyrtning af skrænten, der er meget stejl det pågældende sted. Der blev herefter meddelt ny byggetilladelse til en ændret – mere fremrykket – placering af byggeriet på ejendommen, hvor byggeriet ikke ville udgøre risiko for skader på nabo-ejendommen. Samtidig blev meddelt tilladelse til terrænregulering med henblik på sikring af skrænten. Med byggetilladelsen blev bl.a. givet dispensation fra lokalplanens pkt. 5.3 om opførelse i én etage.

HORTEN

Kommunens dispensation fra lokalplanen til lovliggørelse af det pågældende byggeri er prøvet af Natur- og Miljøklagenævnet efter en naboklage. Nævnet mente, at dispensationerne til byggeriet på ejendommen lå inden for rammerne af kommunens dispensationskompetence, idet bl.a. lokalplanbestemmelsen om byggeri i én etage ifølge nævnet ikke var en del af planens principper.

Det forhold, at der *kan* dispenseres fra den pågældende bestemmelse i lokalplanen indebærer naturligvis ikke, at der *skal* dispenseres herfra, da der er et lovfastsat forbud mod sommerhusbyggeri højere end en etage. Om der skal dispenseres fra bestemmelsen til fordel for et konkret byggeprojekt er en skønsmæssig vurdering, som i hvert enkelt tilfælde træffes konkret af kommunen, eftersom skønnet ikke må sættes under en regel.

Stevns Kommunes vil dog i sin dispensationspraksis være underlagt det almindelige lighedsprincip, som betyder, at identiske sager skal behandles ens, og konkret at der ikke må foretages usaglig forskelsbehandling, hvis identiske tilfælde opstår.

HORTEN

4.2 **Er der sket en praksisændring?**

Indtil ca. 2007 ses det, at Stevns Kommune har haft en særlig praksis for så vidt angår beregning af naturligt og skrånende terræn i forbindelse med sager om ansøgning af byggeri med kælder på Kystvejen.

Den anvendte praksis er beskrevet ovenfor, og var og er ikke i overensstemmelse med en stringent og ensartet anvendelse af de relevante beregningsregler i bygningsreglementet og intentionen med lokalplanen og lovgivningen på området.

Den beregningsmetode, der efter 2007 ses anvendt i byggesager på Kystvejen, tager udgangspunkt i lokalplanens bestemmelser for bygninger opført på skrånende grund, herunder at kælderen kan opføres synlig fra vej.

Ved tvivl om det naturlige terræn er fastlagt et niveauplan af kommunen i hvert enkelt tilfælde efter bygningsreglementets bestemmelser og som også beskrevet i håndbog for bygningsmyndigheder (såkaldt SB 144), hvorefter det fastlagte niveauplan alene bestemmer bygningshøjden.

Niveauplanen fastlægges på det sted, hvor bygningen ønskes placeret på grunden for bedst mulig udnyttelse. Hvor bygningen ønskes placeret på stærkt skrånende grunde fastlægges flere niveauplaner.

Når en eventuel kælder ses at overstige 1,25 meter over naturligt terræn til underkant af loft, regnes den med i bebyggelsesprocenten. Ud over at skulle medregnes i bebyggelsesprocenten, indgår kælderen også som en ekstra etage efter en vurdering af forskellige forhold, herunder udtryk af to etager samt bygningsfunktioners størrelse og anvendelsesmulighed. Antal og størrelse af vinduer ses også at kunne indgå i beregningen af antal etager.

De tidligere omtalte tilladelser til byggerierne på Kystvejen ville derfor højst sandsynligt have ført til afslag, hvis beregningsreglerne dengang var blevet anvendt korrekt og ensartet.

For så vidt angår tilladelsen til byggeri på Kystvejen 110, der er fra 2011, synes der at være tale om en fejl, fordi afgørelsen er i strid med Nævnets afgørelse fra 2007.

Som angivet ovenfor under afsnit 2.1 er der en enkelt nyere sag vedrørende Kystvejen 186, hvor der ud fra en konkret vurdering er givet en dispensation til et kælderplan, der ud fra beregningsreglerne i bygningsreglementet isoleret set vil være at betragte som en selvstændig etage. Som angivet er tilladelsen meddelt som en dispensation efter planloven fra lokalplanens pkt. 5.3 og dermed ikke som en direkte tilladelse efter lokalplanen.

