

## MRF 2022.265

Østre Landsrets dom af 29. september 2022, 6. afd., sag BS-28584/2021-OLR  
(Peter Mørk Thomsen, Julie Skat Rørdam og Gry Berdiin Maris (kst.))

*Grundejerforening A m.fl. (adv. Claus Hollberg) mod Planklagenævnet (adv. Josephine Fie Legarth Aggesen)*

***Ikke grundlag for at underkende Planklagenævnets afgørelse om, at lokalplan 257 for et større landområde omkring Sandbjerg Landsby var gyldig.***

Rudersdal Kommune vedtog i juni 2018 lokalplan 257 for et større landområde omkring Sandbjerg Landsby. Afgørelsen blev på klaget til Planklagenævnet af en række beboere, der gjorde gældende, at lokalplanen var helt eller delvis ugyldig og bl.a. henviste til, at lokalplanen tilsidesatte ejernes umiddelbare rettigheder efter planlovens landzonebestemmelser, og at planloven ikke hjemler adgang til, at der i et stort landzoneområde kan lokalplanlægges på samme måde som i et byområde, og at lokalplanen var i modstrid med den liberalisering af planloven, der var sket ved lov 2017/668. Planklagenævnet gav i afgørelse af 23. september 2019 (j.nr. 19/00703) ikke medhold i klagen, idet nævnet bl.a. henviste til, at der i planloven er hjemmel til lokalplanlægge i landzone, og at der herunder også kan fastsættes bestemmelser om ejendommenes størrelse og afgrænsning, hvorfor en lokalplan også kan indeholde forbud mod arealoverførsel mellem flere ejendomme, uanset en sådan arealoverførsel ellers vil være umiddelbart tilladt i landzone. Flere grundejerforeninger og en virksomhed indbragte Planklagenævnets afgørelse for byretten med påstand om ugyldighed, hvor sagsøgerne gjorde samme synspunkter gældende, som var anført i klagesagen, men tillige gjorde nye anbringender gældende, herunder at der ikke i planloven er hjemmel til at udforme lokalplanbestemmelser, så det efterfølgende er

op til den kommunale forvaltning at godkende materialevalg, arkitektonisk krav mv. Planklagenævnet påstod frifindelse og anførte supplerende, at der ikke i en retssag mod Planklagenævnet kan anføres anbringender, der ikke var anført i klagesagen for nævnet, og at det derfor er Rudersdal Kommune, der er rette sagsøgte for disse anbringender. Byretten lagde med henvisning til U 2008.2793 H indledningsvis til grund, at der i denne sag mod Planklagenævnet alene kan tages stilling til de indsigelser, der var rejst over for Planklagenævnet, og som Planklagenævnet havde taget stilling, hvorfor Rudersdal Kommune var rette sagsøgte for indsigelsen vedrørende kompetencenormer. I forhold til lokalplankompetence i landzone bemærkede byretten, at de begrænsninger for lokalplankompetence, der fremgår af planlovens § 15, stk. 5, og enkelte andre bestemmelser i planloven, ikke er relevante for den foreliggende lokalplan, og at der ikke med lovændringen ved lov 2017/668 var sket en yderligere indskrænkning af kommunernes lokalplankompetence i landzone. Retten fandt herefter ikke grundlag for helt eller delvist at tilsidesætte lokalplan 257, eller at der i øvrigt var retlige fejl i Planklagenævnets behandling, hvorfor Planklagenævnet blev frifundet. Grundejerforeningerne og virksomheden ankede dommen til landsretten, der tilsluttede sig byrettens begrundelse og stadfæstede dommen.

***Kommentar:*** *Dommens afvisning af indsigelser, der ikke blev taget stilling til i klagesagen, har støtte i landsrettens dom i U 2008.2793 H, hvorimod Højesteret ikke – som by- og landsretten antog i ovenstående sag – fik anledning til at tage stilling til spørgsmålet, da alene påstand 1 og 2 blev gentaget for Højesteret. At en retssag mod Planklagenævnet alene kan omfatte de forhold, som indgik i klagesagen for nævnet, er ligeledes lagt til grund i MRF 2022.270 Ø, men kunne være håndteret af Planklagenævnet ved at genoptage sagen for de juridiske indsigelser, der først er rejst under retssagen, da der ellers kan opstå noget komplicerede procesforløb, fordi sagsøgerne derfor nødsages til samtidig at rejse sag mod kommunen. I forhold til kommunen vil søgsmålsfristen således næppe være sprunget, da det først er med Planklagenævnets afgørelse, at der foreligger en endelig afgørelse om*

## MRF 2022.265

*lokalplanens gyldighed. Denne sag indeholder i øvrigt det yderligere aspekt, at kommunen i december 2017 traf screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at lokalplanen ikke krævede miljøvurdering, hvilket blev påklaget af en beboer i lokalplanområdet, der bl.a. gjorde gældende at screeningen var mangelfuld. Denne klage blev først afgjort et år efter klagen over lokalplanen (j.nr. 18/05911 og 20/06395), hvor nævnet afviste, at screeningen af lokalplanen var mangelfuld. Det er uheldigt, at Planklagenævnet først afgjorde klagen over screeningen efter miljøvurderingsloven et år efter afgørelsen af klagen over lokalplanen, men det skyldes formentlig en registreringsfejl i nævnet, da klager over screeningsafgørelser vedrørende lokalplaner bør afgøres senest samtidig med klagen over lokalplanen. Den i sagen omhandlede lokalplan 257 kan hentes på: [https://dokument.plan-data.dk/20\\_3964663\\_1539177357749.pdf](https://dokument.plan-data.dk/20_3964663_1539177357749.pdf).*

---



# RETEN I LYNGBY DOM

afsagt den 29. juni 2021

---

Sag BS-12812/2020-LYN

Grundejerforening A

og

B

og

C

og

D

og

E

og

F ApS

(advokat Line Marie Pedersen, for alle seks)

mod

Planklagenævnet

(advokat Britta Moll Bown)

Denne afgørelse er truffet af dommer Seerup, dommer Gitte Arildsen og dommer Britt Falster Klitgaard.

## **Sagens baggrund og parternes påstande**

Sagen, der er anlagt den 20. marts 2020, angår en anfægtelse af Planklagenævnets afgørelse af 23. september 2019 i sag nr. 19/00703, hvorved Planklagenæv-

net ikke har give medhold i klage over lokalplan nr. 257, et større landområde omkring G By, som er endeligt vedtaget af Rudersdal Kommune den 20. juni 2018.

Sagsøgerne, Grundejerforening A m.fl., har nedlagt følgende påstande:

Planklagenævnets afgørelse af 23. september 2019 i sag nr. 19/00703 om Rudersdals Kommunes vedtagelse af lokalplan 257 (for et større landområde omkring G By) ophæves, idet det bestemmes, at lokalplanen ikke skal være gældende.

Subsidiært

1.

Planklagenævnets afgørelse af 23. september 2019 i sag nr. 19/00703 om Rudersdals Kommunes vedtagelse af lokalplan 257 (for et større landområde omkring G By) ophæves delvist, idet det bestemmes, at de nedennævnte bestemmelser i lokalplanen ikke skal være gældende:

- (i) § 6.2, § 6.5, § 6.8, § 6.13 og § 6.14 (om regulering af byggeret-tigheder)
- (ii) § 6.4, § 6.7, § 6.10 og § 6.16 (om særlig godkendelse af tilbygninger)
- (iii) § 3.2 – § 3.14 (om områdets anvendelse)
- (iv) § 4.3 og § 4.4 (om udstykning)
- (v) § 4.1 og § 4.2 (om forbud mod arealoverførsel) og
- (vi) § 7

Som det mindre af det mere nedlægges en mere subsidiær påstand om at dele af de ovennævnte bestemmelser ikke skal være gældende.

2.

Der nedlægges endvidere en mest subsidiær påstand om hjemvisning af sagen til fornyet behandling i Planklagenævnet.

Sagsøgte, Planklagenævnet, har nedlagt påstand om frifindelse.

Dommen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218 a.

### **Oplysningerne i sagen**

Det fremgår af sagen, at Rudersdal Kommune den 20. juni 2018 endeligt vedtog af lokalplan 257 (for et større landområde omkring G By).

Af lokalplanens redegørelsesdel fremgår bl.a.:

*"Indledning og baggrund*

Landskabet og naturen i Rudersdal Kommune er en vigtig del af det, som gør kommunen til en attraktiv bosætningskommune.

Samtidig tiltrækker adgangen til at opleve natur og landskab mange besøgende fra hovedstadsregionen, som søger friluftsliv og rekreation i det åbne land.

Landskabet omkring G By og Område H rummer store landskabelige og bebyggelsesmæssige kvaliteter, som kommunen ønsker at bevare.

Nærværende lokalplan har til formål at sikre, at udviklingen i bebyggelsesstrukturen sker under hensyntagen til landskab og kulturhistorie.

*Lokalplanens formål og indhold*

Med udgangspunkt i de landskabelige karakteristika for området rummer lokalplanen bestemmelser, som har til formål at bevare områdets karakter af landområde med et harmonisk samspil mellem landskabet og kulturhistorien, som den afspejles i bebyggelsesstruktur og byggeskik.

Med bestemmelser, som sætter rammerne for udviklingen af bebyggelsen i området, sikres også hensynet til naboer og omgivelser.

Med bestemmelserne kan lodsejere forvente, at området også fremadrettet vil rumme de kvaliteter, som knytter sig til området i dag.

Lokalplanen rummer bestemmelser for det maksimale bruttoareal samt udformningen af bygningerne i forbindelse med udvidelse af bolig, erhverv og butik, som er indrettet i overflødiggjorte brugsbygninger.

Endvidere rummer lokalplanen bestemmelser om udvidelsesmulighederne samt udformning af helårsboliger samt størrelse og placering af udhuse, carporte m.v.

Udover de bebyggelsesregulerende bestemmelser rummer lokalplanen bestemmelser om arealanvendelsen, herunder bestemmelser om hegning, terrænregulering, belysning, tekniske anlæg, støjafskærmning, oplag, parkeringskrav og skiltning. Som det fremgår af nedenstående afsnit, "Landbrugsejendomme", begrænser planloven adgangen til at optage bestemmelser om landbrugsejendomme i en lokalplan.

Lokalplanen indeholder endvidere bestemmelser for bevaringsværdig bebyggelse. Disse vedrører både bebyggelse på landbrugsejendomme og øvrige ejendomme.”

Af lokalplanens bestemmelsesdel fremgår bl.a.

*”§ 1 Formål*

Det er lokalplanens formål at sikre,

- at der i overensstemmelse med Fingerplanens bestemmelser for de grønne kiler fastholdes en veldefineret grænse mellem by og land, herunder at der undgås spredt og uplanlagt bebyggelse i det åbne land,
- at landområdets karakter af landbrugsland med åbne markflader fastholdes,
- at nybyggeri samt om- og tilbygning sker under hensyntagen til særlige landskabelige og kulturhistoriske værdier, historisk betingede bebyggelsesstrukturer, byggeskik, eksisterende infrastruktur og naboforhold,
- at oplevelsen af de åbne landskaber ikke brydes af beplantningsbælter, hegn, markante terrænreguleringer samt dominerende tekniske anlæg og infrastruktur, og
- at bevaringsværdig bebyggelse anvendes og om- og tilbygges med respekt for deres bærende bevaringsværdier og visuelle fremtræden i forhold til omgivelserne.

*§ 2 Område og zonestatus*

[...]

2.4 Lokalplanens område er og skal forblive i landzone.

[...]

3.2 I landområdet kan der ikke etableres selvstændig hotel- eller restaurationsvirksomhed. Dog kan der etableres mindre caféer i eksisterende bebyggelse til understøttelse af det almene friluftsliv, se §§ 6.8 og 8.7.

3.3 I landområdet kan der ikke etableres entreprenør- eller vognmandsvirksomhed, maskinstationer eller lignende typer erhverv, der medfø-

rer oplag og parkering af biler, busser, maskiner, skurvogne, campingvogne m.m.

3.4 Supplerende erhvervsaktiviteter på landbrugsejendomme, som f.eks. rideskoler, ridecentre, salgs- og træningscentre, hestepensioner, dyrepensioner, hundekenneler behandles efter planlovens landzoneregler. Behov for opførelse af ridehaller, fritliggende læskure og mindre staldbygninger, samt indretning af ubebyggede arealer til folde, ridebaner m.m., til supplerende erhvervsaktiviteter forudsætter tilladelse efter planlovens landzoneregler.

3.5 Almindeligt hestehold, dvs. opstaldning af hestehold til private eller til mindre erhvervsmæssige formål som f.eks. trækture for børn, behandles efter planlovens landzoneregler. Behov for opførelse af ridehaller, fritliggende læskure og mindre staldbygninger, samt indretning af ubebyggede arealer til folde, ridebaner m.m., til almindeligt hestehold behandles efter planlovens landzoneregler.

3.6 Bygninger, der ikke længere er nødvendige for driften af en landbrugsejendom, kan tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker, liberale erhverv, forenings- og fritidsformål og en bolig samt lager- og kontorformål på betingelse af, at virksomheden eller boligen etableres i bestående bygninger, der ikke om- eller tilbygges i væsentligt omfang, se § 7.2. at bygningerne ikke er opført indenfor de seneste 5 år, og at byggeriet ikke er opført uden landzonetilladelse.

3.7 Andre overflødiggjorte bygninger, der ikke er beliggende indenfor kystnærhedszonen, som fremgår af kortbilag 1, kan tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker, liberale erhverv, forenings- og fritidsformål og én bolig<sup>14</sup> samt lager- og kontorformål på betingelse af, at virksomheden eller boligen etableres i bestående bygninger, der ikke om- eller tilbygges i væsentligt omfang, se § 7.2, og at bygningen ikke er opført indenfor de seneste 5 år. at §§ 6.2, 6.5 og 6.8 overholdes for så vidt angår den maksimale størrelse for henholdsvis mindre erhverv, butik og café. Anvendelse samt om- og tilbygning af andre overflødiggjorte bygningen beliggende indenfor kystnærhedszonen behandles efter planlovens landzonebestemmelser.

3.8 På boligejendomme kan der drives erhverv i en bolig under forudsætning af, at virksomheden ikke drives på en sådan måde, at ejendommens karakter af boligejendom brydes, hvilket skal vurderes i forhold til ejendommens fysiske fremtræden, se følgende: at der ikke til virksomheden etableres skiltning, bortset fra et mindre skilt ved indgangen på maksimalt 30 x 20 cm indeholdende navn og logo, at virksomheden

ikke medfører behov for parkering, der ikke kan være på allerede indrettede arealer til disse formål. Behovet for parkering skal vurderes i hvert enkelt tilfælde i forhold til § 5.10, at erhvervsarealet højst udgør 25 procent af boligarealet. Såfremt en del af kælderen anvendes til erhverv, medregnes denne del af kælderen som erhvervsareal<sup>15</sup>, og at der ikke i forbindelse med virksomheden indrettes udstilling eller oplag på ejendommens ubebyggede arealer.

3.9 Landområdet skal friholdes for fritstående tekniske anlæg, der ikke er nødvendige for driften af en landbrugsejendom, se dog §§ 3.10 og 3.14.

3.10 Antennemaster med teknikkabiner kan opsættes med henblik på at sikre god mobildækning, se dog særlige bestemmelser om placering i §§ 6.19, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25 og 6.28. Ved etablering af nye antennemaster eller om- og tilbygning af eksisterende master skal disse udformes således, at der er plads til, at flere teleoperatører kan etablere antenner på masten. Inden etablering af nye antennemaster skal det kunne dokumenteres, at eksisterende mast på matr.nr. aa, i delområde 2, eller andre master i området ikke kan anvendes til opsætning af nye antenner. Antennemaster og teknikkabiner skal fjernes, hvis de ikke har været i anvendelse indenfor 3 år.

3.11 Der kan etableres fritstående energianlæg såfremt de placeres i umiddelbar tilknytning til eksisterende bygninger og således, at de ikke kan ses fra det omgivende landskab, veje eller stier. Fritstående energianlæg må alene forsyne den pågældende ejendom med energi. Bestemmelsen gælder ikke for landbrugsejendomme, hvorpå etableringen af et sådan anlæg vil blive behandlet efter planlovens landzonebestemmelser.

