

MRF 2021.359

Planklagenævnets afgørelse af 6. december 2021, j.nr. 21/09366

Ikke medhold i klage over lokalplan, der fastsatte bebyggelsesregulerende bestemmelser for et boligområde, da kommunen ikke havde varetaget usaglige hensyn eller tilsidesat lighedsgrundsætningen. Nævnet afviste at tage stilling til klagepunkt om, at lokalplanen greb ind i en tilsvarende verserende sag, da sagen ikke vedrørte afgørelsen om vedtagelse af lokalplanen.

Aalborg Kommune vedtog i juni 2021 endeligt lokalplan nr. 3-3-119, Boliger, Hasseris. Formålet med lokalplanen var ifølge planens § 1 bl.a. at fastsætte bebyggelsesregulerende bestemmelser for at sikre områdets havebykarakter og bebyggelsens arkitektur, samt at området fortsat skulle anvendes til åben-lav boligbebyggelse. Lokalplanen indeholdt desuden bestemmelser om bebyggelsens omfang og placering, herunder byggelinjer, højde, etageantal og altaner og tagterrasser, og bebyggelsens udseende, herunder bygningsform, facader, tagbeklædning mv. Planvedtagelsen blev påklaget af en ejendomsejer i lokalplanområdet, der bl.a. anførte, at lokalplanen kun havde til formål at tilgodese enkelte beboere på vejen, der allerede havde bygget i strid med den nu vedtagne lokalplan, og at lokalplanen greb ind i en allerede verserende sag ved Planklagenævnet, hvor politikere tilsvarende forsøgte at komme andre beboere i møde ved at sikre, at et kommende byggeri, der ville være fuldt lovligt i henhold til den tidligere lokalplan, ikke længere kunne opføres. Det anførtes endvidere, at lokalplanen var udtryk for ekspropriation, da ejeren købte ejendommen med det formål at renovere og tilbygge den, at kommunen sideløbende med udarbejdelsen af lokalplanen havde givet tilladelse til opførelse af en bolig på en anden ejendom i strid med planen, og at kommunen senere havde givet dispensation til overskridelse af byggetilladelsen i strid med den tidligere lokalplan. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at den

af klager anførte anden verserende sag ikke vedrørte ”kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplanen”. Nævnet afviste derfor at tage stilling til klagepunktet. For så vidt angik spørgsmålet, om lokalplanen usagligt tilgodeså enkelte beboere, fandt nævnet med henvisning til lokalplanens § 1, at lokalplanen havde en saglig og planlægningsmæssig relevant begrundelse, og at der ikke var grundlag for at antage, at kommunen havde varetaget usaglige hensyn. For så vidt angik spørgsmålet om ekspropriation, fandt nævnet ikke, at bestemmelserne i lokalplanen udgjorde en sådan særlig intens og konkret indskrænkning i ejerens rådighed over ejendommen, at ejeren var afskåret fra en økonomisk rimelig udnyttelse af ejendommen. Nævnet lagde herved vægt på, at lokalplanlægning som udgangspunkt er erstatningsfri regulering, og at kommunen i henhold til planlovens § 15, stk. 2, havde haft hjemmel til at vedtage bestemmelserne. Nævnet fandt ikke, at kommunen med vedtagelsen af lokalplanen havde tilsidesat lighedsgrundsætningen, idet nævnet henviste til, at lighedsgrundsætningen ikke er til hinder for, at en kommune fastsætter bebyggelsesregulerende bestemmelser i en lokalplan, uanset at kommunen tidligere har givet tilladelser eller dispensationer til byggeri, der ikke er i overensstemmelse med de pågældende bestemmelser i den senere vedtagne lokalplan. Planklagenævnet kunne herefter ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Afgørelsen giver anledning til to bemærkninger. Den af klager omtalte sag blev afgjort den 27. august 2021 (MRF 2021.250 Pkn) og vedrørte klage over kommunens påbud efter planlovens § 43 om håndhævelse af en privatretlig servitut. Da kommunen med lokalplanen havde ophævet servitutten, måtte påbuddet efter § 43 anses for bortfaldet, hvorfor Planklagenævnet ophævede påbuddet i denne sag. Dette burde nævnet have tydeliggjort. I forhold til klagen over ekspropriation kan det undre, at Planklagenævnet ikke oplyste, at hvis en lokalplan hindrer den fremtidige udnyttelse af ejendommen på en så indgribende måde, at det er ekspropriativt, vil ejeren have krav på kommunal overtagelse efter en analog til planlovens § 48. Se herom Anker: Planloven med kommentarer, 2013, s. 748 ff., og Pagh: Fast ejendom – regulering og køb, 3. udg., 2017, s. 664 ff.

