

## MRF 2024.106

Planklagenævnets afgørelse af 16. maj 2024, j.nr. 23/13568 og 24/00692

***Miljøvurdering af lokalplan, der muliggjorde udvidelse af kro, var tilstrækkelig, da muligheden for at vurdere støj var begrænset af, at omfanget af udeservering ikke var fastlagt af kroejeren.***

Gribskov Kommune vedtog den 4. oktober 2023 endeligt lokalplan nr. 331.03, Huleråd Kro i Dronningmølle, med tilhørende miljørapport. Lokalplanen muliggjorde modernisering og udvidelse af Hulerød Kro, herunder med tilbygninger og opførelse af ny bygning til ferieboliger på et areal syd for den eksisterende bygning. Planen muliggjorde endvidere nedrivning af to eksisterende bygninger. Planvedtagelsen og miljøvurderingen blev påklaget af en til planområdet tilstødende grundejerforening, der anførte, at miljørapporten var utilstrækkelig, idet en række faktorer i relation til omgivelser i bred forstand var udelukket. Videre anførte klager, at miljørapporten ikke indeholdt en vurdering af udendørs støj, at støjen ville overstige vejledende grænseværdier, at beslutningsgrundlaget for planvedtagelsen var utilstrækkeligt, at høringsvar var udeladt af hvidbogen, at kroejeren havde tilbudt kommunen modydelse for planvedtagelsen, og at den tidligere lokalplan burde overholdes. Planklagenævnet (formanden) henviste indledningsvis til miljørapportens afgrænsning, hvorefter kommunen havde afgrænset miljørapporten til at omhandle bilag IV-arter, støj og arkæologisk arv. Herefter henviste nævnet til afgrænsningsnotatet, hvoraf fremgik om trafik, støj og visuelle forhold, at det ikke kunne afvises, at det planlagte ville medføre forøget trafik, og at det ligeledes ikke kunne afvises, at denne kunne medføre støj, der overskred de vejledende grænseværdier. Dette fremgik ligeledes om udendørs ophold, servering og parkering. Om forurening/miljøbelastning fremgik, at planen ikke ville medføre væsentlige ændringer i forhold til

tidligere drift, og at affald skulle håndteres efter det gældende affaldsregulativ. Det var nævnets vurdering, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at miljøvurderingen var tilstrækkelig. Med hensyn til miljørapportens vurdering af støj fremgik det, at lokalplanen gav mulighed for etablering af en kro med 100-125 spisende gæster og indendørs koncerter med spising og dans. Det var vurderet, at kroens støjniveau kunne reduceres til mellem 25 dB og 40 dB ved nærmeste nabo, hvis der blev installeret særlige vinduer. Videre fremgik, at der i forbindelse med koncerter kunne forekomme støj fra parkering og smækkende bildøre, og at støjbelastningen fra trafikstøj ville være 43 dB. Hvad angik udeservering fremgik, at kroejeren ønskede udeservering, men at omfanget ikke var fastlagt, og der på den baggrund ikke kunne laves en konkret vurdering af støj herfra. På den baggrund var det nævnets vurdering, at miljørapporten indeholdt en tilstrækkelig vurdering af støj fra kroens drift og trafik, idet nævnet bl.a. henviste til den udarbejdede støjberegninger og det forhold, at det fremgik, at det var muligt at reducere støjen. Nævnet fandt ligeledes, at sagen var oplyst tilstrækkelig, at planlovens høringsregler var overholdt, da en revideret hvidbog var sendt ud til politikerne forud for planudvalgsmødet, og at der forelå fornøden saglig planlægningsmæssig begrundelse for lokalplanen. Afslutningsvis udtalte nævnet, at der ikke var noget til hinder for, at en kommune vedtager en ny lokalplan, der er i strid med den gældende. På den baggrund kunne nævnet ikke give medhold i klagen over miljøvurderingen.



# Afgørelse i klagesag om Gribskov kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 331.03 med tilhørende miljørapport

Sag: 24/00691, 23/13568

Dato: 16. maj 2024

Gribskov kommune vedtog den 4. oktober 2023 endeligt lokalplan nr. 331.03, Hulerød Kro i Dronningmølle, med tilhørende miljørapport.