3.12 Der kan ikke etableres jorddeponi eller gødningscentraler.

3.13 Der kan ikke etableres støjvolde.

3.14 Transformerstationer, kabelskabe og pumpestationer kan etableres til brug for områdets forsyning, se § 6.21.

#### *§ 4 Matrikulære forhold*

##### *Bestemmelser for hele lokalplanområdet*

4.1 Der kan ikke ske arealoverførsel til en boligejendom. Der kan ikke ske sammenlægning af to boligejendomme.



4.2 Arealoverførsler der ikke medfører en øget byggeret, jf. lokalplanens §§ 6.13 og 6.14 er ikke omfattet af ovenstående.

[...]

#### § 6. *Bebyggelsens omfang og placering*

Bestemmelser for hele lokalplanområdet

[...]

#### *Erhverv og butik i overflødiggjort bygning*

6.2 Et mindre erhverv indrettet i en bygning, der ikke længere er nødvendig for driften af en landbrugsejendom, eller i en anden overflødiggjort bygning, se §§ 3.6 og 3.7, kan udbygges til et maks. etageareal på 300 m<sup>2</sup> for det samlede erhverv. Udbygningen skal være fysisk sammenhængende med den eksisterende bygning og dens ydre fremtræden skal opfylde § 7.2. Ved fysisk sammenhængende forstås, at bygningerne, skal dele mindst én facademur.

[...]

6.4 En udbygning jf. § 6.2, kan ske efter kommunalbestyrelsens nærmere godkendelse i forhold til karakteren af det omgivende landskab, terrænforhold, en evt. historisk bebyggelsesstruktur, byggeskik, naboforhold samt adgangs- og parkeringsforhold.

6.5 En mindre butik indrettet i en bygning, der ikke længere er nødvendig for driften af en landbrugsejendom, eller en anden overflødiggjort bygning, kan udbygges til et maks. etageareal på 100 m<sup>2</sup>, for den samlede butik. Udbygningen skal være fysisk sammenhængende med den eksisterende bygning og dens ydre fremtræden skal opfylde § 7.2. Ved fysisk sammenhængende forstås, at bygningerne skal dele mindst én facademur.

6.6 § 6.5 gælder ikke for andre overflødiggjorte bygninger beliggende indenfor kystnærhedszonen, se §§ 2.4, 3.2, 3.6 og 3.7.

6.7 En udbygning jf. § 6.5 kan ske efter kommunalbestyrelsens nærmere godkendelse i forhold til karakteren af det omgivende landskab, terrænforhold, historisk bebyggelsesstruktur, byggeskik, naboforhold samt adgangs- og parkeringsforhold.

6.8 En mindre café indrettet i en bygning, der ikke længere er nødvendig for driften af en landbrugsejendom, eller en anden overflødiggjort bygning, kan udbygges til et maks. etageareal på 100 m<sup>2</sup>, for den samlede butik. Udbygningen skal være fysisk sammenhængende med den eksisterende bygning og dens ydre fremtræden skal opfylde § 7.2. Ved fysisk sammenhængende forstås, at bygningerne skal dele mindst én facademur.

[...]

6.10 En udbygning jf. § 6.8, kan ske efter kommunalbestyrelsens nærmere godkendelse i forhold til karakteren af det omgivende landskab, terrænforhold, historisk bebyggelsesstruktur, byggeskik, naboforhold samt adgangs- og parkeringsforhold.

[...]

#### *Helårshuse og stuehuse*

6.13 Helårshuse eller stuehuse kan om- og tilbygges til et maks. etageareal på 350 m<sup>2</sup>.

6.14 Et helårshus eller et stuehus på en boligejendom, der har et sammenhængende matrikelareal på op til 1.600 m<sup>2</sup>, kan om- og tilbygges, så husets samlede etageareal ikke overstiger 250 m<sup>2</sup>.

[...]

6.16 Om- og tilbygning jf. §§ 6.13 og 6.14 kan ske efter kommunalbestyrelsens nærmere godkendelse, i forhold til karakteren af det omgivende landskab, terrænforhold, historisk betinget bebyggelsesstruktur, byggeskik og naboforhold.

[...]

#### *§ 7 Bebyggelsens ydre fremtræden*

##### *Om- og tilbygning af overflødiggjorte bygninger*

7.1 Eksisterende bebyggelse kan kun med kommunalbestyrelsens nærmere godkendelse nedrives, om- og tilbygges eller på anden måde ændres, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 17.

7.2 Om- og tilbygning af overflødiggjorte bygninger, se 3.6, 3.7, 6.2, 6.5, 6.8, 6.9 og 6.10, skal godkendes af kommunalbestyrelsen efter følgende retningslinjer:

[...]

- c) Antal og størrelse af vinduer i facader skal begrænses og indpasses under hensyntagen til bygningens facadetakt, herunder opdeling i dør og vinduesfag. Vinduer i facader må ikke udføres som gennemgående vinduesbånd, men skal udføres som 'hul-i-mur-vinduer.

[...]

- e) Ovenlysvinduer og kviste i tag skal begrænses og isættes med respekt for bygningsfacadernes facadetakt, herunder opdeling i dør- og vinduesfag og må hver især ikke være bredere eller have flere fag end de underliggende vinduer i facaden.

Ovenlysvinduer og kviste skal isættes med samme afstand fra tagfod. Ovenlysvinduer må ikke sidde over kvi ste eller over hinanden. Små tagvinduer til orienteringslys (maks. 70 x 50 cm) kan isættes efter nærmere godkendelse.

Der må ikke isættes glaspartier eller andet materiale, der kan medføre dominerende lyspåvirkning på omgivelserne, herunder rytterlys i tag, hele tagvalme eller hele gavltrekanter.

Den samlede bredde af ovenlysvinduer og kviste må maks. være 10 % af bredden af en tagflade. Tagfladens bredde skal måles vandret fra tagets midte.

- f) Materiale- og farveanvendelse skal fastholdes eller ændres til den gennemgående materiale- og farveanvendelse på ejendommens hovedbygning.

Facader og gavle skal holdes i hvide nuancer eller klassiske jordfarver, se bilag 2.

Tage må ikke udføres i reflekterende materialer, f.eks. blankglaserede tegl.

#### *Om- og tilbygning af helårshuse og stuehuse*

7.3 Om- og tilbygning af helårshuse eller stuehuse, se 6.13 og 6.14, skal godkendes af kommunalbestyrelsen efter følgende retningslinjer:

[...]

- c) Antal og størrelse af vinduer i facader skal indpasses under hensyntagen til den oprindelige bygnings facadetakt, herunder opdeling i dør og vinduesfag.

Vinduer i facader må ikke udføres som gennemgående vinduesbånd, men skal udføres som 'hul-i-mur-vinduer'."

Af advokat Claus Holbergs klage af 13. marts 2018 til Planklagenævnet fremgår under punkt 3, Ad øvrige bestemmelser i lokalplanen, på side 16, 3. afsnit:

"For så vidt angår § 6 gør tilsvarende sig også gældende, idet denne bestemmelse regulerer om - og tilbygninger, der kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35. Udover at § 6 regulerer de umiddelbare byggerettigheder jf. afsnit 2, da indebærer bestemmelsen også, at kommunen har afskaffet konkret og individuel skønsudøvelse efter § 35 og erstattet denne med faste regler. Afslag på en tilbygning, der er forbudt efter § 6, vil derfor være et afslag på dispensation fra lokalplanen og en afgørelse herom vil være underlagt begrænset prøvelse i Planklagenævnet sammenlignet med, at der var givet afslag på en landzonetilladelse til om- og tilbygningen. De eneste virkninger af bestemmelsen er derfor, at ejeren af en ejendom dels fratages den i § 35 foreskrevne ret til konkret og individuel sagsbehandling og dels ved klage fratages de retssikkerhedsgarantier, som fremgår af § 58 stk. 1 nr. 1."

Af Planklagenævnets afgørelse af 23. september 2019 fremgår bl.a.:

#### *"1. Klagen til Planklagenævnet*

En række beboere inden for lokalplanområdet klagede den 30. juni 2018 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan.

Planklagenævnet modtog klagen den 28. januar 2019 fra kommunen. I klagen er der navnlig klaget over, at lokalplanen er helt eller delvis ugyldig, da de umiddelbare rettigheder efter planlovens landzonebestemmelser ikke kan tilsidesættes i en lokalplan.

Sagens oplysninger

#### *2.1. Den vedtagne lokalplan*

Rudersdal Kommune traf den 20. juni 2018 afgørelse om endelig vedtagelse af lokalplan nr. 257, et større landområde omkring G By.

Af lokalplanens redegørelsesdel fremgår bl.a. følgende:

...

Af lokalplanens bestemmelsesdel fremgår bl.a. følgende:

...

## 2.2. Klagen og bemærkninger til klagen

### 2.2.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagen af 30. juni 2018. Klageren har uddybet sin klage i brev af 13. marts 2018. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen i 10. september 2018.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor. Den indgivne klage er omfattende og omhandler en lang række forhold, hvorfor kun hovedpunkterne er gengivet, men klagen og klagerens bemærkninger er i deres helhed indgået i nævnets behandling.

### 2.2.2. Generelle bemærkninger

#### *Klagernes bemærkninger*

Klagerne gør gældende, at lokalplanen helt eller delvis bør tilsidesættes som ugyldig.

Klagerne anfører, at kompetencen til at fastsætte lokalplaner for landzoneområder blev indført ved lov nr. 288 af 26. juni 1975, og at det historiske udgangspunkt herfor var, at der ikke var adgang til at foretage bebyggelsesregulerende bestemmelser i de dagældende byplan- eller bygningsvedtægter for ejendomme beliggende i landzone. Hvis en kommune efter den dagældende lovgivning vedtog bebyggelsesregulerende bestemmelser for et lokalområde, da var konsekvensen, at området blev anset for byzone, og man kunne således ikke opretholde kravet om landzonetilladelse (og derved begrænse adgangen til udstykning og bebyggelse).

Klagerne henviser til lovforarbejderne til loven fra 1975 og anfører, at det aldrig har været hensigten, at planloven skulle hjemle adgang til, at der i stort landzoneområde kan lokalplanlægges på samme måde som i et byområde og slet ikke med den konsekvens, at man helt generelt skulle kunne fratage borgerne umiddelbare rettigheder efter reglerne om landzonetilladelse.

#### *Kommunens bemærkninger*

Rudersdal Kommune har i forbindelse med klagen oplyst, at der er behov for med lokalplanlægningen at tage vare på de særlige landskabelige kvaliteter, der knytter sig til landområdet omkring G By. Kommunen har med sin beliggenhed tæt ved København og med sine åbne landskabsstrøg, og velbevarede, afgrænsede landsbyer, der stadig i vid udstrækning bærer præg af bebyggelse, der viser bygningstraditionerne op gennem tiderne, en særlig opgave og et særligt ansvar overfor kommunens borgere for at værne om disse kvaliteter.

Rudersdal Kommune oplyser desuden bl.a., at kommunen har udarbejdet en analyse af landskabet i området omkring G By, og at denne analyse danner en væsentlig del af grundlaget for lokalplan nr. 257. Landskabsanalysen tager udgangspunkt i samspillet mellem naturgrundlaget og det kulturhistoriske lag samt de rumlige og visuelle forhold, som dette samspil skaber.

På baggrund af analysen er lokalplanområdet inddelt i 6 delområder. Flere af lokalplanens regulerende og retningsgivende bestemmelser er fastlagt på baggrund af delområdernes særlige værdier. Andre er fastlagt ud fra det samlede landområdes værdier og karakteristika.

### *2.2.3. Regulering af umiddelbare rettigheder*

#### *Klagers bemærkninger*

Klagerne anfægter lovligheden af de enkelte bestemmelser i lokalplanen herunder navnlig 6.2, 6.13 samt 6.14. Klagerne anfører, at kommunen med disse bestemmelser har indført en regulering, der indebærer, at områdets borgere fratages den umiddelbare ret, som planloven giver dem til uden landzonetilladelse at udbygge boliger op til 500 1112 bruttoareal. Ifølge lokalplanen må der maksimalt om- og tilbygges op til et etageareal på 350 m<sup>2</sup> og derved 150 m<sup>2</sup> mindre, end planloven giver umiddelbar ret til.

Klagerne peger desuden på, at lokalplanen regulerer retten til uden landzonetilladelse at udbygge overflødiggjorte landbrugsbygninger, samt andre overflødiggjorte bygninger. Ifølge klagerne er der for disse bygninger tale om en væsentlig indskrænkning, idet lokalplanen bestemmer, at sådanne bygninger kun kan udbygges til et maksimalt etageareal på 300 m<sup>2</sup>, hvori mod planloven giver en umiddelbar ret til at tilbygge med 500 m<sup>2</sup> udover det eksisterende etageareal.

Klagerne henviser til lovforarbejderne til ændringen af planloven fra 8. juni 2017.

Klagerne anfører desuden, at lovforarbejderne fra 2017 ikke kan udlægges således, at kommunen har hjemmel til uden begrænsninger at regulere de umiddelbare rettigheder, jf. S 36, i en lokalplan.

#### *Kommunens bemærkninger*

Kommunen anfører hertil, at det fremgår af lokalplankataloget, jf. planlovens 15, stk. 2, hvad lokalplanbestemmelser lovligt kan regulere, og henviser bl.a. til 15, stk. 2, nr. 3 og 7, hvorefter der kan ske regulering af ejendommens størrelse og afgrænsning samt bebyggelsers omfang og udformning.

Kommunen peger på, at det følger af planlovens 15, stk. 4, at der kan vedtages lokalplaner for områder, der skal forblive i landzone. Hvilket også er en helt normal praksis for de danske kommuner.

Kommunen anfører desuden, at når det af 15, stk. 5, fremgår, at man i en lokalplan for landzonearealer, der fastlægges til jordbrugsmæssige forhold, ikke kan træffe bestemmelser om forhold nævnt i § 15, stk. 2, nr. 3, 6, 8, 9 eller 10, så følger det modsætningsvist, at man godt kan vedtage sådanne lokalplaner med bestemmelser som reguleret i 15, stk. 2, nr. 1, 2, 4, 5, 7 og 11-25.

Kommunen henviser til, at der ikke er fastsat bestemmelser i den påklagede lokalplan, der regulerer størrelsen eller afgrænsningen af selve arealet af landbrugsejendomme. Der er heller ikke fastsat bestemmelser i lokalplanen, der regulerer bygningernes placering på landbrugsejendomme, eller som regulerer, hvordan ejeren kan anvende sine bygninger på sin landbrugsejendom. Her henviser lokalplanen til, at det er landzonebestemmelserne, der finder anvendelse.

Kommunen afviser, at lovforarbejderne til ændringen af planloven fra 8. juni 2017 forudsætter, at kommunerne ikke har adgang til at regulere borgernes umiddelbare rettigheder efter landzonereglerne ved en landzonelokalplan. Kommunen henviser til, at det fremgår af lovbemærkningerne til ændring af bestemmelsen vedr. den umiddelbare ret til udvidelse af mindre erhvervsvirksomheder, som er indrettet i en tidligere landbrugsbygning, at hvis kommunalbestyrelsen vil modsætte sig udvidelsen, fordi den er i strid med kommunalbestyrelsens planlægning, må den nedlægge et forbud efter planlovens § 14 og følge forbuddet op med tilvejebringelsen af en lokalplan.

#### *2.2.4. Byggeriets omfang*

Klagerne har supplerende anført, at det efter klagernes opfattelse ikke er åbenlyst, at bestemmelsen i § 15, stk. 2, nr. 7, giver hjemmel til at regulere byggeretten på den måde, som er sket i lokalplan nr. 257, nemlig ved at fastsætte et maksimalt bruttoareal, der gælder uanset grundens størrelse.

Klagerne henviser til, at det ifølge den juridiske litteratur forudsættes, at byggerettigheder reguleres med udgangspunkt i grundens størrelse.

Klagerne henviser desuden til, at planlovens § 15 stk. 2 nr. 7, fik sin nuværende ordlyd, da bestemmelsen blev indsat i lov om kommuneplanlægning § 18, stk. 1, nr. 7, der trådte i kraft 1. januar 1977. Det var i den

forbindelse at ordet "omfang" blev indsat, og bestemmelsens ordlyd er ikke siden ændret. Det fremgår af forarbejderne til den dagældende planlov 18, at kommunerne skulle have den samme kompetence, som kommunerne havde haft i den dagældende byplanslov § 2, stk. 2, nr. 7 og 8, og den dagældende byggelov §§ 28 og 33. Bestemmelsen var således en sammenskrivning af disse 4 bestemmelser.

