

MRF 2022.241

Planklagenævnets afgørelse af 13. september 2022, j.nr. 22/04342

Ophævet afslag på lovliggørende landzonetilladelse til skurvogne til brug for den oprindelige virksomhed, da der ikke var dokumentation for kontinuitetsbrud i udnyttelsen af en tidligere meddelt landzonetilladelse, men stadfæstelse af afslag på lovliggørende landzonetilladelse til nye virksomheder, der havde lejet sig ind på erhvervsjendom, da den øgede aktivitet og bebyggelse var i strid med landzonereglerne hovedformål.

Sagen omhandlede ansøgning om lovliggørende landzonetilladelse til en række forhold på en erhvervsjendom tilhørende V, der drev stilladsvirksomhed. Ejendommen på 3,9 ha var beliggende i landzone og havde siden 1960'erne været brugt til erhverv, først til en betonelementfabrik og siden oplagsplads for entreprenørvirksomhed indtil 2016. Entreprenørvirksomheden havde i 2011 fået en landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk.1, til etablering af bl.a. en skurvogsby med 8 skurvogne på i alt ca. 216 m². V overtog ejendommen i 2016 og fik en tilkendegivelse fra Roskilde Kommune om, at indretning af en stilladsvirksomhed på ejendommen kunne sidestilles med den tidligere anvendelse til entreprenørvirksomhed og derfor ikke krævede en ny landzonetilladelse. En del af bygningerne på ejendommen blev desuden udlejet til en plakatvirksomhed, hvilket ifølge kommunen udgjorde overflødiggjorte bygninger som heller ikke krævede landzonetilladelse, jf. planlovens § 37, stk. 2. V havde ansøgt om lovliggørende landzonetilladelse dels til opførelse af skurvogne til brug for stilladsvirksomheden, dels til indretning af syv nye virksomheder, som lejede sig ind på ejendommen, samt til kontorpavilloner, skurvogne og containere, som er opført til brug for disse virksomheder. Roskilde Kommune meddelte i februar 2022 afslag med den begrundelse, at udvidelsen ville give ejendommen karakter af et nyetableret erhvervsområde. Afgørelsen blev påklaget V, der anførte, at udvidelsen med virksomheder, der alene anvendte ejendommen til opbevaring af byggepladsmateriel, ikke medførte en ændret anvendelse i forhold til den allerede tilladte, at kommunen ikke havde hjemmel til at bestemme, at V kunne foretage udlejning af ejendommen til andre inden for samme branche, og at skurvognene til

brug for stilladsvirksomheden var omfattet af landzonetilladelsen fra 2011. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at stilladsvirksomheden og plakatvirksomheden eksisterede lovligt på ejendommen. Nævnet fandt, at etableringen af flere virksomheder på ejendommen var en ændret anvendelse af ejendommen, som krævede landzonetilladelse og var planlægningsmæssig relevant, da dette ville medføre mere aktivitet, trafik og derved belastning af omgivelserne. Nævnet fandt ligeledes, at kontorskurvognene til brug for stilladsvirksomheden var at betragte som ny bebyggelse, som krævede landzonetilladelse, da skurvognene havde en blivende karakter og en ikke ubetydelig størrelse. Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der ikke kunne gives lovliggørende landzonetilladelse til etablering af nye virksomheder på ejendommen, da dette ville medføre en øget aktivitet og bebyggelse i strid med landzonereglerne hovedformål om at forhindre spredt og uplanlagt bebyggelse i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. I forhold til V's skurvogne kunne nævnet på luftfotos konstatere, at skurvognene var blevet fjernet på et tidspunkt mellem foråret 2015 og foråret 2016 og var blevet sat op mellem foråret 2019 og foråret 2020. Nævnet fandt ikke, at der var dokumentation for, at der var indtruffet kontinuitetsbrud, da dette forudsætter, at en landzonetilladelse ikke har været udnyttet i fem på hinanden følgende år, hvorfor skurvognene var lovligt eksisterende på ejendommen. Planklagenævnet ophævede herefter afgørelsen for så vidt angik kontorskurvognene, idet afslaget på etablering af nye virksomheder stadfæstedes.

Kommentar: Afgørelsen understreger, at før kommunen påbyder lovliggørelse i landzone, må den undersøge, om der foreligger kontinuitetsbrud i forhold til tidligere landzonetilladelser. I forhold til udlejning af dele af ejendommen til andre virksomheders aktiviteter er formuleringen af begrundelsen lidt uheldig, da det ikke er den omstændighed, at der er flere virksomheder på samme ejendom, der

MRF 2022.241

udløser landzonetilladelse, hvis aktiviteten ikke i øvrigt ændres, men derimod den planlægningsmæssigt relevante ændring, som de nye virksomheder giver anledning til, der er begrundelsen. I dette tilfælde vil resultatet dog blive det samme, da der var etableret nye indretninger for de nye virksomheder.

Afgørelse i klagesag om Roskilde Kommunes afslag på lovliggørende landzonetilladelse til pavilloner og containere samt virksomheder på [A1], Roskilde

22/04342

Roskilde Kommune gav den 9. februar 2022 afslag på lovliggørende landzonetilladelse til diverse pavilloner, containere og virksomheder på ejendommen [A1], 4000 Roskilde.

Ansøgeren har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.
- Om der kan gives landzonetilladelse til forholdet, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnet stadfæster afgørelsen, idet nævnet dog ophæver kommunens afgørelse, for så vidt angår afslag på lovliggørende landzonetilladelse til kontorskurvognene, som benyttes af stilladsvirksomheden.

Det betyder, at kommunens afgørelse om afslag på lovliggørelse af flere virksomheder på adressen end stilladsvirksomheden og plakatvirksomheden gælder. Det betyder også, at kommunens afgørelse om afslag på lovliggørende landzonetilladelse til kontorskurvognene ikke længere gælder.

Indhold

1. Sagens oplysninger 3

- 1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området 3
- 1.2. Afgørelsen, der er klaget over 4
- 1.3. Klagen og bemærkningerne hertil 4
- 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 4
 - 2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse. 4
 - 2.1.1. Planklagenævnets kompetence. 4
 - 2.1.2. Planklagenævnets prøvelse. 5
 - 2.2. Krav om landzonetilladelse ved ændret anvendelse. 5
 - 2.2.1. Klagen. 5
 - 2.2.2. Generelt om ændret anvendelse. 5
 - 2.2.3. Planklagenævnets vurdering. 5
 - 2.3. Undtagelse fra kravet om landzonetilladelse. 6
 - 2.4. Landzonetilladelse til pavilloner, containere og virksomheder 6
 - 2.4.1. Klagen. 6
 - 2.4.2. Generelt om landzonetilladelse. 6
 - 2.4.3. Generelt om nye ikke-primære erhverv i landzone. 7
 - 2.4.4. Generelt om kontinuitetsbrud. 7
 - 2.4.5. Planklagenævnets vurdering. 7
- 3. Afsluttende bemærkninger 8
- 4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen. 9

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører lovliggørelse af pavilloner, containere og virksomheder på ejendommen med adressen [A1], 4000 Roskilde.

Den berørte ejendom på 3,9 ha ligger i landzone mellem landsbyerne Herringløse og Nybølle. En oversigt over ejendommen samt luftfoto fremgår af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Ejendommen har siden 1960'erne været brugt til erhverv, først til en betonelementfabrik og siden oplagsplads for entreprenørvirksomhed indtil 2016.

Det fremgår af sagens oplysninger, at ejendommens nuværende ejer overtog ejendommen i 2016 og fik en tilkendegivelse fra kommunen om, at indretning af en stilladsvirksomhed på ejendommen kunne sidestilles med den tidligere anvendelse til entreprenørvirksomhed, hvorfor indretningen af stilladsvirksomheden efter kommunens vurdering ikke var en ændret anvendelse, som krævede en ny landzonetilladelse. Entreprenørvirksomheden havde i 2011 fået en landzonetilladelse efter § 35, stk. 1, til udvidelse med et lagertelt på 1.300 m², kontorskurby med 8 skurvogne på i alt ca. 216 m² samt seks lysmaster. En del af bygningerne på ejendommen bliver desuden udlejet til en plakatvirksomhed, og kommunen har ifølge sagens oplysninger tilkendegivet, at da der er tale om overflødiggjorte bygninger i landzone, kræver dette heller ikke landzonetilladelse, jf. planlovens § 37, stk. 2.