Afgørelse i klagesag om Aalborg Kommunes vedtagelse af lokalplan nr. 3-3-119, Boliger, [A1], Hasseris

21/09366

Aalborg Kommune vedtog den 21. juni 2021 endeligt lokalplan nr. 3-3-119, Boliger, [A1], Hasseris.

En borger, der ejer en af ejendommene i lokalplanområdet, har klaget over planvedtagelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om der ligger saglige og planlægningsmæssige hensyn bag planvedtagelsen.
- Om lokalplanen har karakter af ekspropriation.
- Om kommunen i forbindelse med planvedtagelsen har overholdt det forvaltningsretlige ligebehandlingsprincip.

Planklagenævnet kan ikke behandle de øvrige klagepunkter i sagen.

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

1. Sagens oplysninger

1.1. Lokalplanen og området

Sagen vedrører lokalplan nr. 3-3-119, Boliger, [A1], Hasseris (https://dokument.plandata.dk/20_10477209_1624604217070.pdf).[1] Formålet med lokalplanen er at fastsætte bebyggelsesregulerende bestemmelser for at sikre bebyggelsens arkitektur, herunder tilpasning til terrænet og materialer.

Planområdet ligger i Hasseris i Aalborg, og var tidligere omfattet af lokalplan nr. 3-3-103.

Af lokalplanens redegørelse, side 2, fremgår bl.a. følgende vedrørende lokalplanens baggrund og formål:

Denne lokalplan skal erstatte et mindre område af lokalplan 3-3-103 og skal virke som administrationsgrundlag ved om- og tilbygning af den eksisterende bebyggelse og ved det byggeri, som sker i form af nedrivning med efterfølgende nybyggeri.

Formålet med lokalplanen er at skabe et bedre administrationsgrundlag for byggesagsbehandlingen, hvor der både har været en lokalplan og en deklaration at forholde sig til. Deklarationen "af 26. november 1959 om bebyggelse, benyttelse mv., fjernvarme/anlæg mv." er gennem tiden blevet udvandet, og det har skabt uklarhed for borgerne og i sagsbehandlingen. Nogle af deklarationens bestemmelser indbygges i lokalplanen, og deklarationen aflyses i forbindelse med lokalplanens godkendelse.

Aalborg kommune gør brug af sin lokalplanret til at opdatere plangrundlaget for de bebyggelsesregulerende og arkitektoniske bestemmelser under et med henblik på fremover at sikre bebyggelsens tilpasning til terrænet, herunder at bevare områdets grønne bevaringsværdige miljø samt at sikre værdier i det arkitektoniske udtryk og i materialer.

Af lokalplanens redegørelse, side 7, fremgår bl.a. følgende vedrørende lokalplanens indhold:

Bebyggelse

I den eksisterende lokalplan 3-3-103 er der meget vage bestemmelser for nybyggeri. Denne lokalplan skal derfor regulere den fremtidige bebyggelses udseende, omfang og placering med det formål at opnå en bedre harmoni med den omkringliggende bebyggelse, fx den almene boligbebyggelse på sydsiden af [A1], samt tilpasning til terrænet.

Lokalplanen indeholder derfor bestemmelser om bygningsformer, forhold til terræn, materialer og det grønne.

[...]