Ifølge klagerne gav den daværende bestemmelse i byggelovens § 33, stk. 7, ikke kommunerne beføjelse til at fravige byggelovens sædvanlige bebyggelsesregulerende principper og fastsætte et maksimalt bruttoareal for bygningens størrelsen uafhængigt af grundens størrelse. Der er derfor en historisk begrundelse for at fortolke begrebet "omfang" indskrænket og derved i overensstemmelse med de oprindelige forudsætninger, hvorefter kommunen kun kan forøge eller indskrænke udnyttelsesgraden og hvorefter byggerettigheder i en lokalplan skal reguleres på grundlag af grundens størrelse.

#### *2.2.5. Specialitetsbetragtninger Klagernes bemærkninger*

Klagerne anfører, at selvom kommunen måtte have kompetence til at lokalplanlægge om bebyggelses omfang jf. planloven 15, stk. 2, nr. 7, i landzonen, da strider en sådan lokalplanlægning konkret mod planlovens 36. Klagerne gør gældende, at 36 har forrang, jf. den almindelige specialitetsbetragtning, hvorfor lokalplanens bestemmelser om regulering af de umiddelbare rettigheder allerede af denne grund er ugyldige.

Klagerne henviser bl.a. til MAD 2010.2919MKN, hvor en miljøgodkendelse havde forrang for en lokalplan.

Klagerne har supplerende anført, at det, der kendetegner reglerne i planlovens §§ 35-38 er, at de bl.a. udgør en særlig restriktiv regulering for så vidt angår den byggeret, der tilkommer ejendomme i landzonen, herunder også i forhold til byggelovens regler, der gælder i andre områder. Klagerne peger på, at forskellen på byggerettigheder efter byggeloven og efter planlovens § 36 er, at der i byggelovens § 8, stk. 4, er positiv hjemmel til i en lokalplan at regulere de byggerettigheder, der udspringer af byggeloven. Der er derimod ikke positiv hjemmel til at regulere de byggerettigheder, der udspringer af planlovens § 36.

#### *Kommunens bemærkninger*

Kommunen anfører hertil, at kommunen er enig i, at lokalplaner er underlagt de almindelige specialitetsprincipper, hvilket i dette tilfælde betyder, at lokalplanen ikke skal regulere på områder, hvor særlove regulerer, med mindre der gives hjemmel hertil i særloven, men at landzonestemmelserne ikke falder ind under kategorien "anden lovgiv-



ning", som der menes med specialitetsprincipperne, da landzonebestemmelserne udspringer af samme lov som lokalplankataloget. Kommunen peger desuden på, at det ikke fremgår af planloven, at § 36 har forrang i forhold til § 15, stk. 2.

#### *2.2.6. Saglig, planlægningsmæssig begrundelse*

##### *Klagernes bemærkninger*

Klagerne gør gældende, at lokalplanens regulering af byggerettighederne er alt for vidtgående, og at reguleringen ikke er sagligt begrundet.

Klagerne henviser til en mail af 9. oktober 2017 fra en medarbejder i Rudersdal Kommune til Rudersdal Museer, som, ifølge klagerne, viser, at kommunen tilsyneladende havde besluttet sig for at regulere byggerettighederne, før man havde fundet en planlægningsmæssig begrundelse herfor. Det er klagernes opfattelse, at såfremt dette er udtryk for den reelle begrundelse for at vedtage lokalplansforslaget, så er indgrebet ikke sagligt begrundet og har nærmest karakter af magtfordrejning.

Det er klagernes opfattelse, at reguleringen af byggerettighederne ikke er proportional i forholdet til formålet med lokalplanen. Klagerne henviser i den forbindelse bl.a. til følgende:

- Ca. 50 procent af lokalplanområdet er omfattet af fredninger, som fuldt ud sikrer bevarelsen af de landskabelige værdier.
- Lokalplanområdet er underlagt landzoneadministrationen efter planlovens § 35, som i forvejen administreres restriktivt for at værne om landskabelige værdier.
- Lokalplanen er ikke nødvendig for at sikre, at Fingerplanens bestemmelser om fastholdelse af de grønne kiler.
- Der findes kun 10 bygninger i området, som har en sådan særlig arkitektonisk, byggeteknisk karakter eller kulturhistorisk værdi, at de er fundet bevaringsværdige på et højere niveau.  
Bygningerne i området fremstår i øvrigt uensartet både med hensyn til byggestil og arkitektur, hvorfor det ikke virker planlægningsmæssigt velbegrundet eller nødvendigt, at lokalplanlægge for at sikre de kulturhistoriske værdier, byggeskik mv.

Klagerne anfører supplerende bl.a., at de umiddelbare byggerettigheder, der reguleres alene angår en ret til at udbygge en eksisterende bygning. Der er således ikke tale om, at planlovens § 36 giver adgang til at opføre nye bygninger i det åbne land. Henvisningen til planlovens hovedformål kan ikke begrunde en generel regulering af de umiddelbare byggerettigheder. Da de umiddelbare byggerettigheder kun angår til-

bygning og ikke nybygning vil indvirkningen på de landskabelige værdier, herunder det åbne landskab alt andet lige være begrænset.

Klagerne anfører desuden, at planlovens forbud mod spredt bebyggelse i landzonen ikke primært er begrundet i hensynet til de landskabelige værdier, men oprindelig — og derved måske højere i grad — i hensynet til at vores infrastruktur udbygges samfundsøkonomiske mest hensigtsmæssigt. Klagerne henviser i den forbindelse til, at infrastrukturen omkring G By området, navnlig mod sydøst, er ganske veludbygget, da området omkredsnes af områder, der er udlagt til bymæssige bebyggelse.

Klagerne peger på, at det fremgår af kommunens svar, at de landskabsfredninger, der er på området, er af ældre dato og at et af formålene med lokalplanen har været at regulere emner, som fredningerne ikke regulerede. Ifølge klagerne viser dette, at indgrebet har karakter af ekspropriation, idet kommunen tilsyneladende ønsker at stramme op på fredningsbetingelserne, men uden at der ydes kompensation til lodsejerne. Det er ikke sagligt og det viser at formålet med lokalplanen delvist har været at gennemføre en form for fredning af "bagdøren", men uden at lodsejerne tilkendes erstatning, og uden at lodsejerne tilsikres de retssikkerhedsgarantier, som følge af naturfredningslovgivningen.

Vedrørende § 7.2 og § 7.3 punkt c (begrænsning af vinduer og krav om at vinduer skal udføres som "hul i mur") og punkt e og f (ovenlysvinduer og kviste), bemærker klagerne, at kommunen har oplyst, at kravene er indsat for at undgå "lysforurening", idet man fra kommunens side ønsker, at det skal være mørkt i området om natten. Klagerne anfører hertil, at det lys, der måtte kunne komme ud fra vinduer, er forholdsvis begrænset og at bygningerne i området typisk ligger langt fra nabobygninger og for en stor dels vedkommende således, at de ikke kan ses fra offentlig vej. Reguleringen er efter klagerne opfattelse helt ude af proportion, og den står ikke i rimeligt forhold til hensynet til ejendommejerens ret til at bygge tidssvarende og med vinduer, der giver mere lys inde i husene og mere udsigt ud til naturen.

For så vidt angår kravene i § 7.2 c), e) og f) om begrænsede antal vinduer, herunder bestemmelsen om, at der i tagetager kun må etableres små ovenlysvinduer, anfører klagerne, at dette medfører, at der realiteten ikke kan indrettes kontorer i tagetager på overflødiggjorte landbrugsbygninger og andre overflødiggjorte bygninger. Bestemmelserne indebærer endvidere, at det generelt vil være vanskeligt at indrette kontor og liberalt erhverv i sådanne bygninger. Ved at indføre regler i lokalplanen, der væsentligt begrænser muligheden for at sætte vinduer i de overflø-

diggjorte bygninger, går lokalplanen stik imod det, der var lovgivers intentioner med moderniseringen af planloven, nemlig at gøre det nemmere at tage overflødiggjorte bygninger i brug til andre formål, herunder til kontor og liberalt erhverv. Ifølge klagerne er hensynet til at undgå "lysforurening" ikke et så rimeligt og sagligt hensyn, at det kan begrunde lokalplanens regulering af vinduers størrelse, når konsekvenserne er, at man herved går imod med lovens intentioner og begrænser muligheden for at anvende overflødiggjorte landbrugsbygninger til f.eks. liberalt erhverv.

#### *Kommunens bemærkninger*

For så vidt angår e-mailkorrespondancen mellem Rudersdal Kommune og Rudersdal Museer bemærker kommunen, at der med formuleringen om, at kommunen arbejder på at "finde en planlægningsmæssig begrundelse", henvises til, at Rudersdal Kommune på tidspunktet for fremsendelse af e-mailen var i gang med at sammenskrive input fra sommerens feltbesigtigelse i de landskabsbeskrivelser, som fremgår af lokalplanens redegørelsesdel. Ifølge kommunen misfortolker klagerne således formuleringen i mailen, der alene er et udtryk for, at kommunen arbejdede med lokalplanforslaget.

Det er kommunens opfattelse, at det forhold, at 50 % af lokalplanområdet måtte være fredet, er et udtryk for områdets høje landskabelige værdi. Kommunen bemærker desuden, at fredningerne er af ældre dato, hvorfor der kan være emner, som fredningerne ikke regulerer, og som kommunen ønsker reguleret. Ifølge kommunen kan det derfor ikke udledes, at blot fordi et landskab er fredet, så skal der ikke planlægges for dette.

Kommunen peger på, at området for lokalplanen er udpeget som værdifuldt landskab i kommuneplan 2017, og sammen med kommunens mere detaljerede landskabsanalyse danner dette grundlag for vurderingen af, at området rummer særlige landskabelige kvaliteter, som bør beskyttes.

Kommunen anfører, at skalaen i landskabet, og herunder også byggeriet, er generelt lille til middel. Bestemmelsen om en maksimal størrelse på helårshuse samt på erhverv, butik og cafe i overflødiggjorte bygninger skal sikre et harmonisk sammenspil mellem størrelsen af grunden, bygningen og den landskabelige skala, således at bebyggelsen i området ikke fortættes i et sådant omfang, at det får karakter af uplanlagt og bymæssig bebyggelse. Til- og ombygninger, der går udover de i lokalplanen fastsatte maksimale arealer vil give et tættere bebygget udtryk, end tilfældet er i dag. Dette vurderer kommunen vil være uhensigts-

mæssigt i forhold til lokalplanens formål om at sikre områdets karakter af landbrugsland og sikre, at om- og tilbygning sker under hensyntagen til landskab, kulturhistoriske værdier, historisk betingede bebyggelsesstrukturer og naboforhold.

Ifølge kommunen sigter lokalplanen ikke alene til at bevare de bygninger, der er udpeget som bevaringsværdige, men også til at bevare et samlet landskabeligt udtryk.

#### *2.2.7. Forbud mod arealoverførsel*

##### *Klagernes bemærkninger*

Klagerne anfører, at lokalplanen i § 4.1 indeholder en bestemmelse om, at der ikke kan ske arealoverførsel til en boligejendom.

Klagerne peger på, at bestemmelsen udgør en indskrænkning i retten til frit at handle mellem private og gør i den forbindelse gældende, at der ikke i en lokalplan kan optages bestemmelser, der regulerer rettigheder mellem private.

##### *Kommunens bemærkninger*

Kommunen anfører hertil, at det fremgår af § 15, stk. 2, nr. 3, at der kan lokalplanlægges for ejendommens størrelse og afgrænsning. Bestemmelsen giver således hjemmel til både at foreskrive mindste og største grundstørrelser for nye parceller. Nr. 3 omfatter ethvert matrikulært forhold, f.eks. også omdelinger og skelforandringer. Kommunen har i lokalplanen taget forbehold for de særegne tilstande, der gælder på jordbrugsejendomme. Baggrunden for lokalplanens bestemmelse er et kommunalt ønske om at imødegå eventuel omgåelse af planens bestemmelser om grundstørrelsens kontekst med tilladte antal kvadratmetre.

#### *2.2.8. Skøn under regel*

Klagerne har supplerende anført, at bestemmelse i lokalplanens §§ 3, 5 og 6 er i strid med det forvaltningsretlige grundprincip om "skøn under regel", da bestemmelsen sætter planlovens bestemmelse om, at myndighederne skal udøve et konkret skøn efter § 35 ud af kraft.

Klagerne bestrider, at kommunerne i en lokalplan selv kan vælge, hvornår § 35 finder anvendelse. og hvornår den ikke finder anvendelse.

...

##### *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

Det er et retligt spørgsmål, om et forhold kan reguleres i en lokalplan, eller om en lokalplan er begrundet i saglige, planlægningsmæssige hensyn.

Uenighed i planers indhold eller hensigtsmæssighed er derimod ikke et retligt spørgsmål, som kan efterprøves. Det, som klagerne har anført omkring bestemmelserne i lokalplanens § 7.2 og 7.3 om vinduer jf. pkt. 2.2.6 vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men lokalplanens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle disse spørgsmål

...

### *3.2. Planklagenævnets vurdering af indholdet af den vedtagne lokalplan*

#### *3.2.1. Regulering af umiddelbare rettigheder*

En kommune kan til enhver tid beslutte at udarbejde en lokalplan, når det findes planlægningsmæssigt relevant jf. planlovens § 13, stk. 1.

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

En lokalplan for et område, der skal forblive i landzone, kan desuden indeholde bestemmelse om, at lokalplanen erstatter de tilladelser efter 35, stk. 1, som er nødvendige for lokalplanens virkeliggørelse (bonusvirkning), jf. §15, stk. 4.

Det følger direkte af disse bestemmelser, at der gyldigt kan vedtages en lokalplan for et landzoneområde for et område, som skal forblive i landzone.

Der henvises også til det af kommunen anførte i forhold til planlovens § 15, stk. 5, som ligeledes forudsætter, at der kan vedtages lokalplaner for områder i landzone, og at der i den forbindelse kan fastsættes bl.a. bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Planloven indeholder heller ingen regler om, at en lokalplan ikke kan regulere forhold, som er umiddelbart tilladt i henhold til landzonereglerne.

Det fremgår modsat af lovforarbejderne til lov nr. 668 af 8. juni 2017 (Modernisering af planloven, bedre rammer for kommuner, borgere og

virksomheder i hele landet), at de umiddelbare rettigheder efter landzonebestemmelserne ikke tilsidesætter bestemmelserne i en lokalplan.

På den baggrund finder nævnet ikke, at Rudersdal Kommune er afskåret fra at vedtage en lokalplan, som regulerer forhold, som er umiddelbart tilladt i henhold til landzonebestemmelserne.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagen på dette punkt.

### 3.2.2. Byggeriets omfang

Klagerne har anført, at bestemmelsen i § 15, stk. 2, nr. 7, ikke giver hjemmel til at fastsætte et maximalt bruttoareal, der må bygges på en ejendom uanset grundens størrelse, men at byggerettigheder derimod skal reguleres med udgangspunkt i grundens størrelse, jf. afsnit 2.2.4.

Nævnet bemærker, at bestemmelsen i planlovens § 15, stk. 2, nr. 7, er en videreførelse af den enslydende bestemmelse i kommuneplanlovens § 18, stk. 1, nr. 7.

Af lovbemærkningerne til kommuneplanlovens § 18, stk. 1, nr. 7, fremgår bl.a. følgende:

*Nr. 7 omhandler bebyggelsers omfang og udformning og afløser for så vidt byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 7 og 8. Der kan således i en lokalplan fastsættes bestemmelser om bebyggelsers ydre fremtræden f.eks. med hensyn til ensartede højder, tagformer og facadeudformning, herunder skiltning. Endvidere afløser nr. 7 hjemmelen i byggelovens § 28 og 33 til i bygningsvedtægt at træffe bestemmelser om den maksimale bygningshøjde og udnyttelsesgrad for bebyggelse inden for et i vedtægten fastlagt byggeområde.*

Bestemmelsen i den tidligere byplanlovs § 2, stk. 2, nr. 7, havde følgende ordlyd:

*§ 2, stk. 2. I en byplan kan der træffes bestemmelser om:*

*[...]*

*7. Bebyggelsens beliggenhed og udstrækning på grundene og om bygningers indbyrdes afstand.*

Nævnet bemærker, at ordlyden fra byplanlovens § 2, stk. 2, nr. 7, ikke er videreført i kommuneplanlovens § 18, stk. 1, nr. 7, eller senere i planlovens § 15, stk. 2, nr. 7.

Nævnet finder ud fra ordlyden af planlovens § 15, stk. 2, nr. 7, ikke, at bestemmelsen alene giver hjemmel til at fastsætte bestemmelser i en lokalplan om byggeriets maksimale omfang set i forhold til grundens størrelse.

