

13. november 2020
Sagsnr.: 20/00502
Klagenr.: 1005713
MHR

AFGØRELSE
i klagesag om Gladsaxe Kommunes påbud om fysisk lovliggørelse i form af genplantning af træer på Slotsparken, Bagsværd

Gladsaxe Kommune har den 20. januar 2020 udsendt et brev om berigtigelse af afgørelse af 20. december 2019 om påbud om fysisk lovliggørelse i form af genplantning af træer på ejendommen Slotsparken 44, 2880 Bagsværd.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
www.naevneshus.dk

1. Klagen til Planklagenævnet

Ejerne af ejendommen klagede den 29. december 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen den 21. januar 2020 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført, at kommunen ikke har haft hjemmel til at give et påbud om genplantning af træer, at klageren har handlet i god tro, og at påbuddet er i strid med lighedsgrundsætningen.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1. Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører en ejendom, som ligger på Slotsparken 44, 2880 Bagsværd.

Ejendommen er omfattet af lokalplan nr. 74, Regattakvarteret og Bagsværd kvarter. Det fremgår af lokalplanens kortbilag 1, at ejendommen ligger i område 4.

Af lokalplanens § 1 fremgår bl.a. følgende om lokalplanens formål:

Denne lokalplan har til formål

[...]

- *at fastholde skovkarakteren i Aldershvile Slotspark og området vest herfor*

[...]

Lokalplanen fastsætter følgende i § 11.1 om bevaring af beplantning og søer m.v.:

I områderne 4, 5, 7, 15 og 16 må der ikke uden byrådets godkendelse foretages ændringer i den eksisterende, sammenhængende skovagtige træbevoksning.

Af lokalplanens redegørelse på side 5 fremgår derudover følgende:

BEVARELSE AF SKOVBEPLANTNING

Områderne 4, 5, 7 og 15 er karakteristiske ved, at der langs søbredden findes en sammenhængende løvskovbeplantning, som udgør et markant landskabstræk.

Lokalplanen fastlægger, at dette skovområde skal bevares i sin nuværende udstrækning. Se kortbilag nr. 2.

På kortbilag 2 til lokalplanen er de reducerede skov- og søbeskyttelseslinier i lokalplanområdet markeret med grå farve, imens bygninger med bevaringsbestemmelse er fremhævet med sort. Herudover er der ingen konkrete angivelser af bevaringsværdige områder.

På kortbilag 3 er der angivet et skovområde med bevaringsbestemmelse. Klagerens ejendom ligger inden for det markerede område.

2.2. Forløbet før kommunens afgørelse

Kommunen modtog den 4. september 2019 en klage om, at der pågik fældning af et større antal træer på ejendommen. Kommunen foretog samme dag en besigtigelse på ejendommen, hvor kommunen konstaterede, at der var fældet flere træer i strid med lokalplanen.

På baggrund af besigtigelsen meddelte kommunen et mundtligt standsningspåbud, som blev fulgt op af et skriftligt standsningspåbud den 6. september 2019.

Kommunen foretog endnu en besigtigelse den 27. september 2019, hvor kommunen konstaterede, at der i skellet mellem klagerens ejendom og en nabos ejendom var foretaget beskæring af træer. Kommunen vurderede, at beskæringen udgjorde en fortsat overtrædelse af lokalplanens § 11.1 henset til den nære tidsmæssige sammenhæng mellem fældningen af træerne på klagerens egen grund og de beskærede træers placering tæt ved skel.

Kommunen sendte den 9. oktober 2019 et varsel om påbud til ejerne af ejendommen.

Klageren har ikke søgt om lovliggørende dispensation.

2.3. Afgørelsen af 20. december 2019

Gladsaxe Kommune gav den 20. december 2019 påbud om fysisk lovliggørelse i form af genplantning af træer på ejendommen Slotsparken 44, 2880 Bagsværd. Påbuddet er sendt til ejerne af ejendommen.

Det fremgik af afgørelsen, at kommunen ud fra de foretagne besigtigelser har konstateret, at der er fældet 6 forholdsvis store træer på ejendommen. Kommunen vurderede desuden, at der er fjernet et ubestemt antal mindre træer ved oprivning med rod eller opgravning. Kommunen henviste i den forbindelse til offentlig tilgængelige luftfotos for området fra 2018 samt billedmateriale modtaget af naboen.

Kommunen anførte videre, at offentligt tilgængelige luftfotos over området fra 1992 (hvor lokalplanen blev vedtaget) til 2018 viser, at træerne på ejendommen har været en del af en større, sammenhængende, skovagtigt beplantning i planområde 4.

