

MRF 2022.231

Planklagenævnets afgørelse af 14. juli 2022, j.nr. 22/04476

Ophævet lokalplan for etablering af serviceerhverv i sommerhusområde, da anvendelsen ikke kunne indeholdes i kommuneplanens rammebestemmelser, der alene udlagde området til sommerhusområde uden nærmere at specificere, hvad den konkrete anvendelse bestod i, hvilket fandtes i modstrid med planlovens § 13, stk. 1.

Odsherred Kommune vedtog i marts 2022 endeligt lokalplan nr. 2021-09. Lokalplanen muliggjorde, at planområdet på ca. 114 ha, som var en del af et eksisterende sommerhusområde, kunne anvendes til serviceerhverv til ferie- og fritidsformål, restaurant, hotel samt kunsthåndværk, galleri og andre virksomheder til ferie- og fritidsformål samt sommerhusbebyggelse, parkering og offentligt toilet. Lokalplanen inddelte planområdet i delområder og fastlagde anvendelsen af delområde A til detailhandelsbutik på maks. 1200 m² samt telemast og parkering, delområde B til serviceerhverv til ferie og fritidsformål, restaurant, hotel, samt kunsthåndværk, galleri og andre virksomheder til ferie og fritidsformål op til 250 m², sommerhusbebyggelse, parkering og offentligt toilet, og delområde C til sommerhus bebyggelse og parkering. Planområdet var omfattet af kommuneplan 2021-2033, hvis retningslinjer bl.a. angav, at sommerhusområder var forbeholdt ferieboliger mv., og at der alene ved lokalplan kunne etableres nye erhvervsvirksomheder samt gallerier mv. Kommuneplanen udlagde rammeområderne 3S2 og 4S1 til sommerhusområde, og rammeområde 4S7 var udlagt til sommerhusområde – blandet bolig og erhverv. Det fremgik af rammebestemmelsen for rammeområde 4S1, at det var vigtigt at sikre en smuk vejstrækning, herunder særligt ved bebyggelsens placering og ydre fremtræden samt ved hegning langs vejen. Rammeområde 3S2 omfattede hele delområde A samt dele af delområde B og C, hvor rammeområde 4S1 omfattede dele af delområde B og C, mens rammeområde 4S7 alene omfattede dele af delområde B. Planvedtagelsen blev påklaget af tre grundejerforeninger og en beboer i området, der bl.a. anførte, at delområde C, med muligheden for anvendelsen til parkering for de omkringliggende erhvervsvirksomheder, reelt ville inddrages som et nyt erhvervsområde i sommerhuszone, ligesom dette var uforeneligt med kommuneplanens ønske om en smuk vejstrækning. Det anførtes endvidere, at kommuneplanrammerne 3S2 og 4S1 var sommerhusområder uden mulighed for erhverv, at der skete uberettiget begunstiggelse af en ejer af

en ejendom uegnet til erhverv, der nu lå i delområde B, at lokalplanen i sig selv var modstridende og modstridende med de gældende lokalplaner, og at lokalplanen var i strid med planlovens § 38 a. Planklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at det ikke er usædvanligt eller i strid med planloven, at en grundejer inden for planområdet har en økonomisk interesse i vedtagelsen af en lokalplan. Nævnet fandt, at lokalplanen med den deri muliggjorte anvendelse havde en planlægningsmæssig relevant begrundelse, og fandt i øvrigt ikke grundlag for at antage, at kommunen havde varetaget usaglige hensyn. Nævnet afviste, at der efter planloven er krav om, at en lokalplan skal være i overensstemmelse med planlovens § 38 a, da bestemmelsen efter sin ordlyd regulerer anvendelsen af ejendomme i sommerhusområder, hvis andet ikke er bestemt i en lokalplan. Upræcise eller modstridende lokalplanbestemmelser påvirker ikke lokalplanens gyldighed, men kan have betydning for efterfølgende håndhævelse. Endelig bemærkede nævnet, at der ikke i planloven gælder noget krav om, at en ny lokalplan skal være i overensstemmelse med ældre fortsat gældende lokalplaner. Nævnet fandt derfor, at det ikke havde betydning for gyldigheden af lokalplanen, at den ikke indeholdt bestemmelser om hel eller delvis ophævelse af andre gældende lokalplaner for lokalplanområdet. Nævnet bemærkede dog, at de flere gældende planer kunne få betydning i forbindelse med den efterfølgende administration af plangrundlaget, men at eventuelle fremtidige fortolkningsproblemer som klart udgangspunkt ikke medfører ugyldighed. For så vidt angik forholdet mellem kommuneplanen og lokalplanen fandt nævnet, at den anvendelse, som lokalplanen muliggjorde i delområde A og B, ikke var indeholdt i kommuneplanens rammebestemmelser for områderne. Rammebestemmelserne angav således alene, at områderne kunne anvendes til sommerhusområde, uden at specificere, hvad den konkrete anvendelse bestod i. Nævnet bemærkede i den forbindelse, at kommuneplanrammen skal udgøre en så tilstrækkelig entydig og præcis ramme for lokalplanlægningen, at

