

MRF 2023.63

Planklagenævnets afgørelse af 22. marts 2023, j.nr. 22/11256 og 22/11987

Ophævet kommuneplantillæg og lokalplan for nyt bydelscenter og dagligvarebutik, da centret i strid med planlovens § 5 m, stk. 1, ville betjene samme opland som et eksisterende bydelscenter.

Hjørring Kommune vedtog den 31. august 2022 endeligt kommuneplantillæg nr. 8 til Hjørring Kommuneplan 2021 og lokalplan nr. 110-L09, Bydelscenter ved A F Heidemanns Vej. Formålet med planerne var at udlægge et nyt bydelscenter og give mulighed for opførelse af en ny dagligvarebutik (Bilka). Det fremgik af kommuneplantillægget, at planområdet lå i et erhvervsområde, men at området blev anvendt til detailhandel i form af en udvalgsvarebutik samt til forlystelser i form af et bowling- og gokartcenter, hvor sidstnævnte dog skulle nedrives for at give plads til den nye dagligvarebutik på 3.300 m². Den eksisterende udvalgsvarebutik på 8.582 m² var byens største, der ud over udvalgsvarer også rummede en selvstændig telebutik og et spisested. Den eksisterende udvalgsvarebutik ville omfattes af det nye bydelscenter, der ville få en detailhandelsramme på i alt 11.882 m². Det fremgik af sagens oplysninger, at der ved Bispensgade, ca. 430 meter i fugleflugtslinje og 1 km ad vejene fra det nye bydelscenter, lå et eksisterende bydelscenter. Af kommuneplantillægget fremgik, at oplandet til det nye bydelscenter ved A F Heidemanns Vej var afgrænset til de sydlige og sydvestlige boligområder, og at afgrænsningen af oplandet betød, at de to bydelscentre i den sydlige del af byen opdelt oplandet i en nordlig (bydelscentret ved Bispensgade) og en sydlig del (det nye bydelscenter). Planvedtagelsen blev påklaget af brancheforeningen De Samvirkende Købmænd, der gjorde gældende, at afgrænsningen af bydelscentret var i strid med planlovens § 5 m, stk. 1 og 2, og i december 2022 besluttede Planklagenævnet at tillægge klagen opsættende virkning (**MRF 2022.321**). Planklagenævnet bemærkede indledningsvis, at efter forarbejderne til planlovens § 5 m, stk. 1, bevirker kravet om en central placering i bydelen, at der ikke kan placeres to bydelscentre umiddelbart op ad hinanden, da de i så fald hver

især vil betjene det samme opland. Bydelscentret ved A F Heidemanns Vej var placeret yderligt i forhold til det definerede opland, og at boligområdet, der lå umiddelbart nordvest for planområdet, ikke var omfattet af det definerede opland. Nævnet fandt, at det nye bydelscenter ville henvende sig til et større opland end anført i kommuneplantillægget, da det var usandsynligt, at bydelscentret ikke ville henvende sig til det boligområde, der lå umiddelbart nordvest for centret. Bydelscentret var desuden placeret kun 430 meter fra det eksisterende bydelscenter ved Bispensgade, hvorfor det var sandsynligt, at bydelscentre delvist ville komme til at betjene det samme opland. Nævnet fandt derfor, at der ville være to bydelscentre inden for samme bydel, hvilket er i strid med forudsætningerne for at udlægge bydelscentre i medfør af planlovens § 5 m, stk. 1. Selvom ændringen af planloven i 2017 medførte, at kommunerne fik metodefrihed i forhold til, hvordan bymidter og bydelscentre skal afgrænses, skal kommunerne fortsat sikre et varieret og koncentreret butiksudbud. Beliggenheden og afgrænsningen af bymidter og bydelscentre skal tage udgangspunkt i tilstedeværelsen og koncentrationen af en række funktioner, herunder butikker, kulturtilbud, privat og offentlig service, jf. planlovens § 5 m, stk. 2, 1. pkt. Nævnet fandt, at afgrænsningen af bydelscentret var i strid med planlovens § 5 m, stk. 2, da området var et erhvervsområde, som alene indeholdt en udvalgsvarebutik. Da indholdet af kommuneplantillægget var i strid med planlovens § 5 m, stk. 1 og 2, var kommuneplantillægget ugyldigt, og da lokalplanområdet ikke var omfattet af rammebestemmelser i kommuneplanen, medførte ugyldigheden af kommuneplantillægget, at lokalplanen var i strid med kommuneplanen og derfor også var ugyldigt, j. planlovens § 13, stk. 1. Planklagenævnet ophævede herefter planerne.