En tilstødende grundejerforening har klaget over planvedtagelsen og miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til miljørapportens indhold og afgræsning, støj og trafik.

Om kommunen i forbindelse med planvedtagelsen har overholdt officialprincippet.

Om kommunen i forbindelse med planvedtagelsen har overholdt planlovens § 24, stk. 1 og § 27.

Om der ligger saglige og planlægningsmæssige hensyn bag planvedtagelsen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over miljøvurderingen.

Planklagenævnet kan heller ikke give medhold i klagen over den endelige vedtagelse af lokalplanen.

Det betyder, at lokalplanen med tilhørende miljørapport fortsat gælder.

# 1. Sagens oplysninger

## 1.1. Området og plangrundlaget

### Området

Sagen vedrører [lokalplan nr. 331.03 for Hulerød Kro i Dronningmølle](#).

Planområdet ligger i sommerhusområde og afgrænses af helårsboliger på [Vej1] mellem [Vej2] og Hulerød Kro.

### Det vedtagne plangrundlag

Lokalplanen muliggør en modernisering og udvidelse af Hulerød Kro med bl.a. tilbygninger og opførelse af ny bygning til ferieboliger, som skal opføres på et areal syd for den eksisterende bygning. Planen muliggør endvidere en nedrivning af to bygninger.

### Kommuneplangrundlaget

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, gjaldt kommuneplan 2021-33 for Gribskov kommune.

## 1.2. Klagerne og bemærkninger 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 22. november 2023 og den 18. januar 2024.

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 klagesagerne modtaget en anmodning om at tillægge klagerne opsættende virkning.

Planklagenævnet traf den 22. december 2023 afgørelse om ikke at tillægge klagen opsættende virkning i klagesagen om lokalplanens endelige vedtagelse.

Der er også klaget over kommunens afgørelse om dispensation til etablering og ombygning efter naturbeskyttelseslovens § 16 og § 18. Sagen behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet.

## 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

### 2.1. Planklagenævnets kompetence

Afgørelser efter miljøvurderingsloven kan påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet er udarbejdet i henhold til, jf. § 48, stk. 1, i miljøvurderingsloven.[1]

Den plan, som denne sag vedrører, er udarbejdet i henhold til planloven, og overholdelsen af miljøvurderingslovens bestemmelser i forbindelse med planvedtagelsen kunne derfor påklages til Planklagenævnet.

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes udarbejdelse af en plan, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i planloven.[2]

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

Det er ikke et retligt spørgsmål, om en plans indhold er hensigtsmæssigt. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til procedurerne og indholdet af grundlaget for beslutningerne forud for vedtagelse af planer omfattet af loven. Begrænsninger i niveauet for tilladelige miljøpåvirkninger følger af anden lovgivning.

### 2.2. Kommunens miljøvurdering

#### 2.2.1. Miljøvurderingsloven generelt

Når en myndighed i medfør af lovgivningen tilvejebringer planer og programmer inden for fysisk planlægning og arealanvendelse, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, skal der efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1, udarbejdes en miljøvurdering. Hvis planen fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller alene angiver mindre ændringer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis

gennemførelsen af planen må antages at få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 1. Efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, skal der endvidere udarbejdes en miljøvurdering af andre planer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, når myndigheden vurderer, at planen kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Derudover skal der gennemføres en miljøvurdering, hvis planen medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensynstagen til områdets bevaringsmålsætning, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2.

Myndigheden skal snarest muligt gennemføre en miljøvurdering, hvor dette er påkrævet efter § 8, stk. 1, hvilket følger af lovens § 9. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at integreringen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelsen af planen, og dermed på et tidligt tidspunkt i processen, således at der kan tages hensyn til den miljømæssige indvirkning på et tidspunkt, hvor det fortsat er muligt at inddrage de miljømæssige aspekter i planens udformning.

Ved den endelige vedtagelse af en plan skal kommunen bl.a. inddrage miljørapporten, jf. miljøvurderingslovens § 13, stk. 1.

### *2.2.2. Generelt om indhold af miljørapporten*

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer, jf. lovens § 1.

