

MRF 2022.55

Planklagenævnets afgørelse af 11. februar 2022, j.nr. 21/09862

Ikke medhold i klage over lokalplan, da lighedsgrundsætningen ikke var til hinder for bebyggelsesregulerende bestemmelser, der ikke var enslydende for alle lokalplanens delområder, da lokalplanen ikke havde ekspropriativ karakter, og da undgåelse af oversvømmelse som følge af grundvandsstanden i området var et planlægningsmæssigt relevant hensyn bag forbud mod etablering af kældre.

Varde Kommune vedtog den 22. juni 2021 endeligt lokalplan nr. 05.01.L13, Sommerhuse i den vestlige del af Blåvand, hvis formål var at samle og ensrette administrationen af sommerhusbyggeriet i området. Formålet var endvidere ifølge lokalplanens § 1 at fastholde lokalplanområdet til sommerhusområde samt at sikre, at der ud fra en planmæssig helhedsvurdering skete en hensigtsmæssig udvikling af det samlede sommerhusområde i Blåvand. Lokalplanens § 6.2.1 fastsatte, at bebyggelsesprocenten for den enkelte grund i delområde 2 ikke måtte overstige 15 %, dog måtte fodaftrykket for den samlede bebyggelse på grunden ikke overstige 225 m² med et maksimalt etageareal på i alt 250 m². I lokalplanens § 6.2.14 var det endvidere bestemt, at der ikke måtte etableres kældre eller andre rum med gulv under terræn. Planvedtagelsen blev påklaget af E, hvis ejendom var beliggende i delområde 2, der bl.a. anførte, at der var forskel på den tilladte bebyggelsesprocent i delområderne, hvilket var udtryk for usaglig forskelsbehandling, og at der ikke forelå en planlægningsmæssig begrundelse for lokalplanen, herunder § 6.2.14. Det anførtes endvidere, at lokalplanen udgjorde et ekspropriationslignende indgreb i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) tillægsprotokol 1, art. 1, og at E havde haft en berettiget forventning om at kunne opføre et større sommerhus end tilladt efter lokalplanen. Planklagenævnet (formanden) fandt ikke grundlag for at fastslå, at kommunen havde tilsidesat lighedsgrundsætningen, idet nævnet henviste til, at lighedsgrundsætningen ikke er til hinder for, at der fastsættes bebyggelsesregulerende bestemmelser i en lokalplan, uanset at der i tilstødende lokalplanområder gælder andre bestemmelser. Nævnet

lagde desuden vægt på, at det fremgik af lokalplanens redegørelse, at Blåvand omfattede mange forskellige områder, der fremstod forskelligt, hvorfor kommunen ikke havde fastsat enslydende bestemmelser for alle delområder. Nævnet fandt af samme grund ikke, at lokalplanen var diskriminerende, jf. EMRK art. 14. Da det fremgik af lokalplanens redegørelse, at der ikke måtte etableres kældre i området for at undgå udfordringer ved oversvømmede kældre som følge af grundvandsstanden i lokalplanområdet, fandt nævnet ligeledes, at kommunen ved dette funktionelle hensyn havde angivet en planlægningsmæssig relevant begrundelse for lokalplanens § 6.2.14. For så vidt angik spørgsmålet om planens ekspropriative karakter fandt nævnet ikke, at bestemmelserne i lokalplanen udgjorde en sådan særlig intens og konkret indskrænkning i E's rådighed over ejendommen, at E som grundejer var afskåret fra en økonomisk rimelig udnyttelse af ejendommen. Nævnet lagde herved vægt på, at lokalplanlægning som udgangspunkt er erstatningsfri regulering, og at kommunen i henhold til planlovens § 15, stk. 2, havde haft hjemmel til at vedtage de nævnte bestemmelser. Da art. 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK er nært knyttet til spørgsmålet om ekspropriation, fandt nævnet ligeledes ikke, at lokalplanen var i strid med denne bestemmelse. Nævnet fandt heller ikke, at kommunen havde været afskåret fra at vedtage lokalplanen på grund af berettigede forventninger, idet nævnet henviste til, at en kommune har ret til at ændre planlægningen for et område, og at borgere ikke kan have berettigede forventninger om, at plangrundlaget for et givent område ikke vil blive ændret. Planklagenævnet kunne herefter ikke give medhold i klagen.

Afgørelse i klagesag om Varde Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 05.01.L13, Sommerhuse i den vestlige del af Blåvand

21/09862

Varde Kommune vedtog den 22. juni 2021 endeligt lokalplan nr. 05.01.L13, Sommerhuse i den vestlige del af Blåvand.

Ejeren af en ubebygget ejendom i lokalplanområdet har klaget over lokalplanen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om kommunen i forbindelse med planvedtagelsen har overholdt lighedsgrundsætningen.
- Om der ligger saglige og planlægningsmæssige hensyn bag planvedtagelsen.
- Om der foreligger ekspropriation, jf. grundlovens § 73.

Planklagenævnet kan ikke behandle de øvrige klagepunkter i sagen.