Kommentar: Se også **MRF 2022.321 Pkn**, hvor Planklagenævnet besluttede at tillægge klagen fra De Samvirkende Købmænd opsættende virkning med henvisning til planlovens § 5 m. Som anført i

MRF 2023.63

kommentaren til denne afgørelse kan det undre, at Planklagenævnet hverken i afgørelsen om opsættende virkning eller i den endelige afgørelse begrundede nærmere, at De Samvirkende Købmænd havde klageret over lokalplanen for det nye bydelscenter.

Afgørelse i klagesager om Hjørring Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 8 og lokalplan nr. 110-L09, Bydelscenter ved Ringvejen og A F Heidemanns Vej, Hjørring

22/11256 og 22/11987

Hjørring Kommune vedtog den 31. august 2022 endeligt kommuneplantillæg nr. 8 til Hjørring Kommuneplan 2021 og lokalplan nr. 110-L09, Bydelscenter ved Ringvejen og A F Heidemanns Vej, Hjørring.

En brancheorganisation har klaget over planvedtagelserne.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om kommunen i forbindelse med planvedtagelserne har overholdt planlovens § 5 m, stk. 1 og 2.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver kommuneplantillæg nr. 8 og lokalplan nr. 110-L09, Bydelscenter ved Ringvejen og A F Heidemanns Vej, Hjørring. Det betyder, at kommuneplantillægget og lokalplanen ikke længere gælder.

Indhold

1. Sagens oplysninger 3

1.1. Planerne. 3

1.2. Klagerne og bemærkningerne hertil 3

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 4

- 2.1. Planklagenævnets behandling af sagen. 4
- 2.2. Planklagenævnets kompetence. 4
- 2.3. Afgrænsning af bydelscentre. 4
 - 2.3.1. Klagen. 4
 - 2.3.2. Generelt om afgrænsning af bydelscentre. 5
 - 2.3.3. Planlovens § 5 m, stk. 1. 6
 - 2.3.4. Planlovens § 5 m, stk. 2. 8
 - 2.3.5. Konklusion. 8
- 3. Afsluttende bemærkninger 9

1. Sagens oplysninger

1.1. Planerne

Sagen vedrører kommuneplantillæg nr. 8

(https://dokument.plandata.dk/12_10918780_1662022543963.pdf) til Hjørring Kommuneplan 2021 og lokalplan nr. 110-L09, Bydelscenter ved Ringvejen og A F Heidemanns vej, Hjørring (https://dokument.plandata.dk/20_10918800_1662022285337.pdf).[1] Formålet med planerne er at udlægge et nyt bydelscenter og give mulighed for opførelse af en ny dagligvarebutik.

Planområdet ligger i den sydlige del af Hjørring by og er afgrænset af A F Heidemanns Vej, Ringvejen og Vandværksvej. Området kan ses af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Det fremgår af kommuneplantillægget, s. 4, at planområdet ligger i et erhvervsområde, men at området på nuværende tidspunkt anvendes til detailhandel i form af en udvalgsvarebutik og til forlystelser i form af et bowling- og gokartcenter. Det fremgår af kommuneplantillægget, s. 22, at bowling- og gokartcenteret planlægges nedrevet for at give plads til den nye dagligvarebutik.

Det fremgår desuden af kommuneplantillægget, s. 4, at områdets anvendelse fastlægges til centerformål i form af et bydelscenter, og at bydelscentret skal omfatte den eksisterende udvalgsvarebutik og en ny dagligvarebutik.

Det fremgår videre af kommuneplantillægget, s. 5, at kommuneplantillægget udlægger et nyt rammeområde 110-R24, som fastlægger nye rammer for området. Det fremgår af rammebestemmelserne, at det maksimale bruttoetageareal beregnet for området som helhed er 11.882 m², at den eksisterende udvalgsvarebutik på 8.582 m² fastholdes, og at der kan etableres en dagligvarebutik på 3.300 m², hvoraf 200 m² er til personalefaciliteter.

1.2. Klagerne og bemærkningerne hertil

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

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen henholdsvis den 24. oktober 2022 og den 8. november 2022.

Klagerne og de bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

Planklagenævnet har i forbindelse med klagesagen modtaget en anmodning om at tillægge klagerne opsættende virkning.