Ejendommen ligger i et område, der er udpeget som kulturmiljø i kommuneplan 2019 for Roskilde Kommune.[1] Ejendommen ligger i kulturmiljøet omkring Herringløse, som udgør et særligt velbevarede landsbyejelav. Ejendommen er omfattet af kommuneplanramme 7.L.1 Landområde - Ågerup, som udlægger området til landområde med den specifikke anvendelse til øvrige ferie- og fritidsformål, jordbrugsområde, naturområde, råstofindvinding.

Det er anført i kommuneplanrammen om områdets anvendelse, at:

Landområdet skal hovedsagelig anvendes til jordbrugsformål, herunder landbrug, gartneri og skovbrug samt råstofindvinding, fritidsformål, naturområde o.l. Nye boliger og erhverv kan kun undtagelsesvis etableres.

Det ansøgte

Der er ansøgt om lovliggørende landzonetilladelse til indretning af en række virksomheder, som lejer sig ind på ejendommen, samt kontorpavilloner, skurvogne og containere, som er opført til brug for disse virksomheder. Der er også søgt om lovliggørelse af kontorpavilloner til brug for ansøgerens stilladsvirksomhed, som det ifølge kommunens oplysninger har været nødvendigt at flytte virksomhedens ud i, da plakatvirksomheden er vokset og kræver mere plads.

1.2 Afgørelsen, der er klaget over

Roskilde Kommune gav den 9. februar 2022 afslag på lovliggørende landzonetilladelse til diverse pavilloner, containere og virksomheder på ejendommen [A1], 4000 Roskilde.

Kommunen begrundede afgørelsen med, at udvidelse af erhvervet på ejendommen med yderligere syv virksomheder og dertilhørende trafik ville give ejendommen karakter af et erhvervsområde. Kommunen betragtede det ansøgte som nyetablering af erhverv i landzonen, især fordi virksomhederne hver især havde egne skurvogne og udendørs oplag, hvilket er i strid med intentionerne i planlovens landzonebestemmelser, som skal sikre, at det åbne land forbliver åbent, samt at større erhverv henvises til planlagte områder i byzone.

Kommunen anførte i afgørelsen, at anvendelsen som oplagsplads for én virksomhed af historiske årsager er lovlig, og at indretningen af plakatvirksomheden også er lovlig, jf. planlovens § 37, stk. 2.

1.3 Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 2 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 20. april 2022.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1 Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.1.1. *Planklagenævnets kompetence*

Planklagenævnet kan tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1 (landzone), jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 1.[2]

Planklagenævnet kan desuden tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes øvrige afgørelser efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3. Det er et retligt spørgsmål, om et bestemt forhold kræver landzonetilladelse.

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.

2.2 Krav om landzonetilladelse ved ændret anvendelse

2.2.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at det er klagerens opfattelse, at udvidelse af erhvervet på ejendommen med virksomheder, der alene anvender ejendommen til opbevaring af byggepladsmateriel, ikke medfører en ændret anvendelse af ejendommen, i forhold til den anvendelse, der af historiske årsager er tilladelse til.

Klageren anfører, at kommunen ikke har hjemmel til at bestemme, at klageren kan anvende grunden til egen byggepladsopbevaring, men ikke kan foretage udlejning til andre inden for samme branche.

2.2.2. Generelt om ændret anvendelse

I landzone må der ikke uden tilladelse fra kommunen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Ikke enhver ændring i anvendelsen kræver landzonetilladelse. Det er afgørende, at der er tale om en planlægningsmæssig relevant ændring i forhold til de formål, som landzonebestemmelserne skal varetage, herunder en ændret anvendelse, som påvirker omgivelserne på en anden måde end den hidtidige anvendelse.