Det er således nævnets opfattelse, at bestemmelsen også giver hjemmel til at fastsætte en lokalplanbestemmelse om et maksimalt bruttoetageareal, der må opføres på en ejendom eller et område, som er uafhængig af grundens størrelse. Dette er også forudsat i tidligere og nugældende vejledninger på området.

Nævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

### 3.2.3. *Specialitetsbetragtninger*

Klagerne har anført, at specialitetsbetragtninger må føre til, at planlovens landzonebestemmelser må betragtes som specialregler, som medfører, at forhold, som er umiddelbart tilladte efter disse bestemmelser ikke kan reguleres i en lokalplan, jf. afsnit 2.2.5.

Som nævnt ovenfor finder nævnet ikke, at Rudersdal Kommune er afskåret fra at vedtage en lokalplan, som regulerer forhold, som er umiddelbart tilladt i henhold til landzonebestemmelserne. Der henvises i øvrigt til ovenfor anførte under afsnit 3.2.1.

Nævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

### 3.2.4. *Saglig, planlægningsmæssig begrundelse*

Klagerne har anført, at der ikke foreligger en tilstrækkelig planlægningsmæssig begrundelse for vedtagelse af lokalplanen, jf. afsnit 2.2.6.

En kommune kan til enhver tid beslutte at udarbejde en lokalplan, når det findes planlægningsmæssigt relevant jf. planlovens § 13, stk. 1.

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

Det fremgår af lokalplanens 1, at formålet med lokalplanen er følgende:

- *at der i overensstemmelse med Fingerplanens bestemmelser for de grønne kiler fastholdes en veldefineret grænse mellem by og land, herunder at der undgås spredt og uplanlagt bebyggelse i det åbne land,*
- *at landområdets karakter af landbrugsland med åbne markflader fastholdes,*

- at nybyggeri samt om- og tilbygning sker under hensyntagen til særlige landskabelige og kulturhistoriske værdier, historisk betingede bebyggelsesstrukturer, byggeskik, eksisterende infrastruktur og naboforhold,
- at oplevelsen af de åbne landskaber ikke brydes af beplantningsbælter, hegn, markante terrænreguleringer samt dominerende tekniske anlæg og infrastruktur, og
- at bevaringsværdig bebyggelse anvendes og om- og tilbygges med respekt for deres bærende bevaringsværdier og visuelle fremtræden i forhold til omgivelserne.

Planklagenævnet finder, at der er tale om saglige, planlægningsmæssige hensyn, som ligger til grund for vedtagelsen af planen.

I forhold til den e-mail fra kommunen til Rudersdal Museer, som klagerne henviser til, bemærker nævnet, at det forhold, at kommunen på et tidligt tidspunkt i planlægningsprocessen muligvis ikke har haft fuldt overblik over de planlægningsmæssige interesser i området, ikke medfører, at den endeligt vedtagne plan savner en saglig, planlægningsmæssig begrundelse.

Nævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

#### 3.2.5. Forbud mod arealoverførsel

Klager anfører, at lokalplanen i § 4.1 indeholder en bestemmelse om, at der ikke kan ske arealoverførsel til en boligejendom, jf. afsnit 2.27.

Klager peger på, at bestemmelsen udgør en indskrænkning i retten til frit at handle mellem private, og gør i den forbindelse gældende, at der ikke i en lokalplan kan optages bestemmelser, der regulerer rettigheder mellem private.

Nævnet bemærker, at der i en lokalplan kan fastsættes bestemmelser om ejendommens størrelse og afgrænsning, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 3. Det er nævnets opfattelse, at det følger af denne bestemmelse, at der i en lokalplan kan fastsættes en bestemmelse om forbud mod arealoverførsel af areal til en boligejendom inden for lokalplanområdet.

#### 3.2.6. Skøn under regel

Klagerne har supplerende anført, at bestemmelserne i lokalplanens §§ 3, 5 og 6 er i strid med det forvaltningsretlige grundprincip om "skøn under regel", da bestemmelserne sætter planlovens bestemmelser om, at myndighederne skal udøve et konkret skøn efter § 35, ud af kraft, jf. afsnit 2.2.8.



Klagerne bestrider, at kommunerne i en lokalplan selv kan vælge, hvornår § 35 finder anvendelse, og hvornår den ikke finder anvendelse.

Som nævnt ovenfor finder nævnet ikke, at Rudersdal Kommune er afskåret fra at vedtage en lokalplan, som regulerer forhold, som er umiddelbart tilladt i henhold til landzonebestemmelserne. Der henvises i øvrigt til ovenfor anførte under afsnit 3.2.1.

Nævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

### *3.3. Planklagenævnets afgørelse*

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over lokalplan nr. 257, et større landområde omkring G By, som er endeligt vedtaget af Rudersdal Kommune den 20. juni 2018.

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

## **Retsgrundlaget**

Af planlovens §§ 13, 14, 15 og 35 fremgår bl.a.:

”§ 13. Kommunalbestyrelsen kan tilvejebringe lokalplaner efter reglerne i kapitel 6. En lokalplan må ikke stride mod

- 1) kommuneplanen,
- 2) regler eller beslutninger efter §§ 3 og 5 j,
- 3) offentliggjorte forslag til regler efter §§ 3 og 5 j, jf. § 22 a, stk. 1,
- 4) en Natura 2000-plan, jf. lov om miljømål m.v. for internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven), en handleplan efter samme lovs § 46 a eller regler udstedt i medfør af samme lovs § 36, stk. 3,
- 5) regler om indsatsprogram udstedt med hjemmel i lov om vandplanlægning,
- ...
- 7) en Natura 2000-skovplan, jf. kapitel 4 i lov om skove,
- ...

*Stk. 2.* En lokalplan skal tilvejebringes, før der gennemføres større udstyknings- eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivnings-

ger af bebyggelse, og i øvrigt når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse, jf. dog § 5 u.

...

*Stk. 5.* Bestemmelserne i stk. 2 finder ikke anvendelse, når en lokalplan, en byplanvedtægt eller en reguleringsplan indeholder nærmere regler om udstykningen eller bygge- eller anlægsarbejdet.

*Stk. 6.* Erhvervsministeren kan fastsætte nærmere regler om afgrænsningen af kommunalbestyrelsernes beføjelser og pligter efter stk. 1 og 2 for så vidt angår forhold, der er reguleret efter anden lovgivning.

...

§ 14. Kommunalbestyrelsen kan nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbuddet kan højst nedlægges for et år. ...

§ 15. En lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige grundelse, eksempelvis varetagelse af klimatilpasning eller forebyggelse af forurening.

*Stk. 2.* I en lokalplan kan der optages bestemmelser om:

...

- 2) områdets anvendelse, herunder om at nærmere angivne arealer forbeholdes til offentlige formål,
- 3) ejendommens størrelse og afgrænsning,

...

- 6) bebyggelsers beliggenhed på grundene, herunder om den terrænhøjde, hvori en bebyggelse skal opføres,
- 7) bebyggelsers omfang og udformning, herunder til regulering af boligtaetheden,
- 8) anvendelse af de enkelte bygninger,

...

- 10) 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,

...

- 18) bevaring af eksisterende bebyggelse, således at bebyggelsen kun med tilladelse fra kommunalbestyrelsen må nedrives, ombygges eller på anden måde ændres,

...

- 24) forbud mod større byggearbejder på eksisterende bebyggelse, således at sådanne arbejder kun kan udføres med kommunalbestyrelsens tilladelse eller efter krav fra en offentlig myndighed med hjemmel i lovgivningen,

...

*Stk. 4.* En lokalplan for et område, der skal forblive i landzone, kan indeholde bestemmelse om, at lokalplanen erstatter de tilladelser efter § 35, stk. 1, som er nødvendige for lokalplanens virkeliggørelse. Der kan knyttes betingelser til bestemmelsen.

*Stk. 5.* Uden for landsbyer kan en lokalplan for landzonearealer, der fastlægges til jordbrugsmæssig anvendelse, ikke indeholde bestemmelser efter stk. 2, nr. 3, 6, 8, 9 eller 10.

...

§ 35. I landzoner må der ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. dog §§ 5 u og 36-38. Ved kommunalbestyrelsens tilladelse efter 1. pkt. kan der lægges særlig vægt på kommuneplanens retningslinjer for omdannelseslandsbyer."

Planloven blev med virkning pr. 1. juli 2017 ændret ved lov nr. 668 af 8. juni 2017 (Modernisering af planloven, bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet). Bl.a. blev § 36, stk. 1, ændret, således at det i landzone blev tilladt at udvide et helårshus med op til et samlet etageareal (efter tilbygningen) på max 500 m<sup>2</sup> uden indhentelse af landzonetilladelse, hvor der tidligere kun kunne tilbygges uden landzonetilladelse op til et samlet areal på max 250 m<sup>2</sup>.

Af planlovens § 36, stk. 1, fremgår herefter bl.a.:

"§ 36. Tilladelse efter § 35, stk. 1, kræves ikke til:

...

- 10) Til- og ombygning af helårshus, hvorved husets samlede bruttoetageareal ikke overstiger 500 m<sup>2</sup>, jf. dog stk. 7.
- ...
- 15) Tilbygning med indtil 500 m<sup>2</sup> på en ejendom, jf. stk. 4 og § 37, stk. 1, til udvidelse af en mindre erhvervsvirksomhed i det åbne land, som lovligt er etableret i en tidligere landbrugsbygning.
- 16) Tilbygning til en mindre butik i landzone, der er etableret i en overflødiggjort bygning, når butikkens samlede bruttoetageareal efter udvidelsen ikke overstiger 250 m<sup>2</sup>, jf. stk. 5. "

Af de almindelige bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger (Folketingstidende 2016/17, Tillæg A, Lovforslag nr. 121, side 11 ff.) fremgår bl.a.:

#### "Indledning

Planloven indebærer i dag en række udfordringer for, at kommunerne kan give rum for initiativ og engagement fra virksomheder og borgere, som kan skabe vækst og udvikling lokalt. Planloven bør i højere grad være et redskab til at understøtte potentialer og forbedre mulighederne for udvikling i hele Danmark.

...

Planlægning vil fortsat baseres på en åben demokratisk proces, hvor planforslag lægges frem til offentlig høring og debat, så alle interesser og synspunkter kan komme til orde.

...

#### *Ny formålsbestemmelse*

Lovens formålsparagraf foreslås ændret, så den bedre afspejler hensigten i den politiske aftale om at give kommuner, virksomheder og borgere bedre muligheder for at skabe vækst og udvikling i hele Danmark samtidig med, at der fortsat skal ændres om landets natur og miljø.

...

#### *Nye udviklingsmuligheder i landdistrikterne*

Landzonereglerne gøres mere fleksible, så der er bedre muligheder for at drive virksomhed, arbejde og bo i landdistrikterne. Ændringerne skal skabe mere tidssvarende rammer for landbrug samt nye muligheder for udvikling af attraktive landsbyer. Disse muligheder skal gælde for hele landet. Derfor ophæves planlovens nuværende særregler for vanskeligt stillede landdistrikter. Desuden gives borgere og virksomheder flere umiddelbare rettigheder i landzonen.

...

#### *2.9.3 Til- og ombygning af helårsboliger*

...

##### *2.9.3.2. Erhvervsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning*

For at gøre det mere attraktivt at bo og leve i landdistrikterne foreslås det at hæve grænsen for, hvornår der kræves landzonetilladelse til til- og ombygninger af helårshuse fra 250 m<sup>2</sup> til 500 m<sup>2</sup>. Helårshuse kan dermed udvides til et samlet bruttoetageareal på 500 m<sup>2</sup>, uden at det kræver landzonetilladelse. Bygningsreglementets regler om bebyggelsesprocenter og bebyggelsesregulerende bestemmelser i eventuelle landzonelokalplaner gælder dog fortsat. Forhøjelsen af grænsen vil bidrage til, at det bliver attraktivt at bosætte sig eller blive boende på landet. Der tilsigtes ikke andre ændringer af bestemmelserne.”

Af bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser fremgår følgende vedrørende § 36, stk. 1, nr. 9, og § 36, stk. 1, nr. 13 (Folketingstidende 2016/17, Tillæg A, Lovforslag nr. 121, side 81):

*”Til nr. 85*

Efter den gældende bestemmelse i § 36, stk. 1, nr. 9, kan til- og ombygning af et helårshus på op til 250 m<sup>2</sup> ske uden landzonetilladelse.

Det foreslås, at grænsen for, hvornår til- og ombygning kræver kommunalbestyrelsens tilladelse, hæves til 500 m<sup>2</sup>.

Da der er tale om en umiddelbar ret, som ikke er omfattet af § 36, stk. 2, vil kommunalbestyrelsen ikke efter landzonebestemmelserne kunne modsætte sig en til- og ombygning af et helårshus, hvor det samlede bygningsareal til boligformål ikke bliver større end 500 m<sup>2</sup>, hverken med hensyn til størrelse eller udformning. Der kan dog i det konkrete tilfælde være krav om tilladelse eller dispensation efter anden lovgivning, som kan regulere omfanget eller udseendet af det enkelte byggeri, bl.a. skal restriktioner i form af adgangs begrænsninger og byggelinjer respekteres.

Den umiddelbare ret gælder fortsat alene for helårshuse. En bolig etableret i en overflødiggjort bygning er ikke at betragte som et helårshus, og der kræves derfor landzonetilladelse ved til- og ombygning af sådanne boliger. Der kan kun indrettes én helårsbolig i en overflødiggjort bygning på en ejendom. En bolig, som indrettes i overflødiggjorte bygninger, kan ikke senere opdeles i flere boliger, der hver især kan udvides til 500 m<sup>2</sup>. Bestemmelsen gælder ikke for fritidsboliger, som anvendes som helårsbeboelse af pensionister m.v., eftersom der er tale om en personlig tilladelse, og hvor bygningsreglementets krav til boliger ikke gælder. Til- og ombygninger af sådanne boliger kræver derfor landzonetilladelse.

*Til nr. 86*

Efter den gældende bestemmelse i § 36, stk. 1, nr. 13, kan byggeri til udvidelse af en mindre erhvervsvirksomhed i det åbne land, som lovligt er etableret i en tidligere landbrugsbygning, ske uden landzonetilladelse.

...

Hvis kommunalbestyrelsen vil modsætte sig udvidelsen, fordi den er i strid med kommunalbestyrelsens planlægning, må den nedlægge et forbud efter planlovens § 14 og følge forbuddet op med tilvejebringelsen af en lokalplan. Kommunalbestyrelsen må som hidtil, hvis byggeriet er lokalplanpligtigt, jf. § 13, stk. 2, vurdere, om udvidelsen er i overensstemmelse med kommunalplanen. Hvis projektet ikke er i overensstemmelse med kommuneplanen, og kommunalbestyrelsen ikke finder grundlag for at ændre denne, kan kommunalbestyrelsen i tilfælde af lokalplanpligt undlade at udarbejde lokalplan."

I forbindelse med lovforslagets behandling blev der af Folketingets Erhvervs- Vækst- og Eksportudvalg stillet en række folketings spørgsmål til Erhvervsministeren.

Af ministerens besvarelse af spørgsmål 5 ad L 121 stillet af udvalget den 7. februar 2017 efter ønske fra Ida Auken (RV) fremgår bl.a.:

*"Spørgsmål*

Vil ministeren stille ændringsforslag, der sikrer, at kommunen får mulighed for gennem en anmeldepligt for erhvervsvirksomheder at vurdere, om en udvidelse af virksomheden i det åbne land bør gøres til genstand for landzoneansøgning med dertilhørende høring af naboer m.v.

...

*Svar:*

Et af formålene med modernisering af planloven er at give bedre muligheder for at drive virksomhed, arbejde og bo i landdistrikterne.

...

Det vil således dels være i modstrid med hensigten bag lovforslaget og den politiske aftale om anvendelse af overflødiggjorte bygninger i landzone, og dels medføre en uklar retstilstand for virksomheden, som ikke på forhånd vil kunne vide, hvordan den er stillet.

...

Lovforslaget ændrer ikke på en kommunes muligheder for at vurdere, om et byggeri er lokalplanpligtigt, ligesom kommunen fortsat har mulighed for at nedlægge et § 14-forbud og udarbejde en lokalplan."

Af ministerens besvarelse af spørgsmål 6 ad L 121 stillet af udvalget den 7. februar 2017 efter ønske fra Ida Auken (RV) fremgår bl.a.:

*"Spørgsmål:*

Vil ministeren stille ændringsforslag, der sikrer, at kommunen får mulighed for gennem en anmeldepligt for borgeren at vurdere, om en udvidelse af en helårsbolig på op til 500 m<sup>2</sup> i landdistrikter bør gøres til genstand for en landzoneansøgning med dertilhørende høring af naboer m.v.