Kommunen gengav og henviste i påbuddet til lokalplanens § 11.1, der fastsætter, at der ikke uden byrådets godkendelse må foretages ændringer i den eksisterende, sammenhængende skovagtige træbevoksning. Kommunen vurderede, at fjernelsen af beplantningen er i strid med den nævnte bestemmelse, idet der ikke er indhentet tilladelse til at fjerne træerne og dermed foretage ændringen.

Kommunen henviste desuden til, at bevaringen af den skovagtige beplantning er omfattet af planens formålsbestemmelse i lokalplanens § 1 og § 11.1.1, der bestemmer, at områdets fremtidige skovkarakter skal sikres ved nyplantning m.v. efter en samlet plejeplan, som er godkendt af byrådet, samt at bevaringen af skovbeplantningen er nævnt på side 5 i lokalplanens redegørelse.

Kommunen anførte derudover, at kommunen anser beskæringen af naboens træer – i sammenhæng med de øvrige ændringer på klagerens ejendommen – som en overtrædelse af lokalplanens § 11.1.

Det fremgik af påbuddet, at lovliggørelse skal ske ved genplantning af minimum 12 danske skovtræer senest den 1. april 2020. Herudover fremgik bl.a. følgende:

Træerne skal ved plantningen have en diameter på ca. 18-20 mm, være i én meters højde og være placeret fordelt på det i bilag 2 angivne område på jeres ejendom således, at træerne, når disse er fuldt udvoksede, indgår i områdets sammenhængende skovagtige beplantning, ideelt set med en på ejendommen sammenhængende trækrone.

Kommunen lagde i sin vurdering vægt på, at retableringen skal resultere i en beplantning af sammenhængende skovagtig karakter, når træerne er endeligt udvoksede, og at dette kan vare op til 20 år afhængig af de valgte træarter. Hertil bemærkede kommunen, at det ikke er proportionalt at påbyde ejerne af ejendommen at foretage beplantning af større træer, idet plantning af større træer vil være uforholdsmæssigt omkostningstungt, og derudover ikke nødvendigvis giver det bedste udgangspunkt for træernes trivsel på sigt.

Kommunen vurderede, at der ikke er grundlag for at foretage en retlig lovliggørelse af forholdet. Kommunen lagde vægt på, at bevaringen af den skovagtige beplantning er omfattet af lokalplanens formålsbestemmelse, og at planlovens § 19 fastsætter, at kommunen kun kan meddele dispensation fra bestemmelserne i en lokalplan, hvis den pågældende dispensation ikke er i strid med planens principper.

2.4. Kommunens berigtigede afgørelse af 20. januar 2020

Gladsaxe Kommune berigtigede den 20. januar 2020 afgørelsen af 20. december 2019.

Det fremgik af følgeskrivelsen til berigtigelsen, at kommunen var blevet opmærksom på en skrivefejl i afgørelsen, idet den korrekte ordlyd af påbuddet var følgende: ”Træerne skal ved plantningen have en diameter på ca. 18-20 mm, målt i én meters højde [...]”. Kommunen anførte i følgeskrivelsen, at der er tale om en berigtigelse af præciseringsmæssig karakter i forhold til ordlyden af påbuddet, og at berigtigelsen ikke vedrører påbuddets materielle indhold. Afgørelsen var vedlagt med den tilrettede tekst.

2.5. Klagen og bemærkningerne hertil

2.5.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagen af 29. december 2019. Kommunen er ikke kommet med bemærkninger til klagen.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.5.2. Upræcis lokalplanbestemmelse

Klageren anfører, at det fremgår af lokalplanens redegørelse om bevarelse af skovbeplantning, at område 4, som klagerens ejendom ligger i, er karakteristisk ved, at der langs søbredden findes en sammenhængende løvskovbeplantning, og at lokalplanen med henvisning til bilag 2 fastlægger, at dette skovområde skal bevares i sin nuværende udstrækning.

Klageren anfører videre, at bilag 2 udelukkende viser reducerede skov- og søbeskyttelseslinjer og bevaringsværdige bygninger, og at bilag 3 viser skovområde med bevaringsbestemmelse, men at bevaringsværdige træer i områder ikke er indkredset med cirkler eller på anden vis markeret.

Klageren henviser til afgørelsen i NMK-33-01913, hvor det fremgår, at redegørelsen i en lokalplan ikke har bindende virkning, og at kortbilag heller ikke i sig selv har bindende virkning, medmindre der i en bindende lokalplanbestemmelse er henvist til et kortbilag.