Planklagenævnet traf den 6. december 2022 afgørelse om at tillægge klagerne opsættende virkning.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Stefanie S. Abild, Lise Buchreitz, Peter Buhl, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Susanne Ogstrup, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2. Planklagenævnets kompetence

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.

2.3. Afgrænsning af bydelscentre

2.3.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at bydelscentret vil betjene samme opland som andre bydelscentre, at bydelscentret ikke er centralt placeret i forhold til det definerede opland, og at afgrænsningen af bydelscentret ikke tager udgangspunkt i tilstedeværelsen og koncentrationen af bymidtefunktioner. Klageren henviser i den forbindelse til planlovens § 5 m, stk. 1 og 2.

Klageren henviser bl.a. til, at det fremgår af forarbejderne til planlovens § 5 m, stk. 1, at kravet om en central placering i bydelen bevirker, at der ikke kan placeres to bydelscentre umiddelbart op ad hinanden, da de så i givet fald hver især vil betjene det samme opland.

Klageren henviser endvidere til MAD 2011.1363[3] og anfører, at Natur- og Miljøklagenævnet i afgørelsen fandt, at det var i strid med planlovens § 5 m, stk. 1, at to bydelscentre delvist skulle betjene det samme opland. Klageren anfører desuden, at nævnet i afgørelsen synes at opstille et krav om, at bydelscentre skal være centralt placeret i forhold til det definerede opland.

Klageren er af den opfattelse, at der ikke er et koncentreret og varieret udbud af bymidtefunktioner inden for bydelscentret, idet bydelscentret ligger i et erhvervsområde, hvor den eneste bymidtefunktion er en udvalgswarebutik, og idet der ikke umiddelbart er andre bymidtefunktioner i nærheden af bydelscentret. Klageren henviser i den forbindelse til, at det fremgår af forarbejderne til planlovens § 5 m, stk. 2, at hensigten med bestemmelsen er at sikre levende bydelscentre med et koncentreret og varieret udbud af bymidtefunktioner.

Det fremgår desuden af klagen, at bydelscentret vil få et omfang, der konkurrerer med bymidten. Klageren henviser i den forbindelse til, at det fremgår af miljørapporten, at dagligvarehandlen i bymidten vil opleve en omsætningsnedgang på 10 % som følge af dagligvarebutikken inden for bydelscentret.

2.3.2. Generelt om afgrænsning af bydelscentre

De overordnede regler om planlægning til butiksmål fremgår af planlovens kapitel 2 d.

Planlægningen skal ifølge planlovens § 5 l

1. fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer,
2. sikre, at arealer til butiksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, og så transportafstandene i forbindelse med indkøb er begrænsede, og
3. skabe gode rammer for velfungerende markeder med en effektiv butiksstruktur.

Arealer til butiksformål skal som udgangspunkt udlægges i den centrale del af en by (bymidten), mens der i byer med 20.000 indbyggere og derover kan udlægges arealer til butiksformål i den centrale del af en bydel (bydelscenter), jf. planlovens § 5 m, stk. 1.

Beliggenheden og afgrænsningen af bymidter og bydelscentre skal tage udgangspunkt i tilstedeværelsen og koncentrationen af en række funktioner, herunder butikker, kulturtilbud, privat og offentlig service, jf. planlovens § 5 m, stk. 2, 1. pkt.

Det fremgår af forarbejderne[4] til § 5 m, stk. 1, at bydelscentre udgør et centrum i en større bydel og betjener bydelen med dagligvarer og de mest almindelige udvalgsvarer. Butiksudbuddet i bydelscentrene er ikke væsentligt forskelligt fra butiksudbuddet i byernes bymidter bortset fra, at mere specielle udvalgsvarer ofte findes i bymidten. En bydel må have en vis størrelse, før der kan udpeges et egentligt centrum for bydelen, og derfor kan der i de større byer udpeges bydelscentre. Kravet om en central placering i bydelen bevirker også, at der ikke kan placeres to bydelscentre umiddelbart op ad hinanden, da de så i givet fald hver især vil betjene det samme opland.

Det fremgår desuden af forarbejderne[5], at hensigten med bydelscentre er at sprede indkøbsmulighederne for at opnå en mere bæredygtig detailhandelsstruktur med begrænsede afstande til indkøb. Bydelscentre må ikke blive så store, at de reelt udgør en konkurrent til bymidten.