...

*Svar:*

Et af formålene med modernisering af planloven er at give bedre muligheder for at drive virksomhed, arbejde og bo i landdistrikterne. I overensstemmelse med den politiske aftale indeholder lovforslaget derfor bl.a. en forhøjelse af grænsen for om- og tilbygning af helårshuse fra 250 m<sup>2</sup> til 500 m<sup>2</sup> uden, at det kræver landzonetilladelse.

Undtagelsen fra kravet om landzonetilladelse giver således ejeren af helårshuset en forventning om at kunne opføre en sådan tilbygning.

En anmeldeordning, hvor kommunen vurderer, om et forhold, der er undtaget fra kravet om landzonetilladelse, alligevel kræver tilladelse, vil i praksis indebære, at man genindfører kravet om landzonetilladelse for udvidelse af helårshuse.

Det vil således dels være i modstrid med hensigten bag lovforslaget og den politiske aftale om forhøjelse af grænsen for størrelsen af til- og ombygning af helårshuse uden landzonetilladelse, og dels medføre en uklar retstilstand for borgerne, som ikke på forhånd vil kunne vide, hvordan de er stillet.

...

Lovforslaget ændrer ikke på en kommunes mulighed for at vurdere, om et byggeri er lokalplanpligtigt, ligesom kommunen fortsat har mulighed for at nedlægge et § 14-forbud og udarbejde en lokalplan."

Af ministerens besvarelse af spørgsmål 9 ad L 121 stillet af udvalget den 7. februar 2017 efter ønske fra Ida Auken (RV) fremgår bl.a.:

*"Spørgsmål:*

Hvordan vil ministeren sikre, at kystzonen og landzonen, herunder de grønne kiler, i hovedstadsområdet, fortsat kan fastholdes som fastlagt

i landsplandirektivet om Fingerplanen, og ikke fremover inddrages til byudvikling og tilfældig placering af byfunktioner som følge af lovændringen?

*Svar:*

...

I lovforslaget gælder de udvidede umiddelbare rettigheder i landzonen også i hovedstadsområdets landzone, inklusive de grønne kiler, idet der i forligskredsen er enighed om, at ændringer af loven som hovedregel skal gælde i hele landet, så alle borgere har lige muligheder. Dette er desuden i tråd med, at de umiddelbare rettigheder også i den nuværende planlov gælder i hovedstadsområdets landzone.

...

De umiddelbare rettigheder tilsidesætter endvidere ikke anden lovgivning som fx byggeloven, naturbeskyttelsesloven eller bestemmelser i en lokalplan.”

Af ministerens besvarelse af spørgsmål 34 ad L 121 stillet af udvalget den 14. marts 2017 efter ønske fra Lisbeth Bech Poulsen (SF) fremgår bl.a.:

*”Spørgsmål*

[...]

... i hvilket omfang vil det være muligt for kommunalbestyrelsen at modsætte sig en udvidelse af enfamilieshus med henvisning til hensynet til kommunens planlægning for natur- og landskabsværdier, strand-, skov-, klitfredningsbyggelinjer mv. samt hensynet til Natura 2000 områder?

*Svar:*

Lovforslagets nye muligheder for til- og ombygning for helårshuse vedrører alene planlovens landzonebestemmelser. Anden lovgivning skal fortsat overholdes. Kommunalbestyrelsen har således i nogle tilfælde efter fx Naturbeskyttelsesloven mulighed for at modsætte sig udvidelse af en bolig.

Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst følgende vedrørende bestemmelserne i Naturbeskyttelsesloven:



Efter bestemmelserne om bygge- og beskyttelseslinjer (strandbeskyttelseslinjen, skovbyggelinjen, fortidsmindelinjen samt sø- og åbeskyttelseslinjen) i Naturbeskyttelsesloven kræves der forudgående dispensation eller tilladelse til udvidelse af helårsbolig op til 500 m<sup>2</sup>. Det samme gælder arealer, der er omfattet af naturbeskyttelsesloven § 3 om beskyttede naturarealer.”

Af ministerens besvarelse af spørgsmål 37 ad L 121 stillet af udvalget den 14. marts 2017 efter ønske fra Lisbeth Bech Poulsen (SF) fremgår bl.a.:

”Spørgsmål

[...]

- a. Har kommunalbestyrelsen ved nedlæggelse af § 14 forbud mulighed for at henvise til dens planlægning til beskyttelse af landskabs-, natur-, kultur eller miljøværdier?
- b. Er der anmeldelsespligt over for det påtænkte byggeri (ud over ansøgning om byggetilladelse), så kommunalbestyrelsen får 2 uger til at reagere med et § 14 forbud?

Svar:

Efter Planlovens § 14 kan kommunalbestyrelsen nedlægge forbud mod, at der retligt og faktisk etableres forhold som fx bygge- og anlægsprojekter, som kan hindres ved en lokalplan. Forbuddet kan højst nedlægges for ét år.

Forbuddet skal være begrundet i varetagelsen af planlægningsmæssige hensyn, herunder kulturhistoriske hensyn og hensyn til natur og miljø, jf. Planlovens forhåndsbestemmelser.

Hvis kommunen modsætter sig eksempelvis en udvidelse af en eksisterende lovlig virksomhed, kan kommunalbestyrelsen nedlægge forbud efter Planlovens § 14 og følge forbuddet op med en lokalplan, som forhindrer projektet. Lovforslaget indeholder ikke regler om anmeldelsespligt for et påtænkt byggeri, men kommunalbestyrelsen bliver gjort opmærksom på byggeplanerne i forbindelse med byggesagsbehandlingen.”

### **Parternes anbringender**

**Grundejerforening A m.fl.** har i deres påstandsdokument påberåbt følgende anbringender:

”Det er sagsøgernes overordnede hovedanbringende, at Lokalplan 257 overskrider grænsen for, hvad der lovligt kan reguleres i en lokalplan. Det er endvidere sagsøgernes anbringende, at lokalplanen går videre end nødvendigt for at fremme saglige planlægningsmæssige hensyn, og at den er i strid med det almindelige proportionalitetsprincip og med specialitetsgrundsætningen.

Planklagenævnets afgørelse lider af retlige mangler, idet Planklagenævnet har anset Lokalplan 257 for at være gyldig i sin helhed. Det bør bestemmes, at Lokalplan 257 ophæves i sin helhed eller subsidiært delvist, for så vidt angår de bestemmelser, der er anført i den subsidiære påstand.

I det følgende redegøres indledningsvis og overordnet for det retsgrundlag, hvorefter sagen skal afgøres, og dernæst præciseres anbringenderne i relation til de nedlagte påstande.

#### Retsgrundlaget, hvorefter sagen skal bedømmes

Kommunernes kompetence til at tilvejebringe en lokalplan fremgår af planlovens § 13. Ved større bygge- og anlægsarbejder har kommunerne ikke blot en ret, men også en pligt til at tilvejebringe en lokalplan, jf. § 13, stk. 2.

De forhold, der kan reguleres i en lokalplan, fremgår af planlovens § 15, stk. 2. Der er tale om en udtømmende liste, og det er derfor et minimumskrav, at det forhold, der reguleres i en lokalplan, positivt fremgår af emnekataloget i planlovens § 15, stk. 2.

Selvom et forhold omfattes af emnekataloget, er dette dog ikke ensbetydende med, at kommunen lovligt kan regulere forholdet i en lokalplan. Kommunernes lokalplansbeføjelse er nemlig underlagt en række yderligere begrænsninger.

For det første må lokalplanen ikke stride mod kommuneplanen. Derudover gælder følgende begrænsninger: (i) en lokalplan må ikke stride mod anden lovgivning, (ii) et lokalplansindgreb skal være begrundet i nødvendige planmæssige hensyn, hvilket fortolkes i lyset af proportionalitetsprincippet, (iii) et lokalplanskrav må ikke krænke beskyttelsen af den private ejendomsret efter grundlovens § 73, og (iv) et lokalplanskrav skal være udformet under hensyn til specialitetsprincippet, hvorefter kommunen ikke kan benytte lokalplanskompetencen til at tiltage sig beføjelser, som efter lovgivningen forudsættes varetaget på anden vis.

Grundprincippet i planloven er, at byzoner og sommerhusområder reguleres via lokalplaner, mens landzoneområder reguleres af landzonereglene, jf. planlovens §§ 35-38.

Planloven indeholder to bestemmelser, der særligt angår lokalplanlægning i landzonen. Ifølge planlovens § 15, stk. 4, kan en lokalplan for et område, der skal forblive i landzone, erstatte de landzonetilladelser, der er nødvendige for planens virkeliggørelse (bonusvirkning). Derudover gælder § 15, stk. 5, der særligt undtager en række forhold fra emnekataloget, hvorom der ikke kan lokalplanlægges uden for landsbyer i landzonen.

Til støtte for den principale påstand gøres følgende gældende

*Lokalplan 257 – hviler ikke på saglige og lovlige hensyn*

Det fastholdes, at Planklagenævnet er forpligtet til at prøve, om bestemmelserne i en lokalplan hviler på saglige og lovlige hensyn, herunder baggrunden for, hvorfor Rudersdal Kommune har valgt at vedtage en lokalplan, som fratager borgerne de direkte og umiddelbare rettigheder, som de blev tillagt efter planlovens landzonebestemmelser som følge af de ændringer til planloven, der blev gennemført med virkning pr. 1. juli 2017 ved lov nr. 668 af 8. juni 2017.

Tilblivelsen af lokalplan 257 skal ses i sammenhæng med de ændringer til planloven, der blev gennemført med virkning pr. 1. juli 2017.

Med moderniseringen af planloven blev der gennemført en liberalisering af landzonebestemmelserne i planlovens §§ 35 – 38. En af ændringerne var, at det blev tilladt at udvide et helårshus med op til et samlet etageareal (efter tilbygningen) på max 500 m<sup>2</sup> uden indhentelse af landzonetilladelse, jf. planlovens § 36, stk. 2, nr. 10. Tidligere kunne der kun tilbygges op til et samlet areal på max 250 m<sup>2</sup>.

Den umiddelbare ret til uden landzonetilladelse at foretage tilbygninger blev også ændret for ejendomme, hvori der drives erhverv, og for nedlagte landbrugsbygninger, hvori der drives erhverv. For disse ejendomme gælder, at der uden landzonetilladelse kan tilbygges med indtil 500 m<sup>2</sup>, jf. planlovens § 36, stk. 2, nr. 15 og nr. 20.

Af forarbejderne til loven (lovforslag nr. 121 af 25. januar 2017) fremgår, at de umiddelbare byggerettigheder skulle gælde i alle

landets landzoner, herunder også i hovedstadsregionens landzonerområder. Se bl.a. ministerens besvarelse af spørgsmål 40.

I forbindelse med lovens tilblivelse blev der til ministeren stillet en række spørgsmål om, hvorvidt kommunerne kunne modsætte sig en sådan udvidelse/tilbygning af en eksisterende bolig. Der henvises bl.a. til spørgsmål 34, hvor der spørges til, i hvilket omfang det vil være muligt for kommunalbestyrelsen at modsætte sig en udvidelse af et enfamiliehus med henvisning til kommunens planlægning for natur og landskabsværdier. Erhvervsministeren besvarede spørgsmålet således:

...

Det bemærkes, at svaret ikke angiver, at kommunerne uden for de nævnte naturbeskyttede områder skulle kunne modsætte sig udvidelse af enfamiliehuse ved blot at vedtage en lokalplan, der regulerer disse rettigheder.

Samme opfattelse synes at være udtrykt i artikel i Altinget ..., hvor erhvervsministeren har udtalt sig om de nye byggerettigheder i landzonen.

For så vidt angår tilbygninger af ejendomme, hvori der drives erhverv, var det i lovforslagets bemærkninger anført, at kommunalbestyrelsen kan forbyde en udvidelse af en eksisterende lovlig virksomhed i en overflødiggjort bygning ved at nedlægge et § 14-forbud og derefter udarbejde en lokalplan. Med henblik på uddybning af disse bemærkninger, svarer ministeren på spørgsmål 37 således:

...

Den ovennævnte bemærkning er af Rudersdal Kommune og Planklagenævnet blevet taget til indtægt for, at kommunerne generelt har adgang til at regulere de umiddelbare byggerettigheder i en lokalplan, idet nedlæggelse af et § 14-forbud mod et byggeri forudsætter, at der også kan vedtages en lokalplan, der regulerer byggeriet.

Det bestrides, da bemærkningen må forstås således, at adgangen til at nedlægge et § 14-forbud mod et byggeri forudsætter, at der foretages en konkret væsentlighedsvurdering af det pågældende byggeri, og at der er tale om et større byggeri, hvor der er lokal-

planspligt, jf. planlovens § 13, stk. 2. Sagsøgerne er således uenige i, at bemærkningen kan tages til indtægt for, at kommunerne generelt kan regulere byggerettighederne for et større område, særligt regulere tilbygning af helårsboliger, der normalt må betragtes som et mindre byggeri, og dermed meget sjældent er underlagt lokalplanspligt.

Det bemærkes, at det ovennævnte svar på spørgsmål 37 angik retten til at udvide en erhvervsvirksomhed i landzonen og derved en udvidelse, der kan have en mere indgribende virkning på omgivelserne end en udvidelse af bolig. For erhvervsbygninger betyder de nye regler, at der uden landzonetilladelse kan tilbygges 500 nye m<sup>2</sup>, hvorimod der for helårsboliger kun kan tilbygges op til et *samlet areal* på 500 m<sup>2</sup>.

Den 21. juni 2017 vedtog Rudersdal Kommune en ny kommuneplan .... Lokalplansområdet er beliggende inden for de i hovedstadsområdet udpegede grønne kiler (Fingerplanen), der er udpeget til overvejende almen, ikke-bymæssig, rekreativ anvendelse med mulighed for jordbrugsmæssig anvendelse ...

I kommuneplan 2017 er det bestemt, at landområderne i Rudersdal Kommune i videst muligt omfang skal friholdes for yderligere bebyggelse og anlæg, som ikke er erhvervsmæssigt nødvendigt for landbrugsdriften. Endvidere fremgår, at ved ændret anvendelse af eksisterende bygninger skal hensynet til landskab, arkitektur og kulturmiljø tillægges særlig vægt med henblik på at sikre, at bygningerne underordner sig og indpasses i eksisterende karakteristika for området.

Det fremgår endvidere, at tilbygning til eksisterende bebyggelse skal ske med respekt for landskab, kulturmiljø, kulturarv, bevarelsesværdier (SAVE) og arkitektoniske værdier. Specifikt vedrørende boligejendomme fremgår, at til- og ombygning af eksisterende bolig kun kan ske i et sådant omfang, at ejendommen ved sit samlede udtryk, herunder forholdet mellem grundstørrelse og bygningens omfang, indpasses i og underordnes karakteren af det omgivende landskab og ikke er til gene for omgivelserne.

Indtil vedtagelsen af Lokalplan 257 var området omkring G By ikke reguleret af nogen lokalplan. I området gjaldt de almindelige landzonebestemmelser, hvorefter udgangspunktet er, at enhver (i) nybygning og/eller tilbygning mv., (ii) ændret anven-

delse og (iii) udstykning kun kan gennemføres med landzonetilladelse, jf. planlovens § 35.

Rudersdal Kommunes arbejde med Lokalplan 257 blev påbegyndt i umiddelbar forlængelse af kommuneplanens vedtagelse. Baggrunden for, at Rudersdal Kommune ønskede en videregående regulering af området end den, der følger af landzonereglerne, fremgår af en intern e-mail af 9. oktober 2017 fra kommunens chefarkitekt, Lone Wille Jørgensen ... Heri angives formålet med at udarbejde lokalplaner for en række landområder i Rudersdal Kommune, herunder omkring G By således:

*"Formålet med udarbejdelse af lokalplaner er at forsøge at regulere den umiddelbare ret til byggeri, som er indeholdt i den nye planlov, der er trådt i kraft den 1. juli i år.*

*Vi skal selvfølgelig have en planmæssig begrundelse for at kunne gennemføre en lokalplan, der begrænser disse umiddelbare rettigheder. Disse planmæssige begrundelser arbejder vi på at finde i konkrete og stedsspecifikke beskrivelser af de tre landzoneområder i forhold til landskabsværdi, kulturhistoriske og byggestrukturelle kultur-, bygnings- og arkitekturværdier."*

Det fremgår endvidere, at lokalplansforslaget forud for sin fremsættelse af Rudersdal Kommune blev drøftet med Danmarks Naturfredningsforening ... Følgende fremgår af et internt referat af 11. januar 2018 ...:

*"En særlig case omkring naturbeskyttelse er det nye planlovsforslag 257. Her vil kommunen som vist den første i landet forsøge at bruge lokalplansværktøjet til at beskytte eksisterende naturforhold i det åbne land. Dette for at imødegå udhuling af planlovsbestemmelser omkring bl.a. strand- og skovbeskyttelseslinjer. Sagen er særdeles principiel og forventes at medføre retssager om ekspropriation for de mest forstokkede af de berørte lodsejere."*

Formålet med Lokalplan 257 var således at regulere forhold, der efter lovgivningen forudsættes varetaget af reglerne i naturbeskyttelsesloven, men uden at iagttage de retssikkerhedsgarantier, der følger af fredningsreglerne, herunder erstatning.