det umiddelbart fremgår, hvilke bindende lokalplanbestemmelser, der vil kunne fastsættes. Det er ikke tilstrækkeligt til at anse en lokalplan for værende i overensstemmelse med kommuneplanen, at lokalplanen er i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer. For så vidt angik delområde C fandt nævnet, at kommuneplanens beskrivelse af en smuk vejstrækning mv. ikke var formuleret så klart, at der heraf kunne udledes konkrete krav til planlægningen. Efter lokalplanen var det uklart, om anvendelsen af delområde C til sommerhusbebyggelse og parkering skulle forstås som parkering til brug for sommerhusbebyggelsen i delområde C, eller om området også

kunne anvendes til parkering til brug for lokalplanens delområder A og B. På baggrund af sagens oplysninger lagde nævnet til grund, at det havde været kommunens hensigt, at delområde C tillige kunne anvendes til parkering til brug for anvendelsen i lokalplanens delområder A og B. Da den i lokalplanen fastlagte anvendelse af delområde A og B dermed var i strid med kommuneplanens rammebestemmelser, var det også i strid med kommuneplanens rammebestemmelser, at lokalplanens delområde C var udlagt til bl.a. parkering for den planlagte anvendelse af delområde A og B. Planklagenævnet ophævede herefter lokalplanen.

Kommentar: *Afgørelsen er en af de forholdsvise få, hvor en lokalplan ophæves pga. modstrid med kommuneplanen, og giver samtidig en god indføring i en del af planlovens betingelser for en lokalplans gyldighed.*

Afgørelse i klagesag om Odsherred Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 2021-09, Serviceerhverv og detailhandel på [A1]

22/04476

Odsherred Kommune vedtog den 29. marts 2022 endeligt lokalplan nr. 2021-09, Serviceerhverv og detailhandel på [A1].

En beboer og tre grundejerforeninger i området har klaget over planvedtagelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om lokalplanen er i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.
- Om der ligger saglige og planlægningsmæssige hensyn bag planvedtagelsen.
- Om lokalplanen er ugyldig som følge af interne uoverensstemmelser i lokalplanen.
- Om lokalplanen er i strid med planlovens § 38 a.
- Om lokalplanen er ugyldig, fordi der ikke i planen er taget stilling til eksisterende lokalplaner for området.

Planklagenævnet ophæver lokalplanen. Det betyder, at lokalplanen ikke længere gælder.

1. Indhold

1. Sagens oplysninger 4
 - 1.1. Lokalplanen og kommuneplangrundlaget 4
 - 1.2. Klagen og bemærkningerne hertil 8
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 8
 - 2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse. 8
 - 2.1.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence. 8
 - 2.1.2. Planklagenævnets prøvelse. 8
 - 2.2. Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan. 8
 - 2.2.1. Klagen. 8

- 2.2.2. Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplan. 9
- 2.2.3. Kommunens bemærkninger i høringsnotatet og i forbindelse med klagesagen 10
- 2.2.4. Planklagenævnets vurdering. 11
- 2.3. Planlægningsmæssig begrundelse og usaglige hensyn. 13
 - 2.3.1. Klagen. 13
 - 2.3.2. Generelt om planlægningsmæssig begrundelse og usaglige hensyn 13
 - 2.3.3. Planklagenævnets vurdering. 14
- 2.4. Uoverensstemmelser i lokalplanen. 14
 - 2.4.1. Klagen. 14
 - 2.4.2. Planklagenævnets vurdering. 14
- 2.5. Erhverv i sommerhusområde. 15
 - 2.5.1. Klagen. 15
 - 2.5.2. Reglerne om anvendelse af ejendomme i sommerhusområder 15
 - 2.5.3. Planklagenævnets vurdering. 15
- 2.6. Ophævelse af tidligere lokalplaner 15
 - 2.6.1. Klagen. 15
 - 2.6.2. Generelt om muligheden for at ændre eller ophæve gældende lokalplanlægning 16
 - 2.6.3. Kommunens bemærkninger 16
 - 2.6.4. Planklagenævnets vurdering. 16
- 3. Afsluttende bemærkninger 17
- 4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen. 18
- 5. Opsættende virkning. 18

1. Sagens oplysninger

1.1 Lokalplanen og kommuneplangrundlaget

Lokalplanen

Sagen vedrører lokalplan nr. 2021-09, Serviceerhverv og detailhandel på [A1] (https://dokument.plandata.dk/20_10734820_1647348529900.pdf).[1]

Formålet med planen er bl.a., at området kan anvendes til serviceerhverv til ferie- og fritidsformål, restaurant, hotel, samt kunsthåndværk, galleri og andre virksomheder til ferie- og fritidsformål op til 250 m² samt sommerhusbebyggelse, parkering og offentligt toilet.

Planområdet er ca. 114 ha og ligger mellem Nykøbing Sjælland og Rørvig.