En miljørapport skal på baggrund af de oplysninger, der er nævnt i bilag 4, vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens mål og geografiske anvendelsesområde, jf. § 12, stk. 1. En miljørapport skal som udgangspunkt fokusere på den del af planens gennemførelse, der forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Alle aspekter af gennemførelsen af planen skal dog undersøges, da de tilsammen kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

En miljørapport skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyn til aktuel viden og gængse vurderingsmetoder samt til, hvor detaljeret planen er, hvad den indeholder, og på hvilket trin i et beslutningsforløb planen befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedst på et andet trin i det pågældende forløb, jf. lovens § 12, stk. 2.

Planklagenævnet bemærker, at miljøvurderingsloven ikke indeholder et forbud mod, at en myndighed lader andre parter, herunder f.eks. ansøger eller et konsulentfirma, udarbejde miljøvurderingen af planerne.

Kommunen skal dog træffe selve afgørelsen om vedtagelse af (planerne og) miljørapporten, og kommunen har ansvaret for, at miljøvurderingen overholder kravene i miljøvurderingsloven, herunder at materialet er sagligt og baseret på korrekte oplysninger.

Det er således ikke i strid med miljøvurderingsloven eller anden lovgivning, at kommunen har benyttet et rådgivningsfirma, eller materiale tilsendt af bygherre.

### *2.2.3. Afgrænsningsfasen*

#### **Klagen**

Det fremgår af klagen, at kommunen indskrænker miljørapporten til at omfatte tre områder. Klageren anfører, at det udelukker en samlet vurdering af miljøpåvirkning ud fra alle faktorer.

Klageren anfører, at kommunen har udeladt miljøvurderingen i relation til omgivelser i bred forstand, idet trafik, parkering, svineri fra udendørsservering/isbutik, bygningsrestriktioner og bygningshøjder ikke er inddraget.

#### **Generelt om afgrænsningsfasen**

Første fase i forbindelse med gennemførelse af en miljøvurdering er at afgrænse indholdet af miljørapporten (afgrænsningsfase eller scopingfase), jf. miljøvurderingslovens § 11. Formålet med afgrænsningsfasen er at fastlægge, hvilke forhold der skal behandles i miljørapporten, og at fastlægge et egnet detaljeringsniveau for den konkrete vurdering. Formålet er desuden at tage stilling til, om en vurdering af alternativer er relevant.

Berørte myndigheder skal høres over den påtænkte afgrænsning, jf. miljøvurderingslovens § 32. Kommunen skal herefter i lyset af eventuelle høringssvar foretage den endelige afgrænsning.

Resultatet af afgrænsningsfasen er typisk en afgrænsningsrapport/-notat. Det skal som minimum fremgå af rapporten/notatet, hvilke forhold og eventuelle underforhold der vil indgå i miljørapporten. Det kan også indgå, hvilke forhold

der ikke vil blive medtaget. Det er hensigtsmæssigt i forhold til offentligheden og af hensyn til en eventuel efterfølgende prøvelse, hvis det fremgår af rapporten/notatet eller den efterfølgende miljørapport, hvad kommunen har lagt vægt på i forbindelse med afgrænsningen. Afgrænsningsfasen er imidlertid alene et sagsbehandlingsskridt, og en afgræsningsrapport/-notat er derfor ikke en afgørelse, som er undergivet forvaltningslovens krav til begrundelse.

En miljørapport skal bl.a. vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1.

Det er således ikke enhver mulig indvirkning, der skal indgå i miljørapporten og dermed afgrænsningen.

Hvis det i forbindelse med en væsentlighedsvurdering efter habitatreglerne er konkluderet, at der skal laves en konsekvensvurdering, vil det forhold, som har udløst kravet om konsekvensvurdering, altid skulle indgå i afgrænsningen.

Det forhold, at der i f.eks. miljølovgivningen er fastsat detaljerede regler, som har til formål at forebygge risikoen for en indvirkning af miljøet, der skyldes bestemte aktiviteter, vil efter omstændighederne kunne medføre, at disse aktiviteter mulige væsentlige indvirkning af miljøet ikke kan betragtes som sandsynlig.

Da miljøvurderingen er en fortløbende proces, vil det kunne forekomme, at kommunen som følge af nye oplysninger eller vurderinger er forpligtet til at udvide afgrænsningen af miljørapporten.