Klageren anfører herefter, at lokalplanens kortbilag 2 omfatter hele lokalplanområdet uden yderligere præcisering af bevaringsværdig beplantning. Klageren uddyber, at præciseringskravet i lokalplanen ikke er opfyldt, idet det angivne område dækker langt mere end det i formålsbestemmelsen angivne hensyn, der ønskes opnået med lokalplanen, og at der således ikke foreligger nærmere angivelse af, hvilke træer eller trægrupper der skal besvares. Klageren henviser bl.a. til afgørelsen i NMK-33-01996.

På den baggrund gør klageren gældende, at lokalplanens § 11.1 ikke kan håndhæves pga. manglende opfyldelse af præcisionskravet.

2.5.3. De fældede træer er ikke omfattet af lokalplanens § 11.1

Klageren gør desuden gældende, at de fældede træer ikke er omfattet af § 11.1.

Klageren anfører, at de fældede træer ikke befandt sig langs søbredden, men derimod spredt i haven langt væk fra søbredden.

Klageren anfører videre, at de fældede træer ikke er omfattet af den eksisterende, sammenhængende skovagtige træbevoksning, idet træerne stod isoleret på en åben grund mellem de ”skovagtige” områder henholdsvis mod øst og vest på ejendommen, samt mellem søen og stien.

Klageren henviser derudover til lokalplanens § 11.1.1, idet klageren anfører, at der ikke er og aldrig har været tinglyste servitutter eller plejeplaner omkring beplantning på ejendommen.

2.5.4. Kommunen har ikke hjemmel til at udstede påbud om genplantning

Klageren gør desuden gældende, at lokalplanen hverken i § 11 eller i lokalplanen i øvrigt giver kommunen hjemmel til at kræve genplantning. Klageren henviser i den forbindelse til afgørelsen i NMK-33-01559. Klageren uddyber, at en lokalplan udelukkende regulerer fremtidige handlinger, og ikke kan pålægge en borger en handlepligt.

2.5.5. Beskæring af træer

Klageren anfører, at det bl.a. i henhold til hegnsloven er tilladt at beskære grenene i skellinjen, hvis grenene fra naboens træ hænger så lavt ind over ens grund, at man ikke kan komme til med sine havemaskiner.

Klageren anfører videre, at kommunen har lagt vægt på, at beskæringen af træerne skulle vurderes ud fra lokalplanens bestemmelser om bevaring af træer langs søbredden. Klageren gør i den forbindelse gældende, at kommunens tilgang virker noget vidtrækkende og ikke proportionalt, idet det bl.a. ikke vil være tilladt at skabe sig adgang til egen grund med maskiner, cykler eller lign.

Klageren gør derfor gældende, at beskæring af træer i skel ikke er ulovlig.

2.5.6. God tro

Klageren anfører, at klageren alene har handlet ud fra god tro baseret på en grundig gennemgang af de informationer, der har været til rådighed.

Klageren anfører videre, at træerne på grunden blev fældet om torsdagen, og at klageren tidligere havde fået mundtligt tilsagn om at modtage byggetilladelsen om fredagen.

2.5.7. Lighedsprincippet

Klageren anfører, at samtlige grunde langs søen ser ud til at have såvel fældet som beskåret eksisterende træer gennem de sidste mange år, og at dette er en praksis, der hidtil har været accepteret enten eksplicit eller stiltiende.

Klageren gør derfor gældende, at det ud fra lighedsprincippet virker urimeligt,

at kommunen tolker bestemmelsen i en retning, som kommunen ikke tidligere har lagt til grund for andre borgere i området.

2.5.8. Øvrige klagepunkter

Klageren anfører desuden, at standsningspåbuddet af 6. september 2019 er sket på et uhjemlet grundlag.

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

Kommunerne fører tilsyn efter planloven. Det betyder bl.a., at kommunen skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning, jf. lovens § 51, stk. 3. Planklagenævnet kan bl.a. tage stilling til kommunernes tilsynsafgørelser efter denne bestemmelse, herunder afgørelser om lovliggørelse af ulovlige forhold. I den konkrete sag har kommunen truffet afgørelse om påbud om fysisk lovliggørelse i form af genplantning af træer på ejendommen Slotsparken 44, 2880 Bagsværd.

Følgende betragtes som et retligt spørgsmål:

- Om kommunen har haft hjemmel til at give påbuddet, herunder om forholdet er i overensstemmelse med lokalplanen og dermed er umiddelbart tilladt efter planloven.
- Om kommunen har overholdt almindelige forvaltningsretlige principper og regler, herunder lighedsgrundsætningen samt regler om varsel og partshøring.

3.2. Umiddelbart tilladt eller krav om dispensation

3.2.1. Generelt om lokalplaner

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.