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

1. Sagens oplysninger

1.1. Lokalplanen og området

Sagen vedrører lokalplan nr. 05.01.L13, Sommerhuse i den vestlige del af Blåvand (https://dokument.plandata.dk/20_10698767_1624530719133.pdf). [1] Formålet med planen er at samle og ensrette administrationen af sommerhusbyggeriet i den vestlige del af Blåvand. Ved at samle bestemmelserne om byggeregulerende forhold i én lokalplan gives der et samlet overblik over områdets regulering.

Klagerens ejendom ligger i den del af lokalplanens delområde 2, som grænser op til lokalplanområdets nordlige afgrænsning.

1.2. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra klageren: Klagen af den 13. juli 2021 samt yderligere bemærkninger af den 18. oktober 2021, den 31. oktober 2021, den 16. januar 2022 samt den 17. januar 2022.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 31. august 2021, den 18. november 2021 samt den 11. februar 2021.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 31. august 2021.

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

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.1.1. Generelt om kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.^[2]

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

2.1.2. Forhold, som ikke behandles

Det er i klagesagen gjort gældende, at en lokalplan skal tilvejebringes, før der gennemføres større udstykninger og ikke årtier efter, at en udstykning er gennemført, jf. planlovens § 13, stk. 2.

Planklagenævnet opfatter dette som en klage over, at den tidligere udstykning af området var lokalplanpligtig. Den tidligere udstykning af området er ikke omfattet af den afgørelse, der klages over. Planklagenævnet kan alene tage stilling til forhold, der er omfattet af den afgørelse, der er klaget over, og nævnet afviser derfor at behandle klagepunktet.

Klageren har herudover anført, at han er uforstående over for kommunens generelle principper for lokalplanlægning med hensyn til bebyggelsesprocenten.

Uenighed i lokalplaners indhold eller hensigtsmæssighed er ikke et retligt spørgsmål, som Planklagenævnet kan tage stilling til. Det ovenstående klagepunkt vedrører lokalplanens hensigtsmæssighed og klagerens ønsker til planlægningen, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

2.2. Lighedsgrundsætningen

2.2.1. Klagen

Klageren anfører, at der er forskel på den tilladte bebyggelsesprocent i området, alt efter hvilket delområde sommerhusgrundene ligger i, og at dette er udtryk for en usaglig forskelsbehandling af klageren.

Klageren anfører tillige, at lokalplanen ikke indeholder en planlægningsmæssig begrundelse for, hvorfor kommunen begrænser byggeretten på klagerens ejendom, samtidig med at kommunen hæver bebyggelsesprocenten i delområde 1. Klageren mener ikke, at kommunen har givet en saglig begrundelse for forskelsbehandlingen.

Klageren gør herudover gældende, at vedtagelsen af lokalplanen og dens retsvirkninger er en overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 om forbud mod diskrimination.

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

2.2.2. Generelt om lighedsbetragtninger i forbindelse med planvedtagelser

Der tilkommer kommunerne et særledes vidt skøn i forhold til det nærmere indhold af lokalplaner, så længe indholdet i øvrigt er i overensstemmelse med planlovens regler herom, herunder navnlig planlovens § 15. Borgere og andre har ikke et retskrav efter hverken planloven eller lighedsgrundsætningen på en bestemt lokalplanlægning for et område. Planklagenævnet har ikke kompetence til at efterprøve kommunens skøn.

En kommune er således ikke som følge af lighedsgrundsætningen afskåret fra at vedtage planer, som giver mulighed for forskellige byggemuligheder inden for planområdet. Formålet med planlægning er netop ofte at udlægge områder i kommunen til forskellige anvendelser m.v., uanset om områderne eventuelt ligner hinanden. Dette gælder, uanset om det måtte medføre forskellige skygge- eller indbliksgener inden for planområdet eller i de områder, der grænser op til lokalplanområdet.

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at fastslå, at kommunen med vedtagelsen af lokalplanen har tilsidesat lighedsgrundsætningen. Nævnet lægger herved vægt på, at lighedsgrundsætningen ikke er til hinder for, at en kommune fastsætter bebyggelsesregulerende bestemmelser i en lokalplan uanset, at der i evt. tilstødende lokalplanområder gælder andre bestemmelser.

Nævnet lægger desuden vægt på, at det fremgår af lokalplanens redegørelse at Blåvand omfatter mange forskellige typer områder, der fremstår forskelligt, hvorfor kommunen ikke har fastsat enslydende bestemmelser for alle delområder.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

Planklagenævnet finder af samme grund ikke, at lokalplanen er diskriminerende, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 om forbud mod diskrimination. Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.3. Planlægningsmæssig begrundelse og usaglige hensyn

2.3.1. Klagen

Klageren anfører, at han er uforstående over for, at det i lokalplanen er bestemt, at der ikke må etableres kælder, idet klageren anfører, at en kælder ikke vil ændre på områdets karakter og dermed ikke være i strid med lokalplanens formål. Klageren gør gældende, at kommunen ikke har givet en planlægningsmæssig begrundelse for denne bestemmelse, hvilket klageren mener er i strid med planlovens § 15, stk. 1.