Af lokalplanens formålsbestemmelse i § 1, fremgår følgende vedrørende lokalplanens formål:

1.1 Lokalplanens formål er at sikre:

- Fastsættelse af bebyggelsesregulerende bestemmelser for at sikre bebyggelsens arkitektur, herunder tilpasning til terrænet og materialer,

- at havebykarakteren i området fastholdes, herunder at områdets grønne præg (forhaver, levende hegn, hække og større træer) bevares,
- at området fortsat anvendes til åben-lav boliger.

Lokalplanen indeholder desuden bl.a. bestemmelser om bebyggelsens omfang og placering, herunder, byggelinjer, højder, etageantal og altaner og tagterrasser, og bebyggelsens udseende, herunder bygningsform, facader, tagbeklædning mv.

1.2. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra klageren: Klagen af den 19. juli 2021 2021.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 12. august 2021.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 17. august 2021.

Klagen og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen. Klagen er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.1.1. Generelt om 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.[2]

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger.

2.1.2. Forhold, som ikke behandles

Hensigtsmæssighed

Klageren anfører, at den tidligere lokalplan fungerede ganske udmærket, og at den nye lokalplan blot gør forholdene endnu mere forvirrende end tidligere, dels fordi lokalplanen alene vedrører et mindre område af den tidligere lokalplan, og dels fordi de bygningsmæssige indskrænkninger i forhold til den tidligere lokalplan står i skærende kontrast til de nuværende ejendomme.

Endvidere foreslår klageren, at ophævelse af deklarationen fra 1959 ville give et entydigt og klart administrationsgrundlag, således at nødvendigheden af at udarbejde en ny lokalplan ikke ville være til stede.

Endelig anfører klageren, at såfremt formålet med lokalplanen var at rette op på uklarheder i den tidligere lokalplan, så burde kommunen have ændret hele den tidligere lokalplan og ikke blot et mindre område heri.

Uenighed i planers indhold eller hensigtsmæssighed er ikke et retligt spørgsmål, som Planklagenævnet kan tage stilling til. Planklagenævnet finder, at ovenstående klagepunkter vedrører lokalplanens hensigtsmæssighed og klagerens ønsker til planlægningen og Planlagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle disse spørgsmål.

Allerede verserende sag

Klageren anfører, at lokalplanen griber ind i en allerede verserende sag ved Planklagenævnet, [3] og at denne sag trækker paralleller til den verserende sag, hvor politikere ved magtmisbrug og kammerateri forsøger at komme enkelte beboere på [A1] i møde ved at sikre, at et kommende byggeri, der ville være fuldt lovligt i henhold til den tidligere lokalplan, ikke længere kan opføres.

Planklagenævnet finder ikke, at dette vedrører kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplanen, og nævnet afviser derfor at tage stilling til klagepunktet.

2.2 Planlægningsmæssig begrundelse og usaglige hensyn

2.2.1. Klagen

Klageren anfører, at lokalplanen, der alene vedrører et lille udsnit på 15 ejendomme af den tidligere lokalplan, kun har til formål at tilgodese enkelte beboere på vejen, der allerede har bygget og ombygget, men efterfølgende ikke ønsker, at andre naboer gør det samme. Kommunen burde endvidere ifølge klageren ikke bruge tid og ressourcer på at lave en sådan lokalplan, når andre opgaver udsættes på grund af corona.

Planklagenævnet har forstået dette som et klagepunkt om, at der ikke ligger saglige og planlægningsmæssige hensyn bag planvedtagelsen.

2.2.2. Generelt om planlægningsmæssig begrundelse og usaglige hensyn

Efter planlovens § 13, stk. 1, kan en kommune til enhver tid beslutte at tilvejebringe planforslag og ændringsforslag til eksisterende kommunale planer i overensstemmelse med de procedurer, som er fastsat i planlovens kapitel 6, når det er planlægningsmæssigt relevant (lokalplanretten), og såfremt indholdet i øvrigt er i overensstemmelse med reglerne i planloven.