I medfør af planlovens § 15, stk. 1, skal en lokalplan bl.a. indeholde oplysninger om planens formål. En lokalplans formålsbestemmelse afgrænser nærmere de formål, som skal varetages med planens øvrige og mere detaljerede bestemmelser om f.eks. anvendelse og udformning af bebyggelse. Et forhold, som ønskes reguleret gennem lokalplanen, kan således ikke sikres gennem

¹ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

formålsbestemmelse alene, men skal komme til udtryk i planens konkrete bestemmelser.

Det er kun de egentlige lokalplanbestemmelser, der har bindende retsvirkning. Lokalplanens redegørelsestekst er alene af oplysende karakter, men kan i et vist omfang anvendes som fortolkningsbidrag til lokalplanbestemmelserne.

En bestemmelse i en lokalplan kan være formuleret som en dispensationsbestemmelse², 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 at tillade også andre dispositioner. Kommunens udnyttelse af en dispensationsbestemmelse skal gennemføres ved en dispensationsprocedure efter bestemmelserne i planlovens § 19 og efter bestemmelserne i planlovens § 20 om forudgående naboorientering.

En bestemmelse i en lokalplan må – for at kunne håndhæves som en bindende bestemmelse – være så klart og præcist formuleret, at der ikke kan herske tvivl om, hvorvidt den er overholdt eller ej i den situation, som sagen vedrører.

3.2.2. Fældning af træer

I en lokalplan kan der optages bestemmelser om bevaring af eksisterende beplantning, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 10. Det er en betingelse i forhold til planlovens § 18, at det er nærmere konkretiseret i lokalplanen, f.eks. ved henvisning til markering på et kortbilag, hvilken beplantning, der skal bevares.³ Dette skal bl.a. ses i lyset af, at træer, buske og andre former for beplantning kan opstå af sig selv over tid, og at en generel henvisning til sådanne beplantninger derfor ikke er tilstrækkelig præcis.

Bestemmelsen i lokalplanens § 11.1 er formuleret som en dispensationsbestemmelse, som fastsætter, at der ikke må foretages ændringer i den eksisterende, sammenhængende skovagtige træbevoksning i områderne 4, 5, 7, 15 og 16 uden byrådets godkendelse.

Bestemmelsen indeholder ikke i sig selv en præcis angivelse af, hvilke træer eller grupper af træer og beplantning, der skal bevares, og bestemmelsen indeholder heller ikke en henvisning til et kortbilag med markering af bestemte

² Tidligere benævnt ”kompetencenorm”.

³ Se hertil bl.a. NMK-33-01996 hvor nævnet fandt, at lokalplanbestemmelse om bevaring af beplantning ikke var tilstrækkelig klar og præcis. Det fremgik af bestemmelsen, at haverne i området skulle bevares som beplantede områder og at fældning af løvfældende træer kun måtte ske med byrådets tilladelse.

træer eller grupper af træer og beplantning.

Planklagenævnet finder ikke, at lokalplanens § 11.1 har den fornødne klarhed og præcision til, at den kan håndhæves af kommunen i den konkrete sag, da der ikke er en nærmere angivelse af, hvilke træer eller trægrupper, der skal bevares.

Nævnet finder på den baggrund, at fældningen af træerne på klagerens ejendom er umiddelbart tilladt, og derfor ikke kræver dispensation.

Nævnet bemærker, at det forhold, at formålsbestemmelsen i § 1 fastsætter, at det er lokalplanens formål at fastholde skovkarakteren i Aldershvile Slotspark og området vest herfor, ikke medfører et andet resultat, idet de forhold, som ønskes reguleret i lokalplanen, ikke kan sikres gennem formålsbestemmelsen, men skal komme til udtryk i lokalplanens konkrete bestemmelser.

Da fældningen af træer er umiddelbart tilladt efter § 11.1, har kommunen ikke haft hjemmel til at give påbuddet om genplantning.

Nævnet finder herefter ikke anledning til at tage stilling til de øvrige klagepunkter i sagen. Nævnet har heller ikke fundet anledning til at tage stilling til, hvorvidt nævnet har kompetence til at behandle klagepunktet vedrørende standsningspåbuddet af 6. september 2019.

3.3. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver Gladsaxe Kommunes påbud af 20. januar 2020 om fysisk lovliggørelse i form af genplantning af træer på ejendommen Slotsparken 44, 2880 Bagsværd.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁴ 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.

4. Gebyr

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

⁴ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

5. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Gladsaxe Kommune (j.nr. 20-1-02.00.00-K02) samt for klageren 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.



Inge Rønberg
Stedfortrædende formand