Hvis et forhold er medtaget i forbindelse med afgræsningsfasen, vil kommunen som klart udgangspunkt også være forpligtet til at medtage dette forhold i miljørapporten.

## **Planklagenævnets vurdering**

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at det ikke er enhver mulig indvirkning, der skal indgå i miljørapporten, og at en miljørapport skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyntagen til, hvor detaljeret planen er, hvad planen indeholder, på hvilket trin i et beslutningsforløb planen befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin i det pågældende forløb, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 2.

Det fremgår af miljørapporten (s. 7), at kommunen har sendt et afgræsningsnotat i høring hos berørte myndigheder i perioden fra den 22.

december 2022 til den 6. januar 2023. Kommunens afgrænsningsnotat fremgår af lokalplanens bilag 1.

Det fremgår af miljørapportens afsnit 3.1, at kommunen har afgrænset miljørapporten til at omhandle bilag IV-arter, støj og arkæologisk arv (beskyttet/fredet fortidsminde).

Det fremgår af afgrænsningsnotatet (s. 7-8) om trafik, støj og visuelle forhold, at det planlagt kan medføre forøget trafik til og fra kroen og ferielejlighederne, ligesom at det ikke kan afvises, at den forøgede trafik vil føre til støj, der overskrider de gældende grænseværdier. Det fremgår desuden, at det ikke kan afvises, at udendørs ophold, udendørs servering og parkering ikke vil overholde Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for støj. Endelig fremgår det, at lokalplanen vil stille krav om afskærmende beplantning fra de parkeringsområder, der vender ind mod sommerhuse/boliger, og at byggeriet ikke vil påvirke naboernes udsigt. Det fremgår således, at støj vil blive vurderet i miljørapporten.

Det fremgår af afgrænsningsnotatet (s. 9) under indvirkning på eksisterende forurening/miljøbelastning, at lokalplanen muliggør boligbyggeri, der ikke er en forurenende aktivitet. For så vidt angår affald og genanvendelse fremgår det af notatet (s. 10), at planen ikke medfører væsentlige ændringer i affaldsmængder fra kroen i forhold til tidligere drift, og at affald skal håndteres efter gældende affaldsregulativ.

Planklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der ikke er behov for yderligere i miljørapporten for at vurdere det planlagtes påvirkning, ud over det i rapporten beskrevne om bilag IV-arter, støj og arkæologisk arv.

Planklagenævnet lægger vægt på, at afgrænsningsnotatet indeholder en vurdering af bl.a. trafik, støj og parkering, og at kommunen på baggrund af disse miljøfaktorer har vurderet, at støj skal vurderes nærmere i en miljøvurdering. Nævnet lægger endvidere vægt på, at kommunen i forbindelse med afgrænsningen har vurderet, at planen ikke muliggør forurenende aktivitet, ligesom at det ikke er relevant at medtage miljøfaktoren affald i miljørapporten, idet planen ikke medfører væsentlige ændringer i forhold til affaldsmængder.

#### **2.2.4. Støj**



## **Klagen**

Klageren anfører, at det fremgår af miljørapporten, at støjen vil overgå Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier, og at miljørapporten ikke indeholder en vurdering af udendørs støj, herunder bl.a. udendørsarrangementer og støj fra biler. Klageren anfører, at kommunen bør udarbejde en ny ekstern og uvildig miljøvurdering med en miljøkonsekvensrapport samt støjkortlægning med alle støjklager, som dokumenterer, at alle grænseværdier overholdes.

Det er klagerens opfattelse, at kommunen og kroen er klar over, at det ikke er muligt at overholde støjgrænserne, hvorfor udendørs servering er fjernet fra lokalplanen. Klageren anfører i den forbindelse, at kommunen har indsat bestemmelser om udeservering for at omgøre fakta og skjule støjproblemerne, så det kan tillades efter planens vedtagelse.

## **Generelt om støj**

I en miljørapport skal der bl.a. indgå oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på befolkningen og menneskers sundhed, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. § 12. Herunder skal der efter omstændighederne indgå oplysninger om mulig påvirkning i form af støj.