Det fremgår endvidere af forarbejderne[6] til § 5 m, stk. 2, at beliggenheden og afgrænsningen af bymidter og bydelscentre skal tage udgangspunkt i, at der i områderne er stor mangfoldighed i de kunde- og publikumsorienterede funktioner, og at funktionerne er placeret tæt på hinanden, så der kan opnås synergi mellem de forskellige aktiviteter.

Planloven blev ændret ved lov nr. 668 af 8. juni 2017. Her blev flere af planlovens bestemmelser om detailhandel – herunder § 5 m, stk. 2, om afgrænsning af bymidter og bydelscentre – ændret. Den tidligere gældende bestemmelse i planlovens § 5 m, stk. 2, fastsatte, at bymidter og bydelscentre skulle afgrænses efter en statistisk metode. Efter ændringen stilles der ikke længere krav om brug af en statistisk metode ved afgrænsningen af bymidter og bydelscentre. Der fremgår af forarbejderne[7], at hensigten med ændringen ikke var at ændre de hensyn, der lå bag de hidtil gældende regler om at sikre levende bymidter og bydelscentre med et koncentreret og varieret udbud af bymidtefunktioner.

2.3.3. Planlovens § 5 m, stk. 1

Den aktuelle sag

Planerne giver mulighed for, at der kan udlægges et nyt bydelscenter i den sydlige del af Hjørring ved A F Heidemanns Vej.

Det nye bydelscenter vil få en detailhandelsramme på i alt 11.882 m². Bydelscentret skal omfatte en eksisterende udvalgsvarebutik på 8.582 m², og planerne giver mulighed for opførelse af en ny dagligvarebutik på 3.300 m².

Det fremgår af sagens oplysninger, at der ligger et eksisterende bydelscenter ved Bispensgade ca. 430 m i fugleflugtslinje og 1 km ad vejene fra det nye bydelscenter.

Det fremgår af kommuneplantillægget, s. 12, at oplandet til det nye bydelscenter ved A F Heidemanns Vejer afgrænset til de sydlige og sydvestlige boligområder, og at afgrænsningen af oplandet betyder, at de to bydelscentre i den sydlige del af byen opdeler oplandet i en nordlig (bydelscentret ved Bispensgade) og en sydlig del (det nye bydelscenter ved A F Heidemanns Vej).

Følgende fremgår videre af kommuneplantillægget, s. 12 og 13, om afgrænsningen af oplandet:

Bydelen (oplandet) omkring det nye bydelscenter er afgrænset således,

- *at den grønne kile, der strækker sig fra det åbne land og ind til Svanelunden, udgør en naturlig afgrænsning mellem de sydlige bydel og bydelene nord for.*
- *at grænsen mod bydelscentret ved Bispensgade fastlægges sådan, at boliger, der har adgang til Thorsvej og Lindevej regnes for at høre til bydelen omkring det nye bydelscenter.*
- *at grænsen mod aflastningsområdet langs Frederikshavnsvej afgrænses af jernbanen.*
- *at områder udlagt til boligbyggeri i den sydlige del af Hjørring indgår i bydelen.*
- *at der inde i bydelen findes to enkeltstående dagligvarebutikker – Aldi ved Frilandsvej og Netto ved Aalborgvej*
- *at det kun er områder inden for bygrænsen, der regnes med til bydelen.*

Oplandet til det nye bydelscenter fremgår af bilag 1, billede 3 og 4.

Kommunen har oplyst, at der som grundlag for afgrænsningen af bydelscentrets opland er gennemført køretidsberegninger, og at køretiderne til bydelscentret sammenlignet med køretiden til andre centre og bymidten i Hjørring - og dermed vejnettets udformning - derfor har været bestemmende for afgrænsning af oplandet omkring bydelscentret sammen med naturlige grænser i byen. Grunden til, at områderne umiddelbart nordvest for det nye bydelscenter ikke er inkluderet i oplandet, er således, at området ikke har vejtilslutning til Ringvejen, og området har således kortere køretid til bydelscentret ved Bispensgade.

Planklagenævnets vurdering

Som nævnt i afsnit 2.3.2, fremgår det af forarbejderne, at kravet om en central placering i bydelen bevirker, at der ikke kan placeres to bydelscentre umiddelbart op ad hinanden, da de i givet fald så hver især vil betjene det samme opland.