Den 16. december 2017 blev lokalplansforslaget sendt i høring, og der blev i forlængelse heraf afholdt borgermøde. Der fremkom på borgermødet mange indsigelser fra ejendomsejerne mod lokal-

plansforslaget, og efterfølgende tilkendegav 2/3 af områdets matrikler ved en underskriftsindsamling, at de var imod lokalplanen. Lokalplanen blev vedtaget den 20. juni 2018, dog med visse modifikationer i forhold til det oprindelige lokalplansforslag.

Rudersdal Kommune har udarbejdet læsevejledning til lokalplanen af 22. maj 2018 ..., der beskriver adgangen til at søge dispensation fra lokalplanen samt det ikke helt entydige samspil mellem lokalplanen og landzonereglerne, som lokalplanen har givet anledning til.

Sagsøgerne er af den opfattelse, at når en kommune med Planklagenævnets blåstempling vælger at lokalplanlægge for et meget stort landbrugsområde, uden at dette skyldes ønsket om etablering af særlige tekniske anlæg, som fx vindmølle, solceller eller lignende, så stilles der skærpede krav til de saglige og lovlige hensyn bag lokalplanen, særligt under hensyntagen til den erstatningsfrie regulering, som vedtagelse af lokalplaner er udtryk for.

Rudersdal Kommune vedtog Lokalplan 257 med det formål at forhindre borgerne i lokalplanområdet at udnytte de umiddelbare rettigheder, som ændringen af planloven pr. 1. juli 2017 gav mulighed for.

Det andet formål var at regulere forhold, der varetages af reglerne i naturbeskyttelsesloven, jf. pkt. 30.

For så vidt angående de landskabsmæssige værdier, så var en stor del af lokalplanområdet allerede underlagt fredning, jf. Overfredningsnævnets kendelse af 10. juli 1972 ...

Det gælder Område J mod syd samt Område K og Område L mod nord ... Størstedelen af området og der, hvor langt de fleste bygninger er placeret, er ikke underlagt fredning. Området blev dog fredet tilbage i 1970'erne, og der blev dengang tilkendt erstatninger til lodsejerne. Lodsejerne påklagede imidlertid fredningen til Overfredningsnævnet, der ophævede denne, idet man fandt den fredningsmæssige vurdering for tvivlsom ...

...

Overfredningsnævnet understregede også, at zoneloven – nu planlovens landzonebestemmelser – og naturfredningslovens byggeplaner gjorde, at en udvikling af området kunne ske under kon-

trol og med respekt af arealernes naturværdier og deres beliggenhed op til store fredede områder. ...

Ved vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt Lokalplan 257 er begrundet i nødvendige planlægningsmæssige hensyn, bør det også indgå, at det i forarbejderne til 2017-loven udtrykkeligt er forudsat, at de nye byggerettigheder skal gælde i de områder, som ifølge Fingerplanen er udpeget som grønne kiler, ... De planlægningsmæssige hensyn, der følger af, at området er udlagt til et grønt og rekreativt område ifølge Fingerplanen, kan derfor ikke begrunde, at det er nødvendigt at regulere de umiddelbare rettigheder, der blev indført med den nye planlov.

Det er derfor sagsøgernes opfattelse, at Rudersdal Kommunes begrundelse for vedtagelse af Lokalplan 257 reelt ikke hviler på et hensyn til beskyttelse af de landskabsmæssige værdier, da dette hensyn i forvejen er fuldt varetaget af fredningskendelsen af 10. juli 1972, planlovens landzonebestemmelser samt beskyttelsen efter naturbeskyttelsesloven.

I relation til hensynet til bebyggelsesstruktur, bygnings- og arkitekturværdier, så er det sagsøgernes opfattelse, at en sådan beskyttelsesværdis struktur og værdier ikke er til stede i området, og derfor ikke er et beskyttelsesværdigt hensyn at tage. ... der [er] i lokalplanområdet ikke nogen gennemgående arkitektonisk byggeskik eller byggekultur.

Lokalplan 257 er således ikke begrundet i nødvendige planmæssige hensyn.

*Særlige begrænsninger i lokalplanskompetencen for områder i landzone*

En kommunes kompetence til at lokalplanlægge i landzonen skal afgrænses i overensstemmelse med bemærkningerne til kommuneplanloven fra 1972, nemlig derved at lokalplansbeføjelsen i landzonen er indført som en smidig ordning, der skulle give mulighed for en begrænset planlagt udvikling omkring de mindre bysamfund. Det har ikke været hensigten at give kommunerne kompetence til at foretage en så omfattende og intensiv regulering, som tilfældet er med Lokalplan 257, og slet ikke i det åbne land uden for landsbyområdet. Det bemærkes, at G By har sin egen lokalplan.



Lokalplan 257 er udtryk for misbrug af lokalplanskompetencen i forhold til det, der var de oprindelige intentioner med at give kommunerne mulighed for at lokalplanlægge i landzonen.

Planlovens § 15, stk. 5, blev indsat som en præcisering efter henstilling fra landboorganisationerne, men at det i øvrigt ikke var hensigten, at de undtagne forhold skulle kunne reguleres uden for områder med bymæssig bebyggelse. Planklagenævnets modsætnings slutning er ikke i overensstemmelse med lovmotiverne bag undtagelsen. Det bestrides således, at der ved afgrænsning af kommunernes lokalplanskompetence i landzonen kan sluttes modsætningsvis ud fra planlovens § 15, stk. 5.

Dertil kommer, at landzonereglerne er specialregler i forhold til reglerne om lokalplanlægning. Lokalplanskompetence skal derfor afgrænses i overensstemmelse med specialitetsgrundsætningen. Det indebærer, at kommunens kompetence til at lokalplanlægge i landzonen om forhold, der er særskilt reguleret af landzonereglerne, forudsætter en klar lovhjemmel. En sådan klar lovhjemmel findes ikke for så vidt angår de forhold, der reguleres herom i Lokalplan 257.

Indtil reglerne om plansystemet og zonebestemmelserne rent lovteknisk blev samlet i den nye planlov i 1991, fandtes reglerne om lokalplanskompetencen i lov om kommuneplanlægning (§18), mens landzonereglerne fandtes i by- og landzonenlovens §§ 3-8. Både før og efter den lovtekniske sammenskrivning har landszonereglerne udgjort en særlig regulering af ejendomme i landzonen, for så vidt angår de forhold, der er omfattet af planlovens §§ 35-38 (ny- og ombygning, ændret anvendelse og udstykning). Derfor følger det også af specialitetsgrundsætningen, at sådanne forhold kun kan reguleres i en lokalplan, hvis der er en klar lovhjemmel hertil. Det er netop en følge af specialitetsgrundsætningen, at et forhold som lovgiver har valgt at foretage en specifik lovmæssig regulering, herunder i form af at give rettigheder, ikke kan reguleres i en lokalplan, selvom om forholdet som sådan måtte være omfattet af lokalplanskataloget i planlovens § 15, stk. 2.

Så vidt sagsøgerne er bekendt, er det eneste område øst for Storebælt, hvor man har valgt at lokalplanlægge for et større område i landzonen, lokalplanen der omfatter Kastrup Lufthavn. Lokalplanlægningen omkring Kastrup Lufthavn er sket under hensyntagen til regulering af en af Danmarks største virksomheder beliggende i landzonen.

Det gøres gældende, at kommunernes kompetence til at lokalplanlægge om de forhold, der er særligt reguleret af landszonereglerne, skal afgrænses således:

- (i) Kommunerne kan foretage en begrænset planlægning omkring de mindre bysamfund, jf. bemærkninger til 1977-loven.
- (ii) Kommunerne kan lokalplanlægge, for så vidt angår større udstykninger eller større bygge- og anlægsopgaver, der omfattes af lokalplanspligt, jf. § 13, stk. 2, idet sådanne projekter ifølge loven kræver inddragelse af offentligheden. Det må bero på en konkret vurdering, hvorvidt et projekt har en så væsentlig indvirkning på omgivelserne, at det kræver lokalplan, og kommunens skøn herom er ikke fuldstændig frit.
- (iii) Kommunerne kan i forbindelse med en sådan lokalplanlægning fastsætte bestemmelser, der erstatter landzonetilladelser, jf. planlovens § [15], stk. 4. Denne bestemmelse hjemler alene ret til at tillægge lokalplanen virkning som en begunstigende forvaltningsakt (bonusvirkning). Den hjemler ikke ret til at afskære landzonebehandling eller regulere forhold, hvorom det er bestemt, at disse ikke kræver landzonetilladelse.

Det, der kendetegner landzonereglerne, er endvidere, at der efter disse regler lægges mere vægt på enkeltsagsbehandling og på adressatens retssikkerhed, end man gør efter lokalplansreglerne, der mere er rettet mod offentligheden. Det udspringer formentlig af, at landzoneområderne er underlagt betydelige lovmæssige restriktioner.

Den retlige virkning af Lokalplan 257 er, at denne i væsentligt omfang har ophævet den enkeltsagsbehandling, der ellers ville være gældende, herunder den fulde prøvelsesadgang ved klage, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 3. Forholdet er som anført, at afslag på dispensation fra en lokalplan – i modsætning til afslag på en landzonetilladelse – kun kan prøves, for så vidt angår retlige spørgsmål, § 58, stk. 1, nr. 1. Planklagenævnet har i afgørelsen af 23. september 2019 ... ikke forholdt sig til denne problematik.

Den omstændighed, at lokalplanlægningen i landzonen konkret vil kunne svække ejernes retssikkerhed, for så vidt angår de forhold, der ellers ville være reguleret ved landzonetilladelser, un-

derbygger yderligere, hvorfor der, jf. legalitetsgrundsætningen, skal være en klar lovhjemmel til at vedtage sådanne reguleringer.

Sammenfattende gøres gældende, at hovedformålet med Lokalplan 257 har været at sætte landzonereglerne ud af kraft. Det er ikke lovligt, og lokalplanen bør derfor tilsidesættes i sin helhed, da den indeholder et betydeligt antal bestemmelser, der uden lovhjemmel regulerer forhold, der efter loven forudsættes behandlet efter landzonereglerne.

#### *Tilsidesættelse af specialitetsprincippet*

Lokalplan 257 kan endvidere efter sit indhold i det væsentligste si-destilles med en "fredning" af området. Rudersdal Kommunes formål med Lokalplan 257 har været at sikre en bevarelse af de landskabelige og naturmæssige værdier i området, men uden brug af naturbeskyttelseslovens regler og derved, uden at ejerne har de retssikkerhedsgarantier, der følger heraf. Således gælder, at reguleringer via lokalplaner er erstatningsfrie.

Selvom planloven som en del af sit formål tilsigter at bevare og skabe værdifulde bebyggelser og landskaber, kan dette formål ikke begrunde en så omfattende fredningsbevarende regulering som den, der er foretaget med Lokalplan 257.

Specialitetsprincippet indebærer således også, at en kommune ikke kan benytte lokalplanskompetencen til at tiltage sig beføjelser, som efter lovgivningen forudsættes varetaget på anden vis. Det gøres gældende, at Rudersdal Kommune ved Lokalplan 257 netop har reguleret en række forhold, som burde være reguleret via naturbeskyttelsesloven.

Som eksempel henvises til svaret på spørgsmål 34 ... angående kommunernes mulighed for at modsætte sig, at en bolig udvides til 500 m<sup>2</sup>. Ministeren henviser til reglerne i naturbeskyttelsesloven. Heroverfor står kommunens mail af 9. oktober 2017 ..., hvoraf fremgår, at formålet med Lokalplan 257 netop er at forhindre denne adgang ved lokalplanlægning.

Der henvises endvidere til, at området tidligere blev pålagt fredning, men at denne fredning efter klage fra lodsejerne blev ophævet af Overfredningsnævnet. Lodsejerne modtog derfor ikke erstatninger. Selvom der er tale om en afgørelse, der ligger nogle år tilbage, undergraver det alt andet lige denne afgørelse, såfremt

kommunen via lokalplanlægning kan gennemføre reguleringer, der kan sidestilles med en sådan fredning.

Til støtte for de subsidiære påstande gøres følgende gældende

Såfremt der ikke gives medhold i, at Lokalplan 257 skal ophæves i sin helhed, gøres det gældende, at den skal ophæves, for så vidt angår de bestemmelser, der fremgår af den subsidiære påstand.

Overordnet set er der tale om en særdeles omfattende regulering, der generelt fremstår meget kompleks og ikke let gennemskuelig. I flere af bestemmelserne overlades det endvidere til kommunens nærmere skøn at afgøre indholdet af reguleringen, og det er ikke entydigt, hvordan samspelet er mellem lokalplanen og landzone-reglerne.

*Regulering af umiddelbare byggerettigheder*

Som anført i kommunens interne mail ... var hovedformålet med lokalplanen at regulere de umiddelbare rettigheder, som blev indført med den nye planlov. Denne regulering fremgår af lokalplanens §§ 6.2, 6.5 og 6.8, for så vidt angår udvidelse af bygninger med erhverv og §§ 6.13 og 6.14, for så vidt angår boliger.

For boliger bestemmes, at de kun må om- og tilbygges til et maksimalt etageareal på 350 m<sup>2</sup> (250 m<sup>2</sup> på grunde under 1.600 m<sup>2</sup>). Herved reguleres den umiddelbare ret, der ellers ville give adgang til uden landzonetilladelse at tilbygge en bolig op til et maksimalt etageareal på 500 m<sup>2</sup>, jf. planlovens § 36, stk. 2, nr. 10.

For bygninger med erhverv bestemmes, at de kun må om- og tilbygges til et maksimalt etageareal på 300 m<sup>2</sup> (100 m<sup>2</sup> for butik/cafe). Herved reguleres den umiddelbare ret, der ellers ville give adgang til at tilbygge op til 500 nye m<sup>2</sup>.

De 5 bestemmelser § 6.2, § 6.5, § 6.8, § 6.13 og § 6.14 udgør lokalplanens regulering af de umiddelbare byggerettigheder, der var indeholdt i den nye planlov, og som ifølge kommunens interne mail ... var formålet med at udarbejde lokalplanen.

Det ligger uden for rammerne af kommunens lokalplansbeføjelser at vedtage en sådan regulering. Det gælder i hvert fald, når reguleringen som i nærværende tilfælde foretages helt generelt og uden en konkret væsentlighedsvurdering, herunder en vurdering af, om tilbygningen har et sådant omfang, at den er lokalplanspligtig. Som alt overvejende hovedregel vil de tilbygninger, som

kan foretages uden landzonetilladelse, ikke være lokalpligtige i henhold til § 13, stk. 2.

Endelig bemærkes, at det ikke er usædvanligt, at der i lokalplaner for ejendomme beliggende i byzone og sommerhusområde foretages en regulering af byggerettighederne (bebyggelsesprocenten). Hertil skal dog fremhæves, at der i byggelovens § 8, stk. 4, er indsat en udtrykkelig og positiv lovhjemmel, der giver adgang til i en lokalplan at fravige de bebyggelsesprocenter, der almindeligvis gælder ifølge byggeloven for ejendomme i byzone og i sommerhusområde. Hvis der ikke var en sådan hjemmel i byggelovens § 8, stk. 4, ville specialitetsgrundsætningen afskære adgangen til at regulere forholdet i en lokalplan, idet byggeloven er en særlov i forhold til lokalplansreglerne. I landzonen, hvor der ikke gælder nogen almindelig byggeret ud over planloven, findes ikke en tilsvarende klar hjemmel, der giver adgang til at regulere en umiddelbar byggerettighed.