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

2.3.2. Generelt om planlægningsmæssig begrundelse og usaglige hensyn

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

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

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

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

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

Den planlægningsmæssige begrundelse i den aktuelle sag fremgår af lokalplanens § 1. Lokalplanen har således til formål at fastholde lokalplanområdet til sommerhusområde, samt at sikre, at der ud fra en planmæssig helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling af det samlede sommerhusområde i Blåvand. Herudover er formålet, at fastlægge retningslinjer for områdets brug under størst mulig hensyntagen til landskabet og de kulturhistoriske interesser, bevaringsværdig bebyggelse, og at sikre et ensartet og samlet administrationsgrundlag for denne del af sommerhusbebyggelsen i Blåvand.

Planklagenævnet finder, at begrundelsen som angivet i lokalplanens § 1 er en saglig og planlægningsmæssig relevant begrundelse.

I lokalplanens § 6.2.14 er det bestemt, at der ikke i lokalplanområdet må etableres kælder eller andre rum med gulv under terræn. I redegørelsen, side 22, er det oplyst, at grundvandsstanden i det sommerhusområde, som lokalplanen omfatter, flere steder er meget tæt ved overfladen. Det fremgår, at for at undgå udfordringer ved oversvømmede kældre og deraf følgende skader på bygningerne, må der ikke etableres kældre i området.

Efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 7, kan kommuner vedtage bestemmelser om bebyggelsers omfang og udformning. Det er afgørende, at bestemmelserne er planlægningsmæssigt begrundet, og at bestemmelser vedrørende bebyggelsers udformning først og fremmest skal varetage arkitektoniske og æstetiske hensyn. Dog kan også funktionelle hensyn have en vis betydning for krav vedrørende bebyggelsers placering eller udformning.[3]

Planklagenævnet finder, at kommunen hermed har angivet et funktionelt hensyn, og at dette er en saglig og planlægningsmæssigt relevant begrundelse.

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

2.3. Ekspropriativ karakter af lokalplanen

2.3.1. Klagen

Klageren gør gældende, at lokalplanen udgør et ekspropriationslignende indgreb i den private ejendomsret, hvorfor klageren mener, at de berørte fritidsgrundejere må tilbydes fuldstændig erstatning i henhold til grundlovens § 73, stk. 1.

Klageren anfører endvidere, at vedtagelsen af lokalplanen er en overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions Tillægsprotokol artikel 1 om beskyttelse af ejendom.

Derudover anfører klageren, at han har haft en berettiget forventning om, at han ville få lov til at opføre et større sommerhus på sin fritidsgrund, der ligger i lokalplanområdet, end den vedtagne lokalplans bestemmelser muliggør.

2.3.2. Generelt om lokalplanbestemmelser

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

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

Klagerens ejendom ligger i delområde 2.

Lokalplanens § 6.2.1 fastsætter, at bebyggelsesprocenten for den enkelte grund i delområde 2 ikke må overstige 15%. Dog må fodaftrykket for den samlede bebyggelse på grunden ikke overstige 225 m² med et maksimalt etageareal på i alt 250 m².

I lokalplanen fastsættes det tillige i § 6.2.14, at der ikke må etableres kælder eller andre rum med gulv under terræn.

I en lokalplan kan der optages bestemmelser om bebyggelsers omfang og udformning, herunder til regulering af boligtætheden, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 7.

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

Hertil kommer, at en kommune har et særdeles vidt skøn i forhold til, hvordan en lokalplan bør udformes for at varetage de planlægningsmæssige hensyn, som ligger bag lokalplanen, så længe dette sker inden for rammerne af planlovens § 15, som fastlægger, hvilke bestemmelser der kan fastsættes i en lokalplan.

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

2.3.3. Planklagenævnets vurdering af lokalplanens ekspropriative karakter

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

Da artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention b er nært knyttet til spørgsmålet om ekspropriation, finder Planklagenævnet ligeledes ikke, at lokalplanen er i strid med artiklen.

Planklagenævnet finder heller ikke, at kommunen har været afskåret fra at vedtage lokalplanen på grund af berettigede forventninger hos klageren. Nævnet lægger herved vægt på, at en kommune har ret til at ændre planlægningen for et område, hvis en kommune finder

det hensigtsmæssigt.

Generelt gælder, at borgere og andre ikke kan have berettigede forventninger om, at plangrundlaget for et givent område ikke vil blive ændret, idet kommunen altid har mulighed for at gøre dette.

At klageren tilbage i oktober 2017 har korresponderet med et sommerhusudlejningsfirma om udlejningsindtægter ved udlejning af et sommerhus på 560 m², samt korresponderet med et byggefirma i november 2017 om overslag på opførelse af et 560 m² stort sommerhus, giver ikke klageren berettigede forventninger i forhold til kommunen.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over lokalplan nr. 05.01.L13, Sommerhuse i den vestlige del af Blåvand.

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

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

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.^[6]

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

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

[3] Helle Tegner Anker med bistand af Jens Flensborg, Planloven med kommentarer, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 2013, side 387.

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

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

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

Sag:

21/09862

Dato:

11. februar 2022.

Emner:

Planloven, retlig (...)

Highlight: Vis/skjul highlight

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