Bydelscentret ved A F Heidemanns Vej er placeret yderligt i forhold til det definerede opland, og boligområdet, der ligger umiddelbart nordvest for planområdet, er ikke omfattet af det definerede opland, se hertil bilag 1, billede 4.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at det nye bydelscenter vil henvende sig til et større opland end det opland, som er defineret i kommuneplantillægget. Nævnet lægger herved vægt på, at det efter nævnets opfattelse er usandsynligt, at bydelscentret ikke vil henvende sig til det boligområde, der ligger umiddelbart nordvest for centret.

Bydelscentret er desuden placeret kun 430 m fra det eksisterende bydelscenter ved Bispensgade, som ligger nordvest fra planområdet.

Planklagenævnet finder, bl.a. henset til den korte afstand mellem bydelscentrene, at det er sandsynligt, at bydelscentrene delvist vil komme til at betjene det samme opland. Dette gælder uanset Ringvejens eventuelle barriereeffekt.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at der vil være to bydelscentre inden for samme bydel, hvilket er i strid med forudsætningerne for at udlægge bydelscentre i medfør af planlovens § 5 m, stk. 1.

2.3.4. Planlovens § 5 m, stk. 2

Det fremgår af kommuneplantillægget, s. 4, at bydelscentret skal omfatte den nye dagligvarebutik og en eksisterende udvalgsvarebutik.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen oplyst, at den eksisterende udvalgswarebutik er byens største udvalgswarebutik, og at udvalgswarebutikken ud over udvalgsvarer også rummer en selvstændig telebutik og et spisested. Kommunen har desuden oplyst, at der inden for en afstand af 500 m fra det nye bydelscenter bl.a. er bil- og motorcykelforhandlere, kirke, børneinstitution, beskyttede boliger og forskellige offentlige og private klinikker.

Planklagenævnets vurdering

Selvom ændringen af planloven i 2017[8] medførte, at kommunerne fik metodefrihed i forhold til, hvordan bymidter og bydelscentre skal afgrænses, skal kommunerne dog fortsat sikre et varieret og koncentreret butiksudbud.

Beliggenheden og afgrænsningen af bymidter og bydelscentre skal som nævnt i afsnit 2.3.2 tage udgangspunkt i tilstedeværelsen og koncentrationen af en række funktioner, herunder butikker, kulturtilbud, privat og offentlig service, jf. planlovens § 5 m, stk. 2, 1. pkt.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at afgrænsningen af bydelscentret er i strid med planlovens § 5 m, stk. 2. Nævnet lægger herved vægt på, at området, hvor bydelscentret udlægges, er et erhvervsområde, som alene indeholder en udvalgswarebutik, og at det nye bydelscenter primært er omgivet af bolig- og erhvervsområder.

2.3.5. Konklusion

Da indholdet af kommuneplantillægget er i strid med planlovens § 5 m, stk. 1 og 2, er kommuneplantillægget behæftet med væsentlige retlige mangler, som medfører, at kommuneplantillægget er ugyldigt.

Det fremgår af planlovens § 13, stk. 1, at en lokalplan ikke må stride mod kommuneplanen.

Ugyldigheden af kommuneplantillæg nr. 8 betyder, at lokalplan nr. 110-L09 er i strid med kommuneplanen, idet lokalplanområdet ikke er omfattet af rammebestemmelser i kommuneplanen.

Planklagenævnet finder derfor, at lokalplanen lider af en retlig mangel, der er så væsentlig, at lokalplanen også er ugyldig.

På baggrund af resultatet har Planklagenævnet ikke fundet anledning til at tage stilling til klagerens øvrige klagepunkter.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver kommuneplantillæg nr. 8 og lokalplan nr. 110-L09, Bydelscenter ved Ringvejen og A F Heidemanns Vej, Hjørring.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.[9] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

[1] Planerne 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] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 17. juni 2011, sagsnr. NMK-33-00413.

[4] Lovforslag nr. 148 af 6. februar 2007, Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, Til § 1, nr. 2.

[5] Lovforslag nr. 148 af 6. februar 2007, Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, Til § 1, nr. 2.

[6] Lovforslag nr. 121 af 25. januar 2017, Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, Til § 1, nr. 18.

[7] Lovforslag nr. 121 af 25. januar 2017, Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, Til § 1, nr. 18.

[8] Lov nr. 668 af 8. juni 2017.

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

Sag:

22/11256 og
22/11987

Dato:

22. marts 2023.

Emner:

Planloven, retlig (...)

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