Der antages at gælde en bagatelgrænse for, hvad der udløser krav om landzonetilladelse. Der kan være tale om aktiviteter af et så begrænset omfang, at det falder under en bagatelgrænse i forhold til landzonebestemmelserne. Tilsvarende kan en ændring af eksisterende aktiviteter være af så begrænset betydning set i forhold til formålet med landzonebestemmelserne, at det ikke udløser krav om en landzonetilladelse.

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Nævnet finder, at etableringen af flere virksomheder på ejendommen er en ændret anvendelse af ejendommen, som kræver landzonetilladelse.

Nævnet lægger herved vægt på, at etablering af flere virksomheder på ejendommen vil medføre mere aktivitet, trafik og derved belastning af omgivelserne, hvorfor der er tale om en planlægningsmæssig relevant ændret anvendelse.

Nævnet finder også, at opførelse af kontorskurvogne til stilladsvirksomheden er at betragte som ny bebyggelse, som kræver landzonetilladelse, da skurvognene har en blivende karakter og en ikke ubetydelig størrelse.

2.3 Undtagelse fra kravet om landzonetilladelse

I landzone må der ikke uden tilladelse fra kommunen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Der gælder efter loven en række undtagelser fra kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 5 u og §§ 36-38. Hvis forholdet ikke kræver landzonetilladelse, vil det være umiddelbart tilladt efter landzonereglerne.

Ingen af undtagelserne finder anvendelse i den konkrete sag, hvorfor det ansøgte kræver landzonetilladelse.

2.4 Landzonetilladelse til pavilloner, containere og virksomheder

2.4.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at klageren er uenig i, at ejendommen har fået karakter af et erhvervsområde, og klageren er heller ikke enig i, at den tunge trafik til ejendommen er forøget med 70 %. Klageren henviser i den forbindelse til, at der er flere virksomheder i området, som benytter [A2], samt at vejen af flere benyttes som gennemkørselsvej.

Det er klagerens opfattelse, at størstedelen af de på grunden værende pavilloner/kontorskurvogne er omfattet af den oprindelige lovlige anvendelse af grunden, samt at lovliggørelsen af klagerens egne kontorskurvogne er omfattet af landzonetilladelsen fra 2011, hvor der er givet tilladelse til pavilloner/kontorskurby.

Klageren mener desuden ikke, at det ansøgte kan genere, og anfører, at der var betydelig mere aktivitet på ejendommen, inden den nuværende ejer overtog i 2016.

2.4.2. Generelt om landzonetilladelse

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglerne er at forhindre byspredning i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Det følger af formålsbestemmelsen, at landzonereglerne skal administreres på baggrund af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn og andre samfundsmæssige interesser, f.eks. trafikale hensyn, samt hensynet til erhvervslivets muligheder for vækst og udvikling.[3] Ved afgørelsen kan der endvidere tages hensyn til, om det ansøgte vil påføre naboer urimelige gener.

Områder i landzone skal som udgangspunkt friholdes for anden spredt og uplanlagt bebyggelse m.v. end den, der er nødvendig for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri. Udover at værne om natur og landskab er varetagelsen af de primære erhvervsinteresser blandt de hensyn, der ligger bag landzonereglerne.

Efter hidtidig praksis lægges der stor vægt på lovens almene formål, uanset at den enkelte sags betydning er begrænset. I vurderingen indgår derfor overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidig lignende sager (præcedensvirkning).

I sager om lovliggørelse skal forholdet som udgangspunkt vurderes, som i de tilfælde, hvor der er indgivet forudgående ansøgning.

2.4.3. Generelt om nye ikke-primære erhverv i landzone

Nyt byggeri til erhverv, der ikke er jordbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhverv, som f.eks. industri, håndværk, kontor, liberale erhverv, hotel, kroer, restaurationer m.v., bør som hovedregel placeres i byzone, hvor tilgængelighed, bosætning og service er størst. Der bør kun undtagelsesvis og i overensstemmelse med konkrete retningslinjer for lokalisering i kommuneplanlægningen, f.eks. i landsbyer, som er afgrænset i kommuneplanen, eller i omdannelseslandsbyer, gives landzonetilladelser til etablering af sådanne erhvervsvirksomheder.[4]

Anvendelse af arealer eller ny anvendelse af eksisterende byggeri i forbindelse med etablering af erhverv, der ikke er jordbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhverv, må også som hovedregel henvises til udlagte erhvervsområder i byzone.