Endelig bemærkes, at der med bestemmelserne i §§ 6,2, 6.5, 6,8, 6.13 og 6.14 er indført et generelt max for, hvor meget der må tilbygges og med den konsekvens, at en tilbygning i videre omfang skal ske ved dispensation fra lokalplanen og ikke ved landzonetilladelse.

...

#### *Om særlig godkendelse af til- og ombygninger*

I Lokalplan 257, §§ 6.4, 6.7, 6.10 og 6.16, er indsat bestemmelser, der yderligere skærper kravene for at kunne udnytte de regulerede byggerettigheder. Det er således også en betingelse, at kommunen – uanset hvor meget der tilbygges – i hvert enkelt tilfælde skal godkende tilbygningen (ud over meddelelse af byggetilladelsen). Kommunen kan derved stille vilkår for tilladelsen, og disse vilkår kan ikke ved klage prøves af Planklagenævnet.

Kriterierne for den særlige godkendelse af tilbygningen er ikke klart beskrevet i lokalplanen. Det fremgår helt bredt, at godkendelsen skal angå tilbygningen i forhold til karakteren af det omgivende landskab, terrænforhold, historiske bebyggelsesstrukturer, byggeskik, naboforhold samt adgangs- og parkeringsforhold. Godkendelse skal ske på grundlag af et af kommunen udøvet skøn.

Lokalplanens §§ 6.4, 6.7, 6.10 og 6.16 er tydeligvis kompetencenormer, som overlader det til Rudersdal Kommunes frie skøn, om der kan ske ud-, om- eller tilbygninger, idet ud-, om- eller tilbygninger alene kan ske efter kommunalbestyrelsens godkendelse i forhold til karakteren af det omgivende landskab, terrænforhold, en evt. historisk bebyggelsesstruktur, byggeskik, naboforhold samt adgangs- og parkeringsforhold.

De nævnte bestemmelser sammenholdt med lokalplanens § 7 om bebyggelsens ydre fremtræden, jf. nærmere nedenfor under pkt. 90 til 97, gør, at det ikke er muligt af lokalplanen at udlede, om der kan foretages ud-, om- eller tilbygninger, og hvis der kan, hvilke krav bygningsændringerne skal opfylde.

Der er tale om et subjektivt skøn, der skal udøves uden nærmere angivelse af retningslinjer eller anden klar og entydig beskrivelse af vilkårene herfor.

Det er sagsøgernes opfattelse, at der ikke i planloven er hjemmel til at udforme lokalplanbestemmelser således, at det efterfølgende er op til den kommunale forvaltning at godkende materialevalg, arkitektonisk krav mv.

Lokalplaner er umiddelbart bindende for borgerne, og de bør derfor udformes så præcist som muligt og således, at man kan læse i lokalplanen, hvordan der må disponeres, herunder hvilke krav der gælder for en tilbygning. Betingelsen for, at lokalplanbestemmelser kan håndhæves, er, at reglen opfylder de almindelige forvaltningsretlige krav om bestemthed.

Planklagenævnet har gjort gældende, at synspunktet om kompetencenormer ikke blev gjort gældende under klagesagen. Det bestrides, idet der henvises til [advokat Claus Holbergs klage af 13. marts 2018, side 16, 3. afsnit]. Vælger Planklagenævnet direkte eller indirekte at begrænse sin prøvelse, afskærer det selv sagt ikke klager senere at inddrage sine synspunkter i en domsstolsprøvelse.

Konsekvensen af, at lokalplanbestemmelser udformes som kompetencenormer, er, at kommunen ikke vil kunne håndhæve dem over for borgerne, og dermed at de er uden retskraft. Dette gælder, uanset om lokalplanen har været helt eller delvist prøvet af Planklagenævnet. Planklagenævnes anbringende om afvisning af

domstolsprøvelse af forholdet har derfor de facto ingen retlig konsekvens.

#### *Områdets anvendelse*

I Lokalplan 257's § 3 er optaget en række bestemmelser, der angår ændringer i områdets anvendelse. Efter landzonereglerne gælder i forvejen, at enhver ændring i anvendelsen af en ejendom kræver landzonetilladelse. Det er derfor uklart, hvorfor disse bestemmelser er planlægningsmæssigt nødvendige, idet kommunen også uden lokalplanen har de nødvendige redskaber til at regulere forholdene via dens landzoneadministration.

Bestemmelsen angiver dels en række anvendelser, som ikke må etableres i området (§§ 3.2, 3.3, 3.9, 3.12 og 3.13), dels en række anvendelser, hvorom gælder, at planlovens regler finder anvendelse (§§ 3.4 og 3.5), dels en række anvendelser, der er tilladte (§§ 3.6, 3.7, 3.8, 3.10, 3.11, og 3.14).

For så vidt angår de sidstnævnte tilladte anvendelser gælder, at disse forhold også ville være tilladt uden lokalplanen. Det skyldes, at der er tale om forhold, der kan etableres uden landzonetilladelse, jf. § 36, stk. 2.

Hvis Rudersdal Kommune havde valgt at fastholde regulering via landzoneadministration, har § 3 kun selvstændig betydning for de forhold, hvorom det positivt bestemmes, at en anvendelse ikke er tilladt. Den eneste selvstændige betydning er, at en tilladelse i givet fald skal ske ved meddelelse af en dispensation og ikke ved meddelelse af en landzonetilladelse.

Da forskellen på dispensationssager og landzonesager er, at et afslag på dispensation ikke nødvendigvis skal begrundes, samt at der ved klage ikke er fuld prøvelsesadgang, har den eneste retlige virkning af § 3 været, at ejerne er blevet frataget de retssikkerhedsgarantier, der følger af landzonereglerne. Efter sagsøgernes opfattelse er det ikke et sagligt planlægningsmæssigt hensyn.

Konsekvensen af § 3 er, at der er skabt usikkerhed med hensyn til, om forhold, der ikke omtales, kræver dispensation fra lokalplanen, eller om det (fortsat) er landzonereglerne, der gælder.

For så vidt angår § 3.2 - § 3.14 henvises til det foran anførte i pkt. 44 til 59, herunder om legalitetsprincippet, specialitetsgrundsætningen og proportionalitetsprincippet.

*Udstykning og forbud mod arealoverførsler*

I Lokalplan 257, § 4.1 og § 4.2, er fastsat et forbud mod arealoverførsel. Arealoverførsel er ikke det samme som udstykning. I § 4.3 og § 4.4 er der indført et generelt forbud mod udstykning, bortset fra udstykning af landbrugsejendomme, der fortsat kan ske efter reglerne om landzonetilladelse og derved med en landzonetilladelse.

For så vidt angår § 4.1 og § 4.2 (om forbud mod arealoverførsel) gøres det gældende, at sådanne bestemmelser ikke lovligt kan vedtages i en lokalplan, idet der er tale om regulering af forhold, som ikke omfattes af emnekataloget i planlovens § 15, stk. 2. Sagsøgerne bestrider ikke, at der i en lokalplan kan optages bestemmelse om ejendommens størrelse og afgrænsning, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 3, og at sådanne bestemmelser konkret kan betyde, at arealoverførsler kræver dispensation fra lokalplanen.

Sagsøgerne gør derimod gældende, at bestemmelsen ikke er udformet som en bestemmelse, der angår ejendommens størrelse eller afgrænsning. Bestemmelsen er udformet som et forbud mod arealoverførsel og et forbud mod sammenlægninger af boligejendomme. Sagsøgerne er ikke enig med Planklagenævnet i, at § 15, stk. 2, nr. 3, giver den fornødne hjemmel til at vedtage en sådan bestemmelse i lokalplan.

For så vidt angår § 4.3 og § 4.4 (om udstykning) gøres de samme betragtninger gældende, som er anført ovenfor [vedrørende områdets anvendelse].

*Udformning af nye tilbygninger*

Lokalplan 257, § 7, fastsætter meget detaljerede regler for, hvordan bygningernes ydre skal fremtræde.

... bygningerne i lokalplanområdet [er] ikke ... kendetegnet ved nogen gennemgående arkitektonisk byggeskik eller byggekultur – snarere tværtimod.

Det bemærkes, at der er optaget særlige bestemmelser om de bevaringsværdige bygninger i § 9, og at der endvidere i Rudersdal Kommune er vedtaget en gennemgående lokalplan for alle kommunens bevaringsværdige bygninger, der særskilt regulerer disse bebyggelsers ydre fremtræden. Lokalplan 257, § 7, har derfor kun betydning for de ikke-bevaringsværdige bygninger.



Henset hertil går de krav, der fastsættes i § 7 med hensyn til den ydre udformning af bygningerne, langt videre end nødvendigt for at varetage hensynet til en særlig byggeskik eller kultur for området.

De fastsatte krav, som ikke er entydige, indebærer, at godkendelsesprocessen i forbindelse med ansøgning om tilbygning bliver uforholdsmæssigt omkostningstung, herunder med udgifter til skitsetegninger og revision af sådanne, da man ikke på forhånd kan læse ud af lokalplanen, præcis hvilke krav forvaltningen og/eller byplan stiller.

Det skal også fremhæves, at kravene til vinduer (§ 7.2 c) og tagvinduer (§ 7.2 e) indebærer, at overflødiggjorte landbrugsbygninger reelt ikke kan tages i brug til kontor på grund af Arbejdstilsynets krav til lysindfald.

Bestemmelserne i Lokalplan 257, § 7, indeholder en regulering, der går langt videre, end hvad der er planlægningsmæssigt nødvendigt og sagligt begrundet. Der bør i den forbindelse tages hensyn til, at der for bevaringsværdige bygninger er en selvstændig bestemmelse om udformning, og at der ikke i området er en gennemgående byggeskik/byggekultur, for så vidt angår de almindelige bygninger, der ikke er kategoriseret som bevaringsværdige.

Endvidere gøres det gældende, at godkendelsesproceduren i § 7.2 og § 7.3 og kriterierne for det skøn, som kommunen skal udøve i forbindelse hermed, ikke opfylder planlovens krav til entydighed og klarhed, ..."

..."

**Planklagenævnet** har i sit påstandsdokument påberåbt følgende anbringender:

*"3.1 Overordnede anbringender*

Til støtte for påstanden om frifindelse gøres det gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 23. september 2019 ... er lovlig og gyldig.

Planklagenævnets afgørelse er truffet efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, hvorefter Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven. Det er et retligt spørgsmål, om et forhold kan reguleres i en

lokalplan, og om en lokalplan er begrundet i saglige, planlægningsmæssige hensyn. Planklagenævnet kan derimod ikke tage stilling til lokalplanens hensigtsmæssighed, jf. det af Planklagenævnet i afgørelsens afsnit 3.1 anførte.

Retten prøvelse af sagen er afgrænset på samme måde. Dertil kommer, at retten prøvelse ikke kan udstrækkes til forhold, som nævnet ikke har og ikke burde have taget stilling til i forbindelse med klagesagen, jf. nærmere nedenfor angående sagsøgernes synspunkt om kompetencenormer.

Planklagenævnet har med rette ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Rudersdal Kommunes vedtagelse af lokalplan nr. 257. Det bestrides, at lokalplan nr. 257 overskrider grænserne for kommunens lokalplankompetence. Der henvises til begrundelsen i Planklagenævnets afgørelse, afsnit 3.2, og anbringenderne nedenfor.

Planklagenævnets afgørelse er ikke forbundet med fejl eller mangler.

Der er ikke under retssagen fremkommet nye væsentlige oplysninger eller synspunkter i forhold til grundlaget for nævnets afgørelse.

### 3.2 *Om lokalplanlægning*

#### 3.2.1 *Hjemmel til lokalplanlægning*

I en lokalplan kan der optages bestemmelser om de forhold, som fremgår af lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2. Alle de af sagsøgerne anfægtede bestemmelser har hjemmel i lokalplankataloget:

De bestemmelser i lokalplanen, som sagsøgerne anfægter i den subsidiære påstand om områdets anvendelse (§§ 3.2-3.14), er hjemlet i planlovens § 15, stk. 2, nr. 2, om områdets anvendelse, herunder om at nærmere angivne arealer forbeholdes til offentlige formål.

De bestemmelser, som sagsøgerne anfægter i den subsidiære påstand om matrikulære forhold (i påstanden benævnt udstykning og forbud mod arealoverførsel) (lokalplanens §§ 4.1-4.4), er hjemlet i planlovens § 15, stk. 2, nr. 3, om ejendommens størrelse og afgrænsning. Planklagenævnet har med rette i afgørelsens afsnit 3.2.5 vurderet, at det følger af planlovens § 15, stk. 2, nr. 3, at der i

en lokalplan kan fastsættes en bestemmelse om forbud mod area-loverførsel af areal til en boligejendom inden for lokalplanområdet.

Planlovens § 15, stk. 2, nr. 3, hjemler også bestemmelser, der regulerer udstykning.

De bestemmelser i lokalplanen, som sagsøgerne anfægter i den subsidiære påstand om bebyggelsens omfang og placering (i påstanden benævnt regulering af byggerettigheder og særlig godkendelse af tilbygninger ) (§§ 6.2, 6.4, 6.5, 6.7, 6.8, 6.10, 6.13, 6.14 og 6.16), er hjemlet i planlovens § 15, stk. 2, nr. 6, om bebyggelsers beliggenhed på grundene, herunder om den terrænhøjde, hvori en bebyggelse skal opføres, og nr. 7 om bebyggelsens omfang og udformning, herunder til regulering af boligtætheden. Planklagenævnet har med rette i afgørelsens afsnit 3.2.2 vurderet, at planlovens § 15, stk. 2, nr. 7, giver hjemmel til at fastsætte en lokalplanbestemmelse om et maksimalt bruttoetageareal, der må opføres på en ejendom.

De bestemmelser i lokalplanen, som sagsøgerne anfægter i den subsidiære påstand om bebyggelsens ydre fremtræden (§ 7), er hjemlet i planlovens § 15, stk. 2, nr. 18, om bevaring af eksisterende bebyggelse, så bebyggelsen kun med tilladelse fra kommunalbestyrelsen må nedrives, ombygges eller på anden måde ændres.

Det ændrer ikke på det ovenstående, at det i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 668 af 8. juni 2017 om modernisering af planloven var tilkendegivet, at de lempede regler i planlovens § 36 skulle gælde i hele landet. Reglerne om lokalplanlægning gælder ved siden af landzonereglerne. De umiddelbare rettigheder i planlovens § 36 er undtagelser til kravet om landzonetilladelse og retter sig ikke mod lokalplanlægningen. Der henvises i øvrigt til det nedenfor anførte.

### *3.2.2 Lokalplanlægning i landzone*

Sagsøgerne gør i sagen gældende, at lokalplan nr. 257 er udtryk for misbrug af lokalplan-kompetencen.

Det bestrides. Som anført i Planklagenævnets afgørelse, afsnit 3.2.4, kan en kommune til enhver tid beslutte at udarbejde en lokalplan, når det findes planlægningsmæssigt relevant og ikke er i strid med overordnet planlægning, jf. planlovens § 13, stk. 1. Det

gælder også for områder i landzone. Lokalplanlægning svækker ikke borgernes retssikkerhed.

Planlovens § 35 om landzonetilladelse gælder ved siden af lokalplanen. De umiddelbare rettigheder i planlovens § 36 gælder også ved siden af lokalplanen, men lokalplanens regler betyder, at en række forhold, som er umiddelbart tilladt efter planlovens § 36, ikke er tilladte inden for lokalplanens område uden dispensation.

Af planlovens § 15, stk. 4, fremgår, at en lokalplan for et område i landzone kan indeholde bestemmelse om, at lokalplanen erstatter landzonetilladelse efter § 35. Som ligeledes anført af sagsøgerne, fremgår det af planlovens § 15, stk. 5, at en lokalplan for landzonerealer til jordbrugsmæssig anvendelse ikke kan indeholde bestemmelser efter § 15, stk. 2, nr. 3, 6, 8, 9 eller 10.

Det fremgår af [Rudersdal Kommunes bekendtgørelse af 22. juni 2018 om endelig vedtagelse af Lokalplan 257] side 2, at den bestemmelse om bonusvirkning (efter planlovens § 15, stk. 4), som var indeholdt i forslaget til lokalplan, udgik forinden vedtagelsen. Den vedtagne lokalplan indeholder ikke bestemmelser i strid med planlovens § 15, stk. 5.

Som anført af Planklagenævnet i afgørelsens afsnit 3.2.1, indeholder planloven ikke regler om, at en lokalplan ikke kan regulere forhold, som er umiddelbart tilladt i henhold til landzonereglerne i planlovens § 36. Noget sådant følger heller ikke af lovbemærkningerne eller andet i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 668 af 8. juni 2017 om modernisering af planloven.