Stevns Kommune har oplyst, at der ikke er andre tilfælde af byggesagsbehandling langs med Kystvejen, hvor der er meddelt dispensation fra lokalplanens pkt. 5.3 til at opføre byggeri med kælderetage, som i henhold til bygningsreglementet beregningsregler udgør en selvstændig etage.

Som angivet ovenfor er dispensationen bl.a. givet ud fra hensyntagen til at et i første omgang tilladt projekt indebar risiko for nedstyrtning af skrænten, samt at skrænten er meget stejl det pågældende sted.

HORTEN

I den konkrete sag har Stevns Kommune vurderet, at der har været grundlag for at meddele dispensation med henblik på at sikre et byggeri med en mere fremrykket placering på ejendommen. Natur- og Miljøklagenævnet har stadfæstet, at det var muligt at meddele en sådan dispensation i den konkrete sag.

4.3 **Skal en tvivlsom sagsbehandlingspraksis opretholdes?**

Spørgsmålet er på den baggrund, om den tidligere tilladelsespraksis - hvor Stevns Kommune havde en særlig måde at anvende bygningsreglementets beregningsregler på -, tilladelsen til byggeriet på Kystvejen 110 og dispensationen vedrørende Kystvejen 186 udgør en praksis, som andre borgere inden for lokalplanområdet kan støtte ret på.

En tilladelsespraksis, der går direkte op imod kravet om én etage i lokalplanen for så vidt angår sommerhusbyggerier og er baseret på beregningsmetoder, der fraviger bygningsreglementets beregningsregler, bliver ikke ud fra en juridisk betragtning lovlig af at blive fortsat. Og nye ansøgere anses ikke for at kunne have en berettiget og juridisk værnet forventning om, at en hidtidig lovstridig eller anfægtelig praksis kan påberåbes og fortsættes, heller ikke selvom de pågældende ansøgere og deres rådgivere måtte være i god tro.

En kommune er ikke afskåret fra at ændre eller tilpasse en praksis på et givent område, når den bliver opmærksom på, at hidtidig praksis er tvivlsom eller ligefrem lovstridig. Det er kommunen forpligtet til.

I forbindelse med kommunesammenlægningen i 2007 er det også almindeligt anerkendt, at de sammenlagte kommuner over en vis tid kan og skal arbejde på at tilpasse og ensrette praksis for så vidt angår f.eks. fortolkningen af en lokalplan.

Det bemærkes, at en forvaltningsmyndighed heller ikke er forpligtet til at følge en tidligere praksis eller enkeltstående afgørelse, hvis forvaltningen i øvrigt måtte betragte den pågældende afgørelse som en fejl.

På den baggrund vurderes det i øvrigt, at det ikke er i strid med ligebehandlingsprincippet, at Stevns Kommune har taget skridt til at lovliggøre sin praksis for fastlæggelse af niveauplan ved behandling af ansøgninger om opførelse af byggeri på skrånende terræn langs med Kystvejen.

Lovliggørelsen af kommunens praksis for sommerhusbyggeri på Kystvejen er sket af hensyn til at sikre fastlæggelsen af et niveauplan, som er konform med bygningsreglementets beregningsregler.

Stevns Kommune er ikke forpligtet til at opretholde en praksis for fastlæggelse af niveauplan, som ikke er i overensstemmelse med gældende regler på området.

De ansøgninger om tilladelser til fleretagers sommerhusbyggeri på skrånende terræn på Kystvejen, der er indgivet i nyere tid, er således behandlet i overensstemmelse med den sædvanlige anvendelse af beregningsreglerne i bygningsreglementet. Det drejer sig om Kystvejen 130B, der er påklaget, 184B og 184C.

Tilsvarende gælder for den sagsbehandling, der skal finde anvendelse i forbindelse med de verserende byggesager på Kystvejen 196 og 184A.

Hellerup den 8. juni 2015
Horten

Henriette Soja

HORTEN