Tilvejebringelsen af et ændret plangrundlag kan bl.a. ske ud fra et ønske om at erstatte hidtidige planer med et nyt plangrundlag og dermed skabe andre udviklingsmuligheder i en kommune.

Lokalplankompetencen forudsætter således, at der er en planlægningsmæssig relevant begrundelse, og planlægningen må ikke være baseret på usaglige hensyn. Rent økonomiske hensyn er ikke et planlægningsmæssigt relevant hensyn. En eventuel usaglighed vil typisk bestå i, at kommunen udarbejder en lokalplan alene af hensyn til kommunens egne økonomiske interesser.

I forhold til vedtagelse af planer tilkommer der kommunen et meget vidt planlægningsmæssigt skøn i forhold til indholdet. Dette skøn kan ikke efterprøves af Planklagenævnet. Nævnet kan herunder ikke efterprøve, om planlægningen er hensigtsmæssig eller rimelig. Nævnet kan prøve, om planlægningen er i overensstemmelse med f.eks. planlovens § 15, § 15 a og § 15 b. Nævnet kan desuden prøve, om planen varetager planmæssige hensyn og ikke usaglige hensyn. Det forhold, at planen er udtryk for en afvejning af hensyn, som klageren ikke er enig i, er imidlertid ikke i sig selv et udtryk for, at der er inddraget usaglige hensyn.

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Efter planlovens § 15, stk. 1, skal en lokalplan indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger, og formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse.

Den planlægningsmæssige begrundelse i den aktuelle sag fremgår af lokalplanens § 1.

Planklagenævnet finder, at ønsket om at fastsætte bebyggelsesregulerende bestemmelser for at sikre bebyggelsens arkitektur, at fastholde havebykarakter i området og sikre områdets anvendelse til åben-lav bebyggelse, er en saglig og planlægningsmæssig relevant begrundelse.

Planklagenævnet finder på baggrund af sagens oplysninger i øvrigt ikke grundlag for at antage, at kommunen har varetaget usaglige hensyn ved vedtagelsen af planen. Nævnet lægger herved vægt på, at kommunen har beskrevet en planmæssig relevant grund til at vedtage lokalplanen.

På baggrund af ovenstående kan Planklagenævnet ikke give medhold i klagepunktet.

2.3. Ekspropriativ karakter af lokalplanen

2.3.1. Klagen

Klageren gør gældende, at lokalplanen er udtryk for ekspropriation.

Klageren anfører, at han købte ejendommen i lokalplanområdet i december 2020, og at hensigten var at renovere samt tilbygge en tagetage på samme vis, som det eksempelvis er sket på en anden ejendom i lokalplanområdet.

Klageren anfører endvidere, at med lokalplanen forsvinder muligheden for klagerens byggeplaner.

Planklagenævnet forstår dette således, at lokalplanen har karakter af ekspropriation, fordi de bebyggelsesregulerende bestemmelser i lokalplanen umuliggør klagerens byggeplaner.

2.3.2. Generelt om lokalplanbestemmelser og ekspropriativ karakter af lokalplanlægning

Der er i planlovens § 15 fastsat udtømmende bestemmelser om, hvad der kan fastsættes bestemmelser om i en lokalplan. Enhver lokalplanbestemmelse kræver en saglig, planlægningsmæssige begrundelse.

Planlovens § 15, stk. 2, fastlægger, hvad der kan optages lokalplanbestemmelser om (lokalplankataloget).

I en lokalplan, kan der optages bestemmelser om ejendommens størrelse og afgrænsning, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 3.

I en lokalplan, kan der endvidere optages bestemmelser om bebyggelsers beliggenhed på grundene, herunder om den terrænhøjde, hvori en bebyggelse skal opføres, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 6.

I en lokalplan kan der desuden optages bestemmelser om bebyggelses omfang og udformning, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 7.