2.4.4. Generelt om kontinuitetsbrud

En landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, bortfalder, medmindre andet udtrykkeligt fremgår af tilladelsen, hvis den ikke har været udnyttet i fem på hinanden følgende år, jf. lovens § 56, stk. 2 (kontinuitetsbrud).

Bestemmelsen er ændret med den ændring[5] af planloven, der trådte i kraft 15. juni 2017.

Før ændringen gjaldt det, at en tilladelse bortfaldt, hvis den ikke havde været udnyttet i tre på hinanden følgende år, jf. da gældende § 56, stk. 1.[6]

2.4.5. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at nævnet har lagt til grund, at stilladsvirksomheden og plakatvirksomheden eksisterer lovligt på ejendommen.

Om skurvogne til brug for stilladsvirksomheden

Der blev i 2011 givet landzonetilladelse til en skurvognsby på ejendommen, til brug for den daværende entreprenørvirksomhed. Det fremgår af luftfotos, at skurvognene blev fjernet på et tidspunkt mellem foråret 2015 og foråret 2016, og blev sat op igen på et tidspunkt mellem foråret 2019 og foråret 2020.

Det er nævnets vurdering, at der ikke er dokumentation for, at der er indtruffet kontinuitetsbrud, da dette forudsætter, at en landzonetilladelse ikke har været udnyttet i fem på hinanden følgende år.

Nævnet finder herefter, at skurvognene til brug for stilladsvirksomheden er lovligt eksisterende på ejendommen, og nævnet ophæver derfor kommunens afgørelse om afslag på lovliggørelse.

Om etablering af yderligere virksomheder på ejendommen

Nævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der ikke kan gives lovliggørende landzonetilladelse til etablering af nye virksomheder på ejendommen.

Nævnet lægger herved vægt på, at det ansøgte vil medføre en øget aktivitet og bebyggelse på ejendommen, hvilket er i strid med landzonereglernes hovedformål om at forhindre spredt og uplanlagt bebyggelse i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det.

Endvidere lægger nævnet vægt på, at nye erhverv som udgangspunkt bør placeres i byzone i et planlagt erhvervsområde, hvor tilgængelighed, bosætning og service er størst.

Nævnet lægger ligeledes vægt på, at det ansøgte ligger i et område, der er omfattet af en kommuneplanramme, der udlægger området til landområde, og hvor det fremgår om områdets anvendelse, at der kun undtagelsesvist kan etableres nye erhverv. Nævnet finder, at der ikke er forhold som medfører, at udgangspunktet bør fraviges.

Endelig lægger nævnet vægt på hensynet til at undgå uønsket præcedens i andre lignende sager.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet stadfæster Roskilde Kommunes afgørelse af 9. februar 2022 for så vidt angår afslag på lovliggørende landzonetilladelse til etablering af nye virksomheder på ejendommen [A1], 4000 Roskilde.

Planklagenævnet ophæver kommunens afgørelse, for så vidt angår afslag på lovliggørende landzonetilladelse til kontorskurvognene, som benyttes af stilladsvirksomheden.

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

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

[1] Kommuneplan 2019 for Roskilde Kommune findes i en interaktiv version her:

<https://kommuneplan2019.roskilde.dk/da-dk/kommuneplan/>
(<https://kommuneplan2019.roskilde.dk/da-dk/kommuneplan/>).

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

[3] Bemærkninger til lovforslaget, kapitel 7 (LFF nr. 76 af 23. januar 1991) og (LFF nr. 121 af 25. januar 2017).

[4] Vejledning om landzoneadministration, 2018 (opdateret 2019), afsnit 3.9.1.

[5] Lov nr. 668 af 8. juni 2017 (Modernisering af planloven, bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet).

[6] Lovbekendtgørelse nr. 1351 af 23. november 2015 om planloven.

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

Sag:

22/04342

Dato:

13. september
2022.

Emner:

Planloven, landzo...

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>)