Det bestrides, at kommunens kompetence til at lokalplanlægge i landzonen skal afgrænses i overensstemmelse med bemærkningerne til 1977-loven (lov nr. 288 af 26. juni 1975 med virkning fra 1. januar 1977, som indeholdt ændringer i lov om by- og landzoner), ligesom det bestrides, at kommunen kun har kompetence til at lokalplanlægge i landzone for så vidt angår projekter, som er omfattet af lokalplanpligt.

Sagsøgerne gør i sagen gældende, at landzonereglerne er specialregler i forhold til reglerne om lokalplanlægning, og at kompetencen til at lokalplanlægge i landzone forudsætter klar lovhjemmel, som ikke findes. Det gøres også gældende, at formålet med lokalplanen har været at sætte landzonereglerne ud af kraft, og at det ikke er lovligt.

Dette bestrides. Planklagenævnet har med rette vurderet i afgørelsens afsnit 3.2.3, at Rudersdal Kommune ikke er afskåret fra at vedtage en lokalplan, som regulerer forhold, som er umiddelbart tilladt i henhold til landzonebestemmelserne. Som anført indeholder planloven ikke regler om, at en lokalplan ikke kan regulere forhold, som er umiddelbart tilladte i henhold til planloven.

Sagsøgerne gør desuden gældende, at lokalplanens indhold kan sidestilles med en fredning af området.

Dette bestrides. Lokalplanen er vedtaget efter planlovens regler om tilvejebringelse af lokalplaner, jf. planlovens kapitel 6. Sagsøgernes synspunkter om lokalplanens indhold har været inddraget i kommunens overvejelser forud for vedtagelsen, jf. [Rudersdal Kommunes bekendtgørelse af 22. juni 2018 om endelig vedtagelse af Lokalplan 257], side 1-2. Det forhold, at Overfredningsnævnet i kendelse af 10. juli 1972 i sagen om fredning af arealer af G By og M By i N sogn ... besluttede at begrænse det fredede areal, har ikke nogen betydning for kompetencen til at lokalplanlægge som sket. Der gælder ikke noget princip om, at arealer, som er fredede, ikke kan lokalplanlægges, når betingelserne herfor er opfyldt. Planlægning skal også varetage hensyn til natur og miljø, jf. planlovens § 1.

Det anføres af sagsøgerne, at der kan nedlægges § 14-forbud, hvis et byggeprojekt har væsentlig indvirkning på omgivelserne. Det anføres endvidere, at de umiddelbare rettigheder efter planlovens § 36 også gælder inden for Fingerplanens område.

Det anførte ændrer ikke på, at Rudersdal Kommune efter planlovens § 15 har kompetence til at lokalplanlægge i overensstemmelse med Fingerplanen, jf. lokalplanens § 1, og derved undgå § 14-forbud, som skal følges op af en efterfølgende lokalplan, og i øvrigt forudsætter, at kommunen bliver bekendt med forholdet, inden det er lovligt etableret.

### *3.2.3 Saglig planlægningsmæssig begrundelse*

Sagsøgerne gør i retssagen gældende, at lokalplanen ikke er begrundet i planlægningsmæssige hensyn. Sagsøgerne gør også gældende, at lokalplanens § 7 om bebyggelsens ydre fremtræden går langt videre, end hvad der er planlægningsmæssigt nødvendigt og  
sagligt  
begrundet.

Dette bestrides. Planklagenævnet har i afgørelsens afsnit 3.2.4 med rette vurderet på baggrund af formålsbestemmelsen i lokalplanens § 1, at det er saglige planlægningsmæssige hensyn, som ligger til grund for vedtagelsen af planen.

Lokalplanens formål er det i § 1 anførte, dvs. at fastholde en veldefineret grænse mellem by og land, undgå spredt og uplanlagt bebyggelse i det åbne land, fastholde nybyggeri under hensyntagen til særlige landskabelige og kulturhistoriske værdier, historisk betingede bebyggelsesstrukturer, byggeskik, eksisterende infrastruktur og naboforhold, undgå beplantningsbælter, hegn, markante terrænreguleringer samt dominerende tekniske anlæg og infrastruktur og fastholde bevaringsværdig bebyggelse.

Dette viser, at hensynene, der ligger til grund for vedtagelsen af planen, er saglige og planlægningsmæssige hensyn. Bestemmelserne om anvendelse, matrikulære forhold og bebyggelse ses at være egnede til at opfylde formålet.

Sagsøgerne har ikke godtgjort, at lokalplanen ikke skulle være begrundet i saglige og planlægningsmæssige hensyn.

Planklagenævnet har i overensstemmelse med planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, alene foretaget en retlig prøvelse af lokalplanen, jf. afgørelsens afsnit 3.1. Det er som anført et retligt spørgsmål, om en lokalplan er begrundet i saglige, planlægningsmæssige hensyn, men uenighed i planens indhold eller hensigtsmæssighed er ikke et retligt spørgsmål, som kan efterprøves af Planklagenævnet.

Sagsøgerne mener, at der ikke er et hensyn at tage til bebyggelsesstruktur, bygnings- og arkitekturværdier. Kommunen er imidlertid af den opfattelse, at området rummer store landskabelige og bebyggelsesmæssige kvaliteter, som kommunen ønsker at bevare. Planklagenævnet har ikke kompetence til at tage stilling til den uenighed.

Det anføres af sagsøgerne, at det ikke kan være sagligt planlægningsmæssigt begrundet at fratage borgernes mulighed for prøvelse i Planklagenævnet af en kommunens afgørelse om landzonetilladelse. Det anføres også, at der er skabt usikkerhed om, hvad der gælder.

Det er korrekt, at et afslag på dispensation fra lokalplanens bestemmelser alene er undergivet retlig efterprøvelse i Planklagenævnet. Der er ingen grund til at tro, at lokalplanlægningen i nær-

værende sag er sket med henblik på unddragelse af fuld prøvelse i Planklagenævnet. Der gælder herefter to regelsæt for anvendelse og bebyggelse i området: Lokalplan nr. 257 og landzonereglerne. Det er de mest restriktive regler for anvendelse og bebyggelse, der finder anvendelse. Det er et politisk spørgsmål, om en kommune ønsker at pålægge et område de mest restriktive regler for anvendelse og bebyggelse.

#### *3.2.4 Kompetencenormer i lokalplanlægning*

Sagsøgerne gør i retssagen gældende, at bestemmelserne i lokalplanens § 6.4, § 6.7, § 6.10 og § 6.16 ikke opfylder planlovens krav til entydighed og præcision.

Sagsøgernes synspunkt om lokalplanens § 6.4, § 6.7, § 6.10 og § 6.16 blev ikke gjort gældende under klagesagen for nævnet, jf. klage af 30. juni 2018 og supplerende klage af 13. marts 2019, og nævnet tog heller ikke stilling til disse bestemmelser.

Planklagenævnet begrænser efter fast praksis, der har oprindelse i § 12 a i lov om Natur- og Miljøklagenævnet, jf. lov nr. 580 af 18. juni 2012, sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over, og til åbenbare og væsentlige retlige mangler.

Det gøres i første række gældende, at prøvelsen af nævnets afgørelse ikke kan udstrækkes til at omfatte prøvelse af forhold, som ikke var omfattet af klagesagen. Der er ikke tale om en åbenbar og væsentlig retlig mangel, som Planklagenævnet burde have taget stilling til.

Sagsøgerne anfører, at synspunktet om kompetencenormer blev gjort gældende i klagesagen i advokat Claus Holbergs brev af 13. marts 2019, I brevet side 16 er anført:

...

Det anførte er ikke et synspunkt om, at en lokalplan ikke må indeholde kompetencenormer – tværtimod argumenteres imod, at en konkret skønsmæssig afgørelse efter planlovens § 35 erstattes af faste regler.

Planklagenævnet fastholder, at der ikke blev klaget over fastsættelsen af kompetencenormer i lokalplanen, og at retssagen ikke kan gå ud over nævnets prøvelse.

Hvis retten måtte finde, at prøvelsen også omfatter spørgsmål, som sagsøgerne ikke indbragte for Planklagenævnet, gøres det i anden række gældende, at de anfægtede bestemmelser ikke er ugyldige.

De omtvistede bestemmelser i lokalplan nr. 257 er kompetencenormer (i dag kaldet dispensationsbestemmelser). Det er ikke i strid med planloven at fastsætte bestemmelser i en lokalplan som kompetencenormer, heller ikke uden for rammerne af planlovens § 15, stk. 2, nr. 17 (bevarende lokalplaner) og nr. 23 (større byggearbejder)."

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagen. Sagsøger har på rettens forespørgsel frafaldet et synspunkt om, at nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14 forudsætter lokalplanpligt efter planlovens § 13, stk. 2. Sagsøger har under hovedforhandlingen tilkendegivet, at bestemmelserne i Lokalplan 257 er omfattet af lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2, bortset fra lokalplanens § 4.1 og § 4.2 om forbud mod arealoverførsel.

### **Rettens begrundelse og resultat**

#### *Prøvelsens omfang*

Planlagenævnet har ved sin afgørelse af 23. september 2019 foretaget en prøvelse af Den af Rudersdal Kommune vedtagne Lokalplan 257 for så vidt angår retlige forhold, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 3. Rettens prøvelse af nævnets afgørelse er tilsvarende begrænset. Som fastslået af Højesteret i U 2008.2793 er rettens prøvelse tillige begrænset til de anbringender, som har været gjort gældende over for den forvaltningsmyndighed, hvis afgørelse er indbragt for domstolene. Retten finder, at sagsøgernes anbringende om kompetencenormer i lokalplanens §§ 6.4, 6.7, 6.10 og 6.16 ikke kan anses for indeholdt i den klage, som Planklagenævnet har behandlet. Rudersdal Kommune er derfor rette sagsøgte for så vidt angår spørgsmål om lokalplanens hensigtsmæssighed og spørgsmålet om lokalplanens kompetencenormer.

#### *Lokalplanens lovlighed*

En kommune har adgang til at lokalplanlægge, herunder i landzonen, for så vidt angår de forhold, der er omfattet af planlovens lokalplankatalog, jf. herved planlovens § 13, stk. 1, jf. § 15 stk. 2. Planloven indeholder en række begrænsninger for lokalplankompetencen, jf. bl.a. lovens § 13, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6 samt § 15, stk. 5, men disse begrænsninger er ikke relevante i den foreliggende sag. Kommuners lokalplankompetence er ikke udtrykkeligt blevet begrænset med lov nr. 668 af 8. juni 2017 (Modernisering af planloven, bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet). Af lovforslagets bemærkninger til ændringen af planlovens § 36, stk. 1, nr. 3, og af Erhvervsministerens svar på spørgsmålene 5, 6, 9 og 37 ad L 121 stillet af Folketingets Erhvervs-



Vækst- og Eksportudvalg fremgår, at lokalplankompetencen er forudsat opretholdt på det område, som lov nr. 668 af 8. juni 2017 regulerer. Lovens øvrige forarbejder indeholder ikke oplysninger, der taler for, at en begrænsning af kommuners lokalplankompetence skulle være tilsigtet med loven. Parterne er enige om, at bestemmelserne i Lokalplan 257 er omfattet af lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2, bortset fra lokalplanens § 4.1 og § 4.2 om forbud mod arealoverførsel. Retten tiltræder, at planlovens § 15, stk. 2, nr. 3, omfatter muligheden for at fastsætte bestemmelser i en lokalplan om forbud mod arealoverførsel. På denne baggrund finder retten, at den omtvistede lokalplan har klar hjemmel i planlovens bestemmelser om lokalplanlægning.

#### *Lokalplanens gyldighed*

Den omstændighed, at den konkrete lokalplanlægning er aktualiseret af en lempelse af det generelle landzonebånd, medfører ikke, at lokalplanen er usaglig. Herefter og af de grunde, som Planklagenævnet har anført, finder retten, at Lokalplan 257 er sagligt, planlægningsmæssigt begrundet. Retten finder herefter ikke grundlag for at tilsidesætte lokalplanen i sin helhed som ugyldig. Dele af den regulering, der er fastsat i lokalplan 257, kunne være optaget som bestemmelse i en naturfredning, jf. naturbeskyttelseslovens § 38. Dette indebærer imidlertid ikke, at en kommune ud fra et specialitetshensyn er afskåret fra at lokalplanlægge om disse forhold. Retten bemærker herved, at en naturfredning stort set altid indeholder bestemmelser, der er omfattet af planlovens lokalplankatalog. Der er ikke for retten i øvrigt fremkommet oplysninger, der medfører, at retten anser enkeltbestemmelser i lokalplanen for ugyldige.

Herefter, og da det, som sagsøgerne i øvrigt har anført, ikke kan føre til noget andet resultat, finder retten ikke grundlag for helt eller delvist at tage sagsøgerens principale eller subsidiære rettelsespåstande til følge. Sagsøgerne har ikke påvist fejl eller mangler ved Planklagenævnets afgørelse, der kan begrunde en hjemvisning. Retten tager derfor Planklagenævnets frifindelsespåstand til følge.

#### *Sagsomkostninger*

Sagsomkostningerne er efter sagens karakter, forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift inklusive moms med 100.000 kr. Retten har ved udmålingen lagt vægt på, at arbejdets omfang har været af normalt omfang for en sag af denne karakter. Hver part har indleveret tre processkrifter, og sagen er hovedforhandlet på én retsdag.

### **THI KENDES FOR RET:**

Sagsøgte, Planklagenævnet, frifindes.

Sagsøgerne, Grundejerforening A, B, C, D, E og F ApS, skal in solidum betale sagsomkostninger med 100.000 kr. til Planklagenævnet.

Beløbet skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.



**ØSTRE LANDSRET**  
**DOM**  
afsagt den 29. september 2022

---

Sag BS-28584/2021-OLR  
(6. afdeling)

Grundejerforening A

og

O ApS  
(tidl. F ApS)

og

B  
(alle ved advokat Claus Holberg)

mod

Planklagenævnet  
(advokat Josephine Fie Legarth Aggesen)

Retten i Lyngby har den 29. juni 2021 afsagt dom i 1. instans (sag BS-12812/2020-LYN).

Landsdommerne Peter Mørk Thomsen, Julie Skat Rørdam og Gry Berdiin Maris (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

**Påstande**

Appellanterne, Grundejerforening A, O ApS og B har gentaget deres påstande for byretten:

”Principalt:

Planklagenævnets afgørelse af 23. september 2019 i sag nr. 19/00703 om Rudersdals Kommunes vedtagelse af lokalplan 257 (for et større landområde omkring G By) ophæves, idet det bestemmes, at lokalplanen ikke skal være gældende.

Subsidiært:

1.

Planklagenævnets afgørelse af 23. september 2019 i sag nr. 19/00703 om Rudersdals Kommunes vedtagelse af lokalplan 257 (for et større landområde omkring G By) ophæves delvist, idet det bestemmes, at de nedennævnte bestemmelser i lokalplanen ikke skal være gældende:

(i) § 6.2, § 6.5, § 6.8, § 6.13 og § 6.14 (om regulering af byggerettigheder)

(ii) § 6.4, § 6.7, § 6.10 og § 6.16 (om særlig godkendelse af tilbygninger)

(iii) § 3.2 – § 3.14 (om områdets anvendelse)

(iv) § 4.3 og § 4.4 (om udstykning) og

(v) § 4.1 og § 4.2 (om forbud mod arealoverførsel)

Som det mindre af det mere nedlægges en mere subsidiær påstand om at dele af de ovennævnte bestemmelser ikke skal være gældende.

2.

Der nedlægges endvidere en selvstændig subsidiær påstand om hjemvisning af sagen til fornyet behandling i Planklagenævnet.”

Indstævnte, Planklagenævnet, har påstået dommen stadfæstet.

### **Anbringender**

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten.

### **Landsrettens begrundelse og resultat**

Landsretten er enig i byrettens begrundelse og resultat. Det, der er anført for landsretten, kan ikke føre til et andet resultat. Landsretten stadfæster derfor byrettens dom.

Efter sagens udfald skal Grundejerforening A, O ApS og B i sagsomkostninger for landsretten betale 80.000 kr. til Planklagenævnet til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet til advokat taget hensyn til sagens omfang og hovedforhandlingens varighed.

**THI KENDES FOR RET:**

Byrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for landsretten skal Grundejerforening A, O ApS og B in solidum inden 14 dage betale 80.000 kr. til Planklagenævnet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.