

MRF 2021.5

Planklagenævnets afgørelse af 7. januar 2021, j.nr. 20/02893

Afslag på udarbejdelse af ny lokalplan ophævet og hjemvist, da etablering af en multifunktionsbakke i overensstemmelse med kommuneplan var lokalplanpligtig. Kommunen var derfor forpligtet til at udarbejde forslag til lokalplan efter planlovens § 13, stk. 3.

E var ejer af en ejendom, der i kommuneplan var udlagt til rekreativt område. I maj 2019 søgte E om tilladelse til at etablere en multifunktionsbakke af ren jord med et areal på over 120.000 m² til brug for forskellige rekreative formål. Ejendommen var placeret i delområde 5 i lokalplan nr. 5007, og ifølge lokalplanens § 3.1 skulle delområdet anvendes til almene fritidsaktiviteter samt ferie- og turismæssige aktiviteter. Af lokalplanens § 3 fremgik endvidere, at der kunne etableres en fyldbakke med rent jordfyld på ejendommen, men at sådanne planer krævede udarbejdelse af supplerende lokalplan. Faaborg-Midtfyn Kommune meddelte i december 2019 afslag på E's ansøgning om at etablere multifunktionsbakken. Kommunen vurderede, at projektet var lokalplanpligtigt, jf. planlovens § 13, stk. 2, og at kommunen ikke ville udarbejde en ny lokalplan for området, da placeringen af den kunstige bakke var uhensigtsmæssig og bl.a. ville medføre trafikale gener i området. Afslaget blev påklaget af E, der anførte, at kommunen ved at afvise udarbejdelsen af en supplerende lokalplan ikke efterlevede lokalplan nr. 5007, og at der ikke var hjemmel i planlovens § 13, stk. 2 og 5, til at afvise

udarbejdelsen af en supplerende lokalplan. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at det ansøgte projekt ville medføre en væsentlig ændring i det bestående miljø, som medførte lokalplanpligt efter planlovens § 13, stk. 2. Spørgsmålet var herefter, om kommunen i henhold til planlovens § 13, stk. 3, havde pligt til at fremsætte et lokalplanforslag til fremme af det ansøgte projekt. Nævnet fandt, at multifunktionsbakken var i overensstemmelse med kommuneplanen, og at der ikke var fastsat bindende lokalplanbestemmelser for den fremtidige anvendelse af området, hvorfor kommunen var forpligtet til at udarbejde og offentliggøre et forslag til lokalplan i overensstemmelse med kommuneplanens rammebestemmelse for området, jf. planlovens § 13, stk. 3. Nævnet bemærkede, at kommunen inden for kommuneplanens rammer kan give lokalplanen det indhold, som kommunen ønsker, og at kommunen ikke er forpligtet til endelig vedtagelse af lokalplanen. Planklagenævnet ophævede herefter kommunens afgørelse om afslag på ansøgning om tilladelse til etablering af en multifunktionsbakke og hjemviste sagen til fornyet behandling.

7. januar 2021
Sagsnr.: 20/02893
Klagenr.: 1005728

AFGØRELSE

i klagesag om Faaborg-Midtfyn Kommunes afgørelse om lokalplanligt ved etablering af en multifunktionsbakke af ren jord på A 1 , Ferritslev Fyn, og afslag på udarbejdelse af ny lokalplan

Faaborg-Midtfyn Kommune har den 4. december 2019 truffet afgørelse om, at etablering af en multifunktionsbakke af ren jord på matr.nr. [REDACTED] og [REDACTED] , A 2 , 5863 Ferritslev Fyn, er lokalplanpligtig. Kommunen har desuden besluttet, at kommunen ikke vil udarbejde en ny lokalplan for området.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver den del af afgørelsen, som vedrører kommunens afslag på udarbejdelse af ny lokalplan, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen. Det betyder, at denne del af kommunens afgørelse ikke længere gælder. Kommunens afgørelse vedrørende lokalplanligt gælder således fortsat.

Planklagenævnet

Toldboden 2
8800 Viborg

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

1. Klagen til Planklagenævnet

Adressaten for afgørelsen klagede den 30. december 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen den 27. februar 2020 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført, at kommunen går imod den gældende lokalplan ved at afvise, at der udarbejdes en supplerende lokalplan for fyldbakken.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1. Projektet og planlægningen for området

Klagen vedrører et projekt på matr.nr. ■■■■■ og ■■■■■ ,
A 2 , 5863 Ferritslev Fyn.

Matr.nr. ■■■■ og ■■■■ er ejet af klageren. Matr.nr. ■■■■ er ejet af kommunen.

Matriklerne ligger i landzone i et område, som er omfattet af lokalplan nr. 5007, Tarup-Davinde – et natur- og fritidsområde.

Området er omfattet af kommuneplan 2019-2031 af Faaborg-Midtfyn Kommune, som er vedtaget den 14. januar 2020 og trådt i kraft den 25. februar 2020. Da afgørelsen blev truffet, var kommuneplan 2013-2025 gældende.

I begge kommuneplaner er områdets generelle anvendelse fastsat til et rekreativt område.

Kommunen har i samarbejde med Odense Kommune og V 1 udarbejdet helhedsplanen ”Over sø og land 2050” for V 1 , hvori der bl.a. er forslag til placering af bakker.

Det ansøgte projekt omfatter etablering af en høj/bakkelandskab af ren jord i den østlige del af Tarup-Davinde.

Bakken er foreslået placeret uden for det område, hvor Helhedsplanen foreslår placering af bakker, men inden for det område, hvor lokalplanen giver mulighed for, at der laves en bakke, jf. nærmere nedenfor om lokalplanen.

Bakken har til formål at blive et udsigtspunkt i området, og den vil desuden kunne anvendes til forskellige rekreative formål, herunder hundeskov, leg og læring for børn, mountainbikespor, ski/kælkebakke, terrænløb m.v.

Matriklerne er placeret i lokalplanens delområde 5.

Lokalplanen fastsætter i § 3 følgende om anvendelsen af delområde 5:

3.1

Lokalplanforslaget opdeles i nedenfor nævnte 8 delområder, jf. vedlagte kortbilag 1 : 8000.

For områderne som helhed gælder, at de efter endt råstofindvinding udlægges til bynært landskab/natur- og fritidsområde. Dvs. bymæssige rekreative formål samt jordbrugsformål. Udnyttelse skal ske med særlig hensyntagen til økologiske og rekreative interesser.

Særligt gælder, at områderne udlægges til:

[...]

Område 5

Almene fritidsaktiviteter, aktiviteter for klubber, organisationer etc. samt ferie- og turistmæssige aktiviteter.

Om delområde 5 fremgår desuden følgende af § 3:

Område 5

Delområdet udlægges til almene fritidsaktiviteter og aktiviteter for klubber, organisationer etc. samt ferie og turistmæssig aktiviteter.

Delområdet udgør den ældste del af det regionale graveområde og er stort set færdiggravet bortset fra enkelte arealer i den østlige del af området.

I områdets vestlige del skal det nuværende landskabsbillede med det gamle graveområdes karakteristiske skelvolde bevares. Voldene mellem matriklerne må ikke bortgraves.

Områdets mange landskabsrum giver mulighed for indpasning af aktiviteter, uden at disse påvirker hinanden, som fx lystfiskersøer, spejderhytte, naturskole, hundetræning etc.

På det offentligt ejede areal syd for A 3 tænkes etableret en campingplads med hytter. Planerne vil kræve udarbejdelse af supplerende lokalplan.

Øst for A 4 kan der i forbindelse med fyldpladsen etableres en fyldbakke med en udformning, der gør den anvendelig til almene aktiviteter som fx et multifunktionsområde). Planerne vil kræve udarbejdelse af supplerende lokalplan.*

Til etablering af fyldbakken må udelukkende anvendes rent jordfyld efter de regler, der er gældende herfor.

**) Ved en multifunktionsplads forstås et område, som gennem landskabs-tilpasning gøres egnet til at rumme funktioner såsom skicenter, cirkus- og musikplads, friluftsteater etc. med tilhørende parkeringspladser, toiletter m.m. Pladsen skal have god forbindelse til det overordnede vej- og stinet.*

[...]

2.2. Forløbet før kommunens afgørelse

Klageren ansøgte den 23. marts 2016 om tilladelse til at etablere en multifunktionsbakke af lettere forurenede jord.

Kommunen gav afslag på ansøgningen den 18. september 2017.

Klageren fremsendte en ny ansøgning den 7. maj 2019 om tilladelse til at etablere en multifunktionsbakke af ren jord. Den færdige multifunktionsbakke vil have en højdeforskel på 25 m i forhold til A 1 , og vil omfatte et areal på over 120.000 m².

Projektet var den 24. oktober 2019 til politisk behandling i Teknik- og Miljøudvalget, hvor udvalget besluttede at godkende forvaltningens indstilling om, at projektet er lokalplanpligtigt, og at det afvises at udarbejde forslag til en ny lokalplan for området.

2.3. Afgørelsen, der er klaget over

Faaborg-Midtfyn Kommune traf den 4. december 2019 afgørelse om afslag på ansøgning om at etablere multifunktionsbakken af ren jord på matr.nr. ■■■■■ og ■■■■■ , A 2 , 5863 Ferritslev Fyn.

Kommunen har vurderet, at projektet er lokalplanpligtigt, jf. planlovens § 13, stk. 2, hvilket også er beskrevet i områdets gældende lokalplan. Kommunens Teknik- og Miljøudvalg har besluttet, at kommunen ikke vil udarbejde en ny lokalplan for området.

Kommunen har begrundet afslaget med, at stedet ikke er det mest oplagte sted at placere en kunstig bakke. Etableringen af en bakke vil, ifølge kommunen, medføre trafikale gener i området. Derudover henviser kommunen til, at helhedsplanen har peget på andre placeringer af kunstige bakker end den ansøgte.

2.4. Klagen og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagen af 30. december 2019. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 24. februar 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Pligt til udarbejdelse af lokalplanforslag

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at det fremgår af den gældende lokalplan, at der kan etableres en fyldbakke med ren jord. Kommunen går, ifølge klageren, imod den gældende lokalplan ved at afvise, at der kan udarbejdes en supplerende lokalplan for fyldbakken.

Klageren anfører i forbindelse med henvisningen til planlovens § 13, stk. 2 og 5, at kommunens lovhjemmel til afvisningen af at efterleve en gældende lokalplan virker uklar. Det er klagerens opfattelse, at der kan laves en supplerende lokalplan for fyldbakken, så længe den gældende lokalplan ikke er ophævet eller ændret.

Klageren anfører desuden, at kommunens to begrundelser for den politiske beslutning om at afvise, at der kan udarbejdes en ny lokalplan for området, ikke kan bruges, når det fremgår af lokalplanen, at der kan etableres en kunstig bakke under forudsætning af en supplerende lokalplan.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at der i lokalplanen er fastlagt nærmere bestemmelser for den rekreative anvendelse, der er fastlagt i kommuneplanens rammebestemmelser. Kommunen henviser til lokalplanens §§ 3.1, 7 og 9. Kommunen anfører, at lokalplanen ikke kan betragtes som en rammelokalplan.

Kommunen gør gældende, at en lokalplan ikke kan fastlægge bestemmelser om fremtidig planlægning for et område. Dermed kan en lokalplan ikke udløse en rettighed for grundejer til at få udarbejdet en ny lokalplan for nye anlæg, som ikke er omfattet af en gældende lokalplan.

Kommunen vurderer, at lokalplanen for området foreslår muligheden for at etablere en jordbakke på den ønskede placering, men at lokalplanen angiver, at dette arbejde forudsætter en ny lokalplan.

Kommunen anfører, at den omhandlende jordbakke er omfattet af bestemmelserne i planlovens § 13, stk. 2 og 5. Kravet om en supplerende lokalplan fraviges kun, hvis der allerede er tilvejebragt en lokalplan, der indeholder nærmere bestemmelser om det ønskede anlægsarbejde. Kommunen mener ikke, at dette er tilfældet.

Kommunen gør endvidere gældende, at lokalplanens § 3, stk. 1, kunne have indeholdt hvilke som helst forestillinger om, hvad der kan være på den angivne placering, men uden bestemmelser herom vil de ikke lovligt kunne etableres.

Kommunen oplyser, at kommunen ikke ønsker at udarbejde en ny lokalplan for etablering af en jordbakke på det angivne sted, da det allerede ved en indledende vurdering af projektet er konstateret, at den vil have uhensigtsmæssige følger for naturen og de omboende, bl.a. pga. øget afstrømning af regnvand til Vindinge Å samt genoptaget tung kørsel i et betydeligt omfang i en længere årrække.

Kommunen anfører afsluttende, at kommunen ikke er forpligtet til at udarbejde en ny lokalplan for området, så længe pligten, jf. planlovens § 13, stk. 3, er opfyldt, hvilket den i dette tilfælde er, da der er en gyldig lokalplan, som fastlægger bestemmelser for området i overensstemmelse med kommuneplanen.

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

Følgende betragtes som et retligt spørgsmål:

- Om det ansøgte er lokalplanpligtigt.
- Om kommunen i henhold til planloven har pligt til at fremsætte et lokalplanforslag til fremme af det ansøgte projekt.

3.2. Lokalplanpligt

Efter planlovens § 13, stk. 2, skal der tilvejebringes en lokalplan, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse.

Ved vurderingen af, om et projekt skal betragtes som et større bygge- eller anlægsarbejde, er det afgørende kriterium ifølge lovbestemmelsens motiver og praksis, om projektet vil medføre væsentlige ændringer i det bestående miljø. Selve omfanget af projektet har stor betydning, men hertil kommer projektets konkrete visuelle, funktionelle og miljømæssige konsekvenser bedømt i forhold til områdets karakter. Derimod er det ikke afgørende, om projektet vil have en positiv indvirkning på området eller ej.

Kriteriet om væsentlige ændringer i det bestående miljø skal ses på baggrund af formålet med bestemmelsen om lokalplanpligt. Formålet er at sikre, at større projekter bliver vurderet i en planmæssig sammenhæng og at give borgere, virksomheder, myndigheder m.fl. mulighed for at få indflydelse på planlægningen.

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

En væsentlig ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer udløser lokalplanpligt i samme omfang som nybyggeri, da en ændret anvendelse ligesom nybyggeri kan medføre væsentlige ændringer i det bestående miljø. Terrænændringer kan også have et omfang, der udløser lokalplanpligt.

Nogle projekter kan, selvom de isoleret set ikke er store, kræve at der tilvejebringes en lokalplan på grund af deres indvirkning på omgivelserne, f.eks. ved placering i "sårbare" områder som bevaringsområder eller rekreative områder.

Planklagenævnet finder, at det ansøgte medfører en væsentlig ændring i det bestående miljø, som medfører lokalplanligt.

Nævnet har lagt vægt på områdets karakter, som et større åbent landskab i landzone, samt omfanget og højden af det ansøgte. Nævnet vurderer, at en terrænregulering af denne størrelse vil medføre væsentlige ændringer af det bestående miljø, da det vil fremkomme meget dominerende i landskabet og vil være synligt fra lang afstand. Hertil kommer konsekvenserne for området som følge af den ændrede funktion til multifunktionsbakke, herunder øget afledning af vand til den nærliggende å. Derudover vil det ansøgte projekt få væsentlig betydning for beboerne i området, hvorfor en eventuel etablering bør ske igennem lokalplan, således at offentligheden i området har medindflydelse.

3.3. Pligt til udarbejdelse af lokalplanforslag

En kommune har pligt til snarest at udarbejde et forslag til lokalplan og derefter fremme sagen mest muligt, hvis en ønsket foranstaltning, der kræver udarbejdelse af lokalplan efter lovens § 13, stk. 2 (om lokalplanpligt), er i overensstemmelse med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 3.

Hvis ejendommen allerede er omfattet af en lokalplan eller byplanvedtægt, som er i overensstemmelse med kommuneplanen, kan bygherren dog ikke rejse krav efter stk. 3, uanset om han ville foretrække en anden af de anvendelser m.m., som kommuneplanen giver mulighed for.²

Det fremgår af den dagældende kommuneplan, vedtaget i 2013, at områdets generelle anvendelse er fastsat til et rekreativt område. Dette fremgår også af kommuneplan 2019, som trådte i kraft den 25. februar 2020.

Spørgsmålet i den konkrete sag er, om lokalplanen for området har et sådant indhold, at kommunen med henvisning til, at ejendommen allerede er omfattet af en lokalplan, kan afvise et krav efter planlovens § 13, stk. 3, om udarbejdelse af et lokalplanforslag.

² Vejledning om lokalplanlægning, 2009, s. 20.

Det fremgår af lokalplanen, at der i område 5, øst for A 4 i forbindelse med fyldpladsen, kan etableres en fyldbakke, der gør den anvendelig til en række nærmere angivne aktiviteter. Det fremgår imidlertid også, at planerne vil kræve udarbejdelse af supplerende lokalplan. Planklagenævnet forstår dette på den måde, at kommunen ikke på tidspunktet for vedtagelsen af lokalplanen har ønsket at lokalplanlægge for de nævnte aktiviteter i dette område, og at lokalplanen for så vidt angår dette område derfor snarere udgør en angivelse af de daværende intentioner for en kommende planlægning. Sådanne bestemmelser er ikke bindende for borgere og bygherrer, jf. planlovens § 18, men er uden virkning, og der er således heller ikke tale om en lokalplan, der udlægger et område til en ud af flere ifølge kommuneplanen mulige anvendelser.

Da bakken var (og er) i overensstemmelse med kommuneplanen, og da der ikke endnu er fastsat (bindende) lokalplanbestemmelser for den fremtidige anvendelse af området, finder Planklagenævnet, at kommunen har pligt til at udarbejde forslag til lokalplan og fremme sagen mest muligt, jf. planlovens § 13, stk. 3.

Planlovens § 13, stk. 3, indebærer dog ikke, at kommunen er forpligtet til at fremlægge præcis det lokalplanforslag, som ansøger ønsker, idet kommunen inden for kommuneplanens rammer kan give lokalplanen det indhold, som kommunen ønsker.³ Kommunen er heller ikke forpligtet til at vedtage en lokalplan endeligt.

Kommunen er således efter planlovens § 13, stk. 3, forpligtet til at udarbejde og offentliggøre et forslag til lokalplan i overensstemmelse med kommuneplanens rammebestemmelse for området.

3.4. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver og hjemviser Faaborg-Midtfyn Kommunes afgørelse af 4. december 2019 om afslag på ansøgning om tilladelse til etablering af en multifunktionsbakke af ren jord på matr.nr. [REDACTED] og [REDACTED], A 2, 5863 Ferritslev Fyn.

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.

³ Se bl.a. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 24. juni 2013 i sagsnr. NMK-33-00728. Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

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

4. Gebyr

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