Der kan endvidere i en lokalplan optages bestemmelser om udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer, herunder om terrænregulering, hegnsforhold, bevaring af beplantning og beplantningsforhold i øvrigt, herunder beplantningens tilladte højde, samt belysning af veje og andre færdselsarealer, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 10

Lokalplanlægning er som udgangspunkt erstatningsfri regulering. I helt særlige tilfælde kan en lokalplan dog have karakter af ekspropriation, f.eks. hvis en lokalplanbestemmelse medfører en sådan særligt intens og konkret indskrænkning i rådigheden, at den konkret afskærer grundejeren fra en økonomisk rimelig udnyttelse af sin ejendom.[4]

En kommune kan lovligt vedtage lokalplanbestemmelser, som bevirker, at mulighederne for ombygning eller nybygning ændres, såfremt lokalplanbestemmelsen i øvrigt er planlægningsmæssigt relevant begrundet.

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.

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder ikke, at bestemmelserne i lokalplanen udgør en sådan særlig intens og konkret indskrænkning i klagerens rådighed over ejendommen, at klageren som grundejer afskæres fra en økonomisk rimelig udnyttelse af ejendommen. Nævnet lægger herved vægt på, at lokalplanlægning som udgangspunkt er erstatningsfri regulering, og at kommunen i henhold til planlovens § 15, stk. 2, har haft hjemmel til at vedtage bestemmelserne.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

2.4. Lighedsgrundsætningen

2.4.1 Klagen

Klageren anfører, at kommunen sideløbende med udarbejdelsen af den nye lokalplan, har givet tilladelse til, at der på en ejendom i lokalplanområdet kan opføres en bolig med stueplanniveau 3 meter over terræn og at kommunen senere har givet dispensation til

overskridelse af byggetilladelsen. En byggetilladelse, som ifølge klageren var i strid med den tidligere lokalplan. Klageren anfører, at dette er i strid med lighedsprincippet.

Planklagenævnet har opfattet dette som en klage over, at kommunen ved planvedtagelsen har handlet i strid med lighedsgrundsætningen.

2.4.2. Generelt om lighedsbetragtninger i forbindelse med planvedtagelser

Kommunen kan frit beslutte, om den ønsker at tilvejebringe en lokalplan, jf. planlovens § 13, stk. 1, bortset fra de særlige situationer, som er omfattet af planlovens § 13, stk. 3. Kommunens skønsmæssige beslutning om at tilvejebringe en lokalplan kan som udgangspunkt ikke efterprøves af Planklagenævnet.

Kommunen er desuden ikke som følge af lighedsgrundsætningen afskåret fra at vedtage lokalplaner, som indeholder bebyggelsesregulerende bestemmelser, uanset at kommunen tidligere har givet tilladelser eller dispensationer til byggeri, der ikke er i overensstemmelse med de bebyggelsesregulerende bestemmelser i den senere vedtagne lokalplan.

Desuden er kommunen ikke som følge af lighedsgrundsætningen afskåret fra at vedtage lokalplaner, som giver mulighed for forskellige byggemuligheder inden for lokalplanområdet.

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at fastslå, at kommunen med vedtagelsen af lokalplanen har tilsidesat lighedsgrundsætningen. Nævnet lægger herved vægt på, at lighedsgrundsætningen ikke er til hinder for, at en kommune fastsætter bebyggelsesregulerende bestemmelser i en lokalplan uanset, at kommunen tidligere har givet tilladelser eller dispensationer til byggeri, der ikke er i overensstemmelse med de pågældende bestemmelser i den senere vedtagne lokalplan.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over lokalplan nr. 3-3-119, Boliger, [A1], Hasseris.

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

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.[5] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Det indbetalte klagegebyr 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.[6]

[1] Planerne kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/> (<http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>).

[2] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

[3] Planklagenævnets sagsnr. 20/06277.

[4] I Højesterets dom i UfR 2015.902 H fandt Højesteret, at en lokalplanbestemmelse, som ophævede en tinglyst servitut, i den konkrete sag havde ekspropriativ karakter.

[5] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

[6] Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.

Sag:

21/09366

Dato:

6. december 2021.

Emner:

Planloven, retlig (...)

Highlight: Vis/skjul highlight

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
[Tilgængelighedserklæring](https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk) (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)