Af lokalplanens redegørelse (s. 5-6) fremgår bl.a. følgende om baggrunden for lokalplanen:

Sommerhusområderne i Odsherred Kommune er til stadighed i udvikling, hvilket ændrer efterspørgslen i serviceerhvervet. Særligt de sidste par års øgede brug af sommerhusene har sat gang i en udvikling af serviceerhverv som spisesteder, madvogne, glamping og lignende. Odsherred Kommune ønsker at følge med tiden og understøtte efterspørgslen. Derfor godkendte Miljø- og Klimaudvalget den 13. april 2021 at igangsætte arbejdet med en lokalplan for området. Da området i dag er udlagt til sommerhusområde, kan der som udgangspunkt ikke drives erhverv fra ejendommen, medmindre det er en fortsættelse af en hidtil lovlig anvendelse, eller forholdt er tilladt gennem lokalplanlægning.

[...]

Denne lokalplan skal lovliggøre de nuværende aktiviteter, og imødekomme behovet for mindre intensiv detailhandel på en strækning på [A1], samt sørge for mindst mulige gener til naboer.

[...]

Videre fremgår følgende af redegørelsen vedrørende lokalplanens formål (s. 6):

Lokalplanen skaber det planmæssige grundlag, så at der i fremtiden kan etableres serviceerhverv til ferie og fritidsformål, restauranter, hoteller, en detailhandelsbutik med dagligvarer samt kunsthåndværk, galleri og andre virksomheder til ferie og fritidsformål. Dermed åbnes der mulighed for at servicere de mange sommerhusejere, landliggere og gæster der besøger Odsherred.

Lokalplanen sikrer et balanceret tilbud af service og detailhandel uden at udvalghandel trækkes ud af bymidterne. Udvikling skal ske i respekt for naturen, naboer og den særlige karakteristisk af sommerhusområdet.

Lokalplanen muliggør desuden et friluftsliv, og derfor vil det være muligt at etablere ophold i det fri, såsom borde og bænkesæt, o. lign. samt mindre

dertilhørende faciliteter som f.eks. cykelparkering, offentlig parkering og offentligt toilet.

Af lokalplanens redegørelse (s. 10) fremgår bl.a. følgende vedrørende anvendelsen af lokalplanens delområde A:

Må anvendes til dagligvareforretning op til 1200 m² med dertilhørende funktioner som parkering mm., der kan ligeledes placeres en mast til brug for antenner til mobilkommunikation, radio og tv mm. [...]

Af lokalplanens redegørelse (s. 10) fremgår bl.a. følgende vedrørende anvendelsen af lokalplanens delområde B:

Må anvendes til mindre serviceerhverv til ferie og fritidsformål, restaurant, hotel, samt kunsthåndværk, galleri og andre virksomheder til ferie og fritidsformål op til 250 m². Området må også anvendes til parkering, offentligt toilet eller sommerhus.

Det er muligt at opstille borde og bænkesæt. Opholdsarealer skal placeres min 5 meter fra skel til naboer. Der er mulighed for at etablere mindre bygninger. Parkering i området skal ligge 3 meter fra skel til naboer og skal blive opført med et støjhegn på minimum 1,8 meter ud til de grænsende sommerhusgrunde.

[...]

Endelig fremgår bl.a. følgende af lokalplanens redegørelse (s. 10) vedrørende anvendelsen af lokalplanens delområde C:

Anvendelsen i delområde C fastlægges til boligformål i form af sommerhuse på maksimal 150 m² og parkering. Grænse fastlægges for at sørge for at udtrykket af sommerhusområdet bevares. Den gennemsnitlige sommerhusstørrelse i området er 80 m².

[...]

Af lokalplanens redegørelse (s. 11) fremgår bl.a. følgende vedrørende lokalplanens overensstemmelse med kommuneplanen:

Sommerhusområder

Odsherred har cirka 33.000 indbyggere og cirka 24.000 sommerhuse

Sommerhuse i Odsherred har en stor samfundsøkonomisk betydning kommunen, i det landliggerne har stor indflydelse på særligt detailhandlen.

I følge de generelle rammer i kommuneplanen er det i sommerhusområder tilladt ved lokalplanlægning at drive serviceerhverv på op til 250 m².

Af lokalplanens § 2.3 om zoneforhold fremgår, at lokalplanområdet er beliggende i sommerhusområde og forbliver i sommerhusområde.

Lokalplanområdet er opdelt i delområderne A, B og C.

Af lokalplanens § 3.1 om lokalplanområdets anvendelse fremgår følgende:

For delområde A: Detailhandelsbutik på maks. 1200 m², samt telemast og parkering.

For delområde B: Serviceerhverv til ferie og fritidsformål, restaurant, hotel, samt kunsthåndværk, galleri og andre virksomheder til ferie og fritidsformål op til 250 m², sommerhus bebyggelse, parkering og offentligt toilet.

For delområde C: Sommerhus bebyggelse og parkering.

Af lokalplanens § 5 fremgår følgende vedrørende parkering:

5.1 Hver enkelt ejendom skal kunne rumme parkeringsareal til eget behov, inkl. p-behov foranlediget af det på matriklen nærværende erhverv.

5.2 Parkerings brugsarealet skal være 2,5 m x 5 m med et bagvedliggende manøvreareal der relaterer sig til den valgte parkeringsløsning.

Antallet skal fremgå af byggetilladelsen.

5.3 Al parkering skal holdes mindst 3 m. fra naboskel og der skal opføres støjhegn ud mod grænsende sommerhusgrunde.

Lokalplanen indeholder ikke bestemmelser om, at lokalplanen medfører ophævelse af eksisterende lokalplaner.

Kommuneplangrundlaget

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, gjaldt kommuneplan 2021-2033 for Odsherred Kommune.

Af kommuneplanens retningslinje 2.10.5 fremgår følgende vedrørende detailhandel:

Uden for bymidter, bydelscenter og lokalcentre kan placeres enkeltstående butikker til lokalplan forsyning. Der skal som minimum være en afstand på 500 meter mellem enkeltstående butikker og øvrige områder til butiksformål. Den maksimale butiksstørrelse for enkeltstående butikker til lokalområdets forsyning er 1.200 m² bruttoetageareal.

Af kommuneplanens retningslinjer for sommerhusområder fremgår bl.a. følgende:

3.1.2 Sommerhusområder er forbeholdt ferieboliger og anden rekreativ anvendelse og bebyggelse.

[...]

3.1.6. Der kan ikke etableres nye erhvervsvirksomheder i sommerhusområde, medmindre der er lokalplanlagt for det.

[...]

3.1.7 Der kan lokalplanlægges for gallerier og anden kunstpræget aktivitet i tilknytning til helårs- og fritidsboliger.

Lokalplanområdet er omfattet af rammerne 3S2, 4S1 og 4S7 i kommuneplanen.

Af rammebestemmelserne for rammeområde 3S2 fremgår, at rammeområder er udlagt til anvendelsen *Sommerhusområde*.

Af rammebestemmelserne for rammeområde 4S1 fremgår, at rammeområdet er udlagt til anvendelsen *Sommerhusområde*.

Af rammebestemmelserne for rammeområde 4S7 fremgår, at rammeområdet er udlagt til anvendelsen *Sommerhusområde – Blandet bolig og erhverv*.

Lokalplanens delområde A ligger i rammeområde 3S2.

Lokalplanens delområde B ligger i rammeområde 3S2, 4S1 og 4S7.

Lokalplanens delområde C ligger i rammeområde 3S2 og 4S1.

Af kommuneplanens rammedel (s. 8) fremgår følgende vedrørende de generelle rammer for sommerhusområder:

Anvendes til sommerhuse og andre fritidsformål i sommerhusområde, såsom campingpladser og feriecentre, samt anden rekreativ udnyttelse. Sommerhusområder er forbeholdt ferieboliger og anden rekreativ anvendelse og bebyggelse. Kun ved lokalplanlægning kan der etableres gallerier eller

serviceerhverv samt enkeltstående butikker med lokalt opland.

Af kommuneplanen (s. 65) fremgår bl.a. følgende vedrørende rammeområdet 4S1:

[...]

Ved fremtidig lokalplanlægning er det vigtigt at fastholde, at de enkelte ejendomme ikke er markerede af hække eller rækværk i skel. Derved træder landskabet tydeligere frem og giver området et åbent og imødekommende udtryk. Det bør ligeledes vurderes, hvor høj og tæt beplantning er uønsket. Eksempelvis området øst for Højsandet og langs vejene op til Rørvig Kirke. Det er vigtigt at sikre [A1] som en smuk vejstrækning - herunder særligt ved bebyggelsens placering og ydre fremtræden samt ved hegning langs vejen.

1.2 Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 1 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen den 25. april 2022 og den 1. juni 2022.

Planklagenævnet traf den 29. april 2022 afgørelse om ikke at tillægge den ene af klagerne opsættende virkning.[2]

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1 Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.1.1 Generelt om Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.[3]

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 Planklagenævnets prøvelse

Planklagenævnet har foretaget en prøvelse i forhold til alle klagepunkter i sagen. De bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

Planklagenævnet har af hensyn til en eventuel ny behandling af sagen besluttet at prøve en række klagepunkter på trods af afgørelsens resultat.

2.2 Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan

2.2.1 Klagen

Klagerne henviser til, at det fremgår af lokalplanens anvendelsesbestemmelse i § 3.1, at lokalplanens delområde C må anvendes til sommerhusbebyggelse og parkering.

Klagerne anfører, at dette ved første øjekast kan fremstå på den måde, at kommunen ønsker at afgrænse og udelukke delområde C fra erhvervmæssig anvendelse, men at det imidlertid viser sig, at hensigten med bestemmelsen ikke er at afgrænse og fastholde delområde C for sommerhusbebyggelse, men at inddrage delområde C som et nyt erhvervsområde.

Klagerne henviser i den forbindelse til kommunens høringsnotat, hvoraf det fremgår, at kommunen mener, at der er brug for flere parkeringspladser i lokalplanområdet, og at der derfor er givet mulighed for dette.