Der er ikke i miljøvurderingsloven krav om en bestemt beskyttelse af de enkelte boliger i forhold til støj, og heller ikke krav om, at bestemte grænseværdier skal overholdes. Reglerne i miljøvurderingsloven har alene processuel karakter.

## **Planklagenævnets vurdering**

Det fremgår af miljørapportens afsnit 5.2.3, at lokalplanen giver mulighed for at etablere en kro med 100-125 spisende gæster og indendørs koncerter med spisning og dans. Det fremgår desuden, at miljørapporten indeholder en vurdering af støj i forbindelse med udeservering, da det tidligere var en del af planen.

For så vidt angår indendørs servering fremgår det af miljørapporten, at støjniveauet i en danserrestaurant ligger i en størrelsesorden fra 90 dB til 115 dB, men at det er muligt at installere vinduer, som reducerer støjen vejledende med 45 dB. Det er i den forbindelse vurderet, at det vil give et støjniveau på 25 dB til 40 dB hos nærmeste nabo syd for kroen.

Det fremgår endvidere af miljørapporten, at det kan blive nødvendigt at sikre vinduer med effektive lukkeanordninger, montering af svingningsdæmpere på

ventilation, køkkenmaskiner, højtalere, plombering af musikanlæg, indendørs isolering mv., ligesom der muligvis skal foretages en støjisolering af facaden, hvis der er arealer med betydelig lydtransmission.

Herudover fremgår det af miljørapporten, at der kan forekomme støj fra parkering og smækkende bildøre, da mennesker i forbindelse med koncerter formentligt vil ankomme og køre fra området på samme tid. Det fremgår derudover, at der også sandsynligvis vil forekomme støj uden for planområdet i forbindelse med bl.a. kørsel, parkering og høj snak, som ikke kan reguleres af miljøbeskyttelsesloven.

Det fremgår endelig af miljørapporten, at støjpåvirkningen i høj grad afhænger af de konkrete forhold og arrangementstørrelsen.

For så vidt angår trafikstøj fremgår det af miljørapporten, at Miljøstyrelsens støjgrænser for sommerhusområder og boligområder er henholdsvis 53 dB og 58 dB. Det fremgår endvidere, at støjbelastningen er 43 dB, hvis det antages, at der kører 100 biler dagligt på vejstrækningen uden for kroen, og at Miljøstyrelsens grænseværdier på den baggrund er overholdt med god margin.

Det fremgår i den forbindelse af miljørapporten, at beregningen er foretaget med N2kR version 1.1, vejklasse DK Year og hastighed på 30-40 km/t.

Det fremgår af miljørapporten, at det er vurderet, at trafikstøjen er ubetydelig.

Det fremgår af kommunens bemærkninger til klagen, at kroejeren ønsker at etablere udeservering, men at omfanget ikke er fastlagt. Kommunen bemærker, at der på den baggrund ikke kan laves en konkret vurdering af støj. Kommunen bemærker endvidere, at der ved ansøgning om tilladelse til udeservering vil være krav om konkretisering og dokumentation for, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier af støj kan overholdes.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at miljørapporten indeholder en tilstrækkelig vurdering af støj i forhold til kroens drift og trafik. Nævnet lægger herved vægt på, at der er udarbejdet støjberegninger på baggrund af det planlagte, som medtager en forventet stigning og ændring i trafikken, og at Miljøstyrelsens støjgrænser vil blive overholdt med god margin. Nævnet lægger endvidere vægt på, at det fremgår af miljørapporten, at trafikstøjen er ubetydelig.

Herudover lægger Planklagenævnet vægt på, at det fremgår af miljørapporten, at støjniveauet i en danserrestaurant er 90 dB til 115 dB, og at det er muligt at reducere støjen vejledende med 45 dB, som vil give et støjniveau på 25 dB til 40 dB hos nærmeste nabo syd for kroen.

På den baggrund kan Planklagenævnet ikke give medhold i klagen.

## *2.3. Beslutningsgrundlaget for lokalplanen*

### *2.3.1. Klagen*

Det fremgår af klagen, at det politiske mindretal og det samlede byråd ikke har haft det bedst mulige faglige grundlag for at træffe afgørelse. Det er klagerens opfattelse, at beslutningsgrundlaget ikke har været fuldt oplyst.