Klagerne anfører, at det følger af kommunens bemærkninger i høringsnotatet, at kommunen ønsker at give mulighed for at oprette parkeringspladser på sommerhusejendomme til brug for de omliggende virksomheder, og at disse ejendomme dermed kommer til at fungere accessorisk til erhverv, hvilket klagerne antager er hele formålet med at inddrage sommerhusejendomme i delområde C.

Klagerne anfører endvidere, at med mulighed for omdannelse til parkering for erhvervsvirksomheder i delområde C for kunder til de omkringliggende erhvervsvirksomheder, inddrages delområde C de facto som et nyt erhvervsområde i sommerhuszone.

Klagerne henviser endvidere til, at kommuneplanen beskriver, at det er vigtigt at sikre [A1] som en smuk vejstrækning, herunder særligt ved bebyggelsens placering og ydre fremtræden. Det er klagerens opfattelse, at lokalplanens delområde C med parkering ikke er foreneligt med kommuneplanens beskrivelse.

Endelig anfører klagerne, at kommuneplanrammerne 3S2 og 4S1 begge er sommerhusområde og ikke omtaler mulighed for erhverv.

2.2.2 Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplan

En lokalplan må ikke være i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Dette krav er en del af planlovens rammestyringsprincip, der fastslår, at den mere detaljerede planlægning er begrænset af rammerne i den overordnede planlægning.

En kommuneplan fastlægger på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen en hovedstruktur, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen, jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 1, retningslinjer for arealanvendelsen m.v., jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 2, og rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen, jf. § 11, stk. 2, nr. 3. En lokalplan må hverken være i strid med kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser. Desuden må lokalplanen ikke være i strid med redegørelsens rækkefølgeangivelse.

Ifølge planlovens § 11 e skal kommuneplanen ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger. Redegørelsen indeholder baggrundsmateriale for kommuneplanen. Redegørelsen er ikke retligt bindende for lokalplanlægningen eller for kommunens administration af kommuneplanen i øvrigt, bortset fra redegørelsens rækkefølgeangivelse. Derimod er redegørelsen en vigtig kilde til forståelse og fortolkning af kommuneplanen.

Efter Planklagenævnets opfattelse forudsætter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, at det er muligt ud fra kommuneplanen at udlede konkrete krav til lokalplanlægningen. At en lokalplan ikke må stride imod kommuneplanen, skal således primært ses i forhold til de konkret fastsatte retningslinjer og rammer for det pågældende lokalplanområde.

Efter planretten gælder endvidere et vist krav om "positiv hjemmel", altså et krav om, at der ikke kan lokalplanlægges for visse forhold, medmindre der også er planlagt for disse i kommuneplanen.

Dette gælder bl.a. med hensyn til forhold, der skal fastsættes retningslinjer for efter § 11 a eller rammer for efter § 11 b. Kommuneplanrammerne skal desuden udgøre en tilstrækkelig præcis ramme for lokalplanlægningen, og den konkrete ramme skal således være så entydig og præcis, at det umiddelbart fremgår, hvilke bindende lokalplanbestemmelser der vil kunne fastsættes. Er der ikke den fornødne hjemmel i kommuneplanen, må der udarbejdes et kommuneplantillæg, der sikrer dette.

2.2.3 Kommunens bemærkninger i høringsnotatet og i forbindelse med klagesagen

Delområde A og B

Kommunen anfører, at det fremgår af kommuneplanens retningslinje 3.1.6, at der ikke kan etableres nye erhvervsvirksomheder i sommerhusområder, medmindre der er lokalplanlagt for det. Kommunen mener derfor, at der kan etableres erhverv i et område udlagt til sommerhusområde i kommuneplanen, så længe der er lokalplanlagt for det.

Kommunen anfører endvidere, at det ifølge kommunens detailhandelsplanlægning er muligt at opføre enkeltstående dagligvarebutikker på op til 1.200 m² og mindre erhverv, også i områder uden for lokalcentre og bymidter, herunder i et sommerhusområde. Da der er tale om et mindre område til servicering af lokalområdet, har kommunen valgt at lokalplanlægge for erhvervsvirksomhed i sommerhusområdet, hvilket er muligt, jf. kommuneplanens 3.1.6 samt planlovens §38 a.

Delområde C

I forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen, har kommunen udarbejdet et høringsnotat indeholdende et resumé af de indkomne hørings svar fra høringsperioden og forvaltningens bemærkninger til disse.

Af høringsnotatet fremgår følgende af forvaltningens bemærkninger til et hørings svar, hvor det bliver anført, at der ikke i lokalplanen ses nogen løsning på parkeringsproblemer:

Det er op til den enkelte virksomhed at finde en løsning til parkeringsproblemet. Lokalplanen muliggør at opføre flere parkeringspladser i delområder A B og C.

Af høringsnotatet fremgår endvidere følgende af forvaltningens bemærkninger til et hørings svar, hvor det bliver anført, at det i lokalplanen bør præciseres, at parkering i delområde C kun gælder for sommerhusejere/brugere og ikke kunder til de omkringliggende virksomheder:

Odsherred kommune mener at der er brug for flere parkeringspladser i lokalplanområdet, og derfor er der givet mulighed for det. Det er med forbeholdt at der skal opføres et støjhegn ud mod naboer.

Kommunen anfører i forbindelse med klagesagen, at lokalplanens hensigt ikke er at inddrage delområde C som et nyt erhvervsområde, og at lokalplanen derfor ikke giver mulighed for at opføre erhverv i delområde C.

Kommunen anfører endvidere, at der er givet mulighed for at omdanne eksisterende erhverv til sommerhus, men ikke at omdanne sommerhuse til erhverv. Der er kun givet mulighed for at opføre parkeringspladser, og kommunen anser det ikke som realistisk, at alle sommerhuse vil omdanne deres grund til parkeringspladser.

2.2.4 Planklagenævnets vurdering

Delområde A og B

Lokalplanens delområde A ligger i rammeområde 3S2 i kommuneplan 2021-2033.

Størstedelen af lokalplanens delområde B ligger i rammeområde 4S1, mens de resterende dele af delområde B ligger i rammeområderne 3S2 og 4S7.[4]

Af rammebestemmelserne for rammeområderne 3S2 og 4S1 fremgår, at anvendelsen af rammeområderne er *sommerhusområde*.

Det fremgår af lokalplanens anvendelsesbestemmelse i § 3.1, at delområde A må anvendes til detailhandelsbutik på maks. 1.200 m², samt telemast og parkering.

Det fremgår endvidere af lokalplanens § 3.1, at delområde B må anvendes til serviceerhverv til ferie- og fritidsformål, restaurant, hotel, samt kunsthåndværk, galleri og andre virksomheder til ferie- og fritidsformål op til 250 m², sommerhusbebyggelse, parkering og offentligt toilet.

Planklagenævnet finder, at den anvendelse, som lokalplanen muliggør i henholdsvis delområde A og B, i form af bl.a. en detailhandelsbutik på maks. 1.200 m² og serviceerhverv til ferie- og fritidsformål, restaurant, hotel samt kunsthåndværk, ikke kan anses for indeholdt i kommuneplanens rammebestemmelser for områderne. Rammebestemmelserne angiver således alene, at områderne kan anvendes til sommerhusområde, uden at specificere nærmere, hvad den konkrete anvendelse består i.

Som anført i afsnit 2.2.2, skal kommuneplanrammerne udgøre en tilstrækkelig præcis ramme for lokalplanlægningen, og den konkrete ramme skal være så entydig og præcis, at det umiddelbart fremgår, hvilke bindende lokalplanbestemmelser der vil kunne fastsættes.

Planklagenævnet bemærker i forlængelse heraf, at det ikke er tilstrækkeligt til at anse en lokalplan for værende i overensstemmelse med kommuneplanen, at lokalplanen er i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer.

Planklagenævnet finder således, at den fastlagte anvendelse af lokalplanens delområde A og B er i strid med rammebestemmelserne for rammeområde 3S2 og 4S1.

Delområde C

Lokalplanens delområde C, som ifølge lokalplanens § 3.1 kan anvendes til sommerhusbebyggelse og parkering, ligger i rammeområde 3S2 og 4S1 i kommuneplan 2021-2033.

Af rammebestemmelserne for rammeområderne 3S2 og 4S1 fremgår, at anvendelsen af rammeområderne er *sommerhusområde*.

Klagerne har henvist til, at det for så vidt angår rammeområde 4S1, fremgår af kommuneplanen, at det er vigtigt at sikre [A1] som en smuk vejstrækning, herunder særligt ved bebyggelsens placering og ydre fremtræden, og har anført, at lokalplanens delområde C ikke er foreneligt med dette.

Planklagenævnet finder ikke, at den del af kommuneplanen, som klagerne har henvist til, er formuleret så klart, at der heraf kan udledes konkrete krav til planlægningen.

Planklagenævnet finder imidlertid, at det på baggrund af lokalplanen er uklart, om lokalplanens § 3.1 vedrørende anvendelsen af delområde C til *sommerhusbebyggelse og parkering*, skal forstås således, at der menes parkering til brug for sommerhusbebyggelsen i delområde C, eller om området også kan anvendes til parkering til brug for lokalplanens delområder A og B.

På baggrund af kommunens bemærkninger i høringsnotatet fra lokalplanens vedtagelse, og kommunens bemærkninger i forbindelse med klagesagen, forstår Planklagenævnet lokalplanens anvendelsesbestemmelse på den måde, at det har været kommunens hensigt, at delområde C tillige skal kunne anvendes til parkering til brug for anvendelsen i lokalplanens delområder A og B.

Planklagenævnet finder, som tidligere nævnt, at den i lokalplanen fastlagte anvendelse af delområde A og B er i strid med kommuneplanens rammebestemmelser for rammeområde 3S2 og 4S1.

Planklagenævnet finder på den baggrund også, at det er i strid med kommuneplanens rammebestemmelser for rammeområde 3S2 og 4S1, at lokalplanens delområde C udlægges til bl.a. parkering for den planlagte anvendelse af delområde A og B.

Planklagenævnet finder således, at også anvendelsen af lokalplanens delområde C er i strid med rammebestemmelserne for rammeområde 3S2 og 4S1.

Planklagenævnet finder derfor, at lokalplanen lider af en retlig mangel. Nævnet finder desuden, at manglen er væsentlig, da der ikke er tale om et helt bagatelagtigt forhold, og lokalplanen er derfor ugyldig.

2.3 Planlægningsmæssig begrundelse og usaglige hensyn

2.3.1 Klagen

Klagerne anfører, at ejendommen [A2], som er gjort til en del af lokalplanens delområde B, er uegnet til erhverv, og at der ikke tidligere har været drevet lovligt erhverv på ejendommen.

Klagerne henviser herefter til, at kommunen i høringsnotatet har anført, at ejendommen [A2] er en del af delområde B, fordi den har samme ejer som ejendommen [A3].

Klagerne anfører, at de anser kommunens begrundelse om, at de to ejendomme har samme ejer som en usaglig begrundelse, og at det udgør en uberettiget begunstiggelse af en enkeltperson.

2.3.2 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.

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.

At en grundejer eller en bygherre inden for et lokalplanområde har en økonomisk interesse i vedtagelsen af en lokalplan, er imidlertid helt sædvanligt og ikke noget, der i sig selv er i strid med planloven. Det afgørende er således, om kommunen har en planlægningsmæssig relevant grund til at vedtage lokalplanen.

2.3.3 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 området anvendes til serviceerhverv til ferie- og fritidsformål, restaurant, hotel, samt kunsthåndværk, galleri og andre virksomheder til ferie- og fritidsformål op til 250 m² samt sommerhusbebyggelse, parkering og offentligt toilet 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 har herved lagt vægt på, at kommunen i lokalplanen har beskrevet en planlægningsmæssigt relevant begrundelse, og at det, som nævnt i afsnit 2.3.3, ikke er usædvanligt eller i strid med planloven, at en grundejer inden for planområde har en økonomisk interesse i vedtagelsen af en lokalplan.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

2.4 Uoverensstemmelser i lokalplanen

2.4.1 Klagen

Klagerne anfører, at lokalplanens § 3.1 om parkering i delområde C må anses for at stå i modsætning til lokalplanens § 5.1, hvoraf det fremgår, at hver enkelt ejendom skal kunne rumme parkeringsareal til eget behov, inkl. p-behov foranlediget af det på matriklen nærværende erhverv.

2.4.2 Planklagenævnets vurdering

Det forhold, at en eller flere bestemmelser i en lokalplan er upræcise eller muligvis strider mod andre bestemmelser i lokalplanen, påvirker generelt ikke lokalplanens eller bestemmelseernes gyldighed, men kan have betydning i forhold til, om bestemmelserne efterfølgende vil kunne håndhæves af kommunen. Planklagenævnet ophæver som klart udgangspunkt ikke en lokalplan eller konkrete lokalplanbestemmelser, fordi der i fremtiden eventuelt kan opstå tvivl om fortolkningen af lokalplanen.

Træffer kommunen senere en afgørelse om, at et konkret forhold er i overensstemmelse med lokalplanen, vil en sådan afgørelse kunne påklages til Planklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål, herunder om parkeringsforholdene er i overensstemmelse med lokalplanen.

2.5 Erhverv i sommerhusområde

2.5.1 Klagen

Klagerne anfører, at det er deres opfattelse, at der ikke er hjemmel i planloven til at lokalplanen inddrager delområde C i henhold til det generelle forbud i planloven om anden anvendelse end (sommerhus)boligformål, bortset fra lovligt erhverv påbegyndt senest den 12. juni 1999, jf. planlovens § 38 a, stk. 1.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at lokalplanen er i strid med planlovens § 38 a.

2.5.2 Reglerne om anvendelse af ejendomme i sommerhusområder

Efter planlovens § 38 a må en ejendom i et sommerhusområde ikke benyttes til anden anvendelse end boligformål, jf. §§ 40 og 41, medmindre andet er fastsat i en lokalplan eller i en af de planer, der er opretholdt ved § 68, stk. 2. En anvendelse, der er lovligt påbegyndt senest den 12. juni 1999, kan dog fortsætte, men retten hertil bortfalder, når den ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år, jf. § 56, stk. 4.

2.5.3 Planklagenævnets vurdering

Kommunen har vedtaget en lokalplan, og der er ikke i henhold til planloven krav om, at en sådan plan skal være i overensstemmelse med planlovens § 38 a. Planlovens § 38 a regulerer derimod efter sin ordlyd anvendelsen af ejendomme i sommerhusområder, såfremt andet ikke er bestemt i en lokalplan eller i en af de planer, der er opretholdt ved § 68, stk. 2.

Planlovens § 38 a finder således anvendelse i forbindelse med konkrete afgørelser om anvendelsen af ejendomme i sommerhusområder, og ikke i forbindelse med vedtagelse af planer. Kommunerne har således et vidt planlægningsmæssigt skøn i forhold til indholdet af planer, og dette skøn kan ikke efterprøves af Planklagenævnet.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

2.6 Ophævelse af tidligere lokalplaner

2.6.1 Klagen

Klagerne anfører, at dele af lokalplanområdet i forvejen er omfattet af lokalplan nr. 2010-38 og lokalplan nr. 1996-60, og at lokalplanen ikke ses at forholde sig til, i hvilket omfang de to nævnte ældre lokalplaner opretholdes helt eller delvist eller slet ikke.

Klagerne anfører, at dette kan give anledning til tvivl for nuværende og fremtidige ejere og naboer vedrørende overlappende og modstridende planforhold.

Klagerne anfører, at de anser den manglende stillingtagen til de ældre overlappende lokalplaner for at udgøre en retlig mangel.

2.6.2 Generelt om muligheden for at ændre eller ophæve gældende lokalplanlægning

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

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.

Planloven er således ikke til hinder for, at kommunen vedtager en ny lokalplan, som strider mod en gældende lokalplan. Det fremgår imidlertid af lokalplanvejledningen, at det skal fremgå udtrykkeligt af den nye lokalplan, hvis dele af en eksisterende lokalplan ophæves.[5]

Lokalplaner kan som udgangspunkt kun ophæves eller ændres ved vedtagelse af en ny lokalplan. Der gælder dog enkelte undtagelser hertil, jf. planlovens § 33, stk. 1. Proceduren for ophævelse er nærmere fastsat i planlovens § 33, stk. 2-7.

2.6.3 Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at lokalplanen aflyser lokalplan nr. 1996-60 og lokalplan nr. 2010-38, og at kommunen beklager, hvis dette ikke har været tydeligt nok. Lokalplan nr. 2021-09 vil være den gældende lokalplan.

Kommunen anfører, at det dog fremgår af lokalplanens § 13.1, at tinglyste servitutter og deklARATIONER, der er uforenelige med lokalplanen, vil blive ophævet.

Kommunen anfører endvidere, at det er kommunens vurdering, at det vil give anledning til tvivl, hvis det skulle nævnes, i hvilket omfang de gamle lokalplaner helt eller delvist bliver opretholdt, og at dette ikke anses som relevant.

2.6.4 Planklagenævnets vurdering

Der gælder ikke i planloven noget krav om, at en ny lokalplan skal være i overensstemmelse med ældre fortsat gældende lokalplaner.

Planloven indeholder således heller ikke krav om, at kommunen, ved udarbejdelsen af lokalplaner, skal ophæve allerede gældende lokalplaner for samme planområde, som eventuelt måtte være i strid med den nye lokalplan, eller krav om, at det i lokalplanen skal afklares, hvordan eventuelt modstridende lokalplanbestemmelser skal håndteres.

Planklagenævnet finder derfor, at det ikke har betydning for gyldigheden af den påklagede lokalplan nr. 2021-09, at den ikke indeholder bestemmelser om hel eller delvis ophævelse af andre lokalplaner, som er gældende for lokalplanområdet.

Nævnet bemærker dog, at det forhold, at lokalplanen ikke indeholder bestemmelser om ophævelse af de tidligere gældende planer, indebærer, at de ældre lokalplaner ikke er ophævet med vedtagelsen af lokalplanen. Det forhold, at der gælder flere lokalplaner inden for et planområde vil have betydning i forbindelse med den efterfølgende administration af plangrundlaget for området, og vil potentielt kunne medføre tvivl om fortolkningen af plangrundlaget. Som nævnt i afsnit 2.4.2, ophæver Planklagenævnet dog som klart udgangspunkt ikke en lokalplan eller konkrete lokalplanbestemmelser, fordi der eventuelt i fremtiden kan opstå problemer om fortolkningen af lokalplanen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver lokalplan nr. 2021-09, Serviceerhverv og detailhandel på [A1].

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunen behandler planforslaget igen, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal sikre sig, at lokalplanens anvendelsesbestemmelser bringes i overensstemmelse med kommuneplanens rammebestemmelser, eller at kommuneplanens rammebestemmelser ændres, så den svarer til lokalplanens anvendelsesbestemmelser.
- Såfremt kommunen ønsker, at vedtagelsen af lokalplanen skal medføre ophævelse af eksisterende lokalplaner for området, skal dette fremgå af lokalplanens bestemmelser.

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.[6] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

4. Opsættende virkning

Planklagenævnet har den 1. juni 2022 modtaget en anmodning om at tillægge klagen opsættende virkning.[7] Nævnet har besluttet at færdigbehandle sagen i stedet for at træffe delafgørelse om opsættende virkning.

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

[2] Sagsnr. 22/04476, klagenr. 1034333.

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

[4] Af rammebestemmelserne for rammeområde 4S7 fremgår, at anvendelsen af rammeområdet er *Sommerhusområde – Blandet bolig og erhverv*.

[5] Vejledning om lokalplanlægning, 2009, afsnit. 8.1.

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

[7] Sagsnr. 22/05932, klagenr. 1034870.

Sag:

22/04476

Dato:

14. juli 2022.

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>)