Klageren anfører, at kroejeren har indsendt skitser til kommunen med nye ændringer til udformning, som bl.a. ikke er mulige.

Herudover anfører klageren, at kommunens medarbejdere har været i løbende dialog med kroejeren om alle forhold vedrørende byggeriet, højde, indkig, antal gæster og koncerter, samt parkeringsforhold. Det er klagerens opfattelse, at kommunens medarbejdere ikke har haft mulighed for at udføre et fagligt korrekt arbejde, og at byrådet på den baggrund ikke har haft mulighed for at træffe en afgørelse ud fra et fuldt oplyst beslutningsgrundlag.

### *2.3.2. Generelt om officialprincippet ved planvedtagelser*

Kommunen skal ved vedtagelsen af en lokalplan overholde almindelige forvaltningsretlige principper.

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at kommunen selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, skal fremskaffe de nødvendige oplysninger om en sag eller sørge for, at private (typisk parten eller parterne i en sag) medvirker til oplysning af sagen. Dette princip kaldes officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Princippet sikrer, at der er et tilstrækkeligt faktisk og retligt grundlag for afgørelsen. Kravene til oplysning af faktum kan dog ikke præciseres generelt, og de er i vid udstrækning skønsmæssige.

Særligt ved 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 planlovens udtrykkelige bestemmelser om indholdet af lokalplaner. Nævnet kan desuden prøve, om planen varetager planlægningsmæssige hensyn, men nævnet kan ikke kræve, at bestemte hensyn inddrages, medmindre et sådant krav fremgår udtrykkeligt af lovgivningen, f.eks. planlovens regler om detailhandel.

Kommunens meget vidtgående skønsmæssige beføjelser i forhold til indholdet af en plan, herunder i forhold til afvejningen af forskellige hensyn, indebærer, at der også tilkommer kommunen et meget vidtgående skøn i forhold til omfanget og karakteren af de oplysninger og vurderinger, som tilvejebringes i forbindelse med planvedtagelsen.

I det omfang kommunen rent faktisk tilvejebringer oplysninger, som indgår i kommunens vurdering af indholdet af planen, skal disse oplysninger være korrekte, da planen ellers kan være vedtaget på et forkert grundlag. Ikke enhver forkert oplysning udgør dog en væsentlig retlig mangel, som medfører ophævelse af planen. Der skal være tale om så væsentlige oplysninger og så betydelige fejl, at det må antages at kunne have ført til et andet resultat, hvis de politiske beslutningstagere havde været i besiddelse af de korrekte oplysninger.

Kommunen kan efter omstændighederne have en pligt til at indhente yderligere oplysninger i en sag, hvis karakteren af de oplysninger, som kommunen modtager fra en ansøger eller bygherre, eller omstændighederne omkring modtagelsen af oplysningerne, giver kommunen anledning til at formode, at oplysningerne ikke er korrekte eller tilstrækkelige.

### *2.3.3. Planklagenævnets vurdering*

Det fremgår af kommunens bemærkninger til klagen, at det er almindelig praksis, at kommunen har en dialog med bygherrer om det materiale, der skal leveres i forbindelse udarbejdelse af en lokalplan. Kommunen bemærker, at formålet er at sikre, at der tilvejebringes et fuldt oplyst beslutningsgrundlag.

Planklagenævnet finder, at der ikke er grundlag i klagen eller sagen i øvrigt for at antage, at kommunen ikke har haft det fornødne grundlag for at træffe afgørelse

i sagen. Nævnet lægger herved vægt på, at hverken planloven eller forvaltningsloven er til hinder for, at kommunen inddrager materiale udarbejdet af bygherrer.

## *2.4. Inddragelse af offentligheden og håndtering af indsigelser*

### *2.4.1 Klagen*

Det fremgår af klagen, at 12 høringssvar er udeladt i hvidbogen. Klageren anfører, at det er bemærkelsesværdigt, at de udeladte høringssvar er kritiske mod lokalplanen, og at de kommer fra det nærmeste område omkring kroen.

Det er klagerens opfattelse, at politikerne ikke har haft mulighed for at gå nærmere ind i materialet, idet den korrigerede hvidbog blev fremlagt med kort varsel.

Klageren anfører endvidere, at kommunen ikke har svaret på indsigelser.

Herudover anfører klageren, at kommunen indkaldte til borgermøde den 4. maj 2023 med få dages varsel, og at omboende ikke blev inviteret.

### *2.4.2. Generelt om inddragelse af offentligheden og håndtering af indsigelser*

En kommunes vedtagelse af en lokalplan skal ske i overensstemmelse med de retningslinjer, som er fastsat i planlovens kapitel 6.

En kommune kan vedtage et forslag til en lokalplan endeligt, når forslaget har været fremlagt offentligt med en frist på mindst 4 uger til fremsættelse af indsigelser, jf. planlovens § 24, stk. 5. Kommunen kan for forslag til lokalplaner af mindre betydning fastsætte en kortere frist, dog på mindst 2 uger, jf. planlovens § 24, stk. 6. Fristen skal være passende og tillade rimelig tid til at informere offentligheden og til, at offentligheden kan forberede sig på og opnå reel deltagelse i processen, jf. planlovens § 24, stk. 7.

Hvis der rettidigt har været fremsat indsigelser m.v. mod et lokalplanforslag, kan vedtagelsen af lokalplanen dog tidligst ske 4 uger efter udløbet af

indsigelsesfristen, jf. § 27, stk. 1, 2. pkt.

Formålet med bestemmelsen om 4 uger er at sikre, at indsigelser mod et lokalplanforslag får en seriøs behandling. Af lovbestemmelsens forarbejder fremgår bl.a., at bestemmelsen gælder uanset indsigelsernes karakter.

Kommunen er imidlertid ikke efter planloven forpligtet til at imødekomme indsigelser mod et planforslag. Kommunen er heller ikke forpligtet til at besvare indsigelser eller begrunde, hvorfor kommunen ikke følger indsigelserne.

Planklagenævnet finder ikke, at det generelt medfører ugyldighed af en plan, at forvaltningen i et indsigelsesnotat ikke gengiver indsigelser fuldt ud eller ikke gengiver indsigelserne på en bestemt måde. Dette gælder især, hvis indsigelserne også er medtaget i fuld udgave i forbindelse med sagens behandling i udvalg og/eller byråd.

Reglerne om, hvilket materiale der skal udsendes til de politiske beslutningstagere inden udvalgs- og byrådsmøder, fremgår af den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 4, og § 20, stk. 3.<sup>[3]</sup> Planklagenævnet har ikke kompetence til at tage stilling til, om disse bestemmelser er overholdt, og nævnet kan således som udgangspunkt ikke efterprøve, om de oplysninger, som forvaltningen i en kommune forelægger for de politiske beslutningstagere, er tilstrækkelige.

Et utilstrækkeligt dagsordenmateriale kan dog efter omstændighederne indebære, at de politiske beslutningstagere ikke har inddraget hensyn eller oplysninger, som efter lovgivningen *skal* inddrages i forbindelse med vedtagelsen af en plan. Dette kan efterprøves af nævnet, og det kan efter omstændighederne medføre, at afgørelsen er ugyldig.

Det gælder f.eks. manglende oplysninger om indsigelser fremsat i forbindelse med en plans vedtagelse, da formålet med offentlighedsfasen netop er, at indsigelser inddrages i forbindelse med beslutningen om vedtagelse af planen.

### 2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af kommunens bemærkninger til klagen, at en revideret hvidbog og dokument med alle høringssvar blev sendt til politikkerne forud for planudvalgsmødet. Politikerne har i den forbindelse vurderet, at der var tilstrækkelig tid til at forholde sig til de indsendte høringssvar. Det fremgår endvidere af kommunens bemærkninger til klagen, at lokalplanen og de

vedhæftede bilag, herunder høringssvar og hvidbog, blev behandlet på udvalgs- og rådsmøderne.

Klagerens indsigelse er gengivet i kommunens notat om indsigelser mod planforslaget. Notatet var med som bilag til dagsordenen til udvalgets møde den 4. oktober 2023. Desuden indgik alle indsigelser i deres fulde ordlyd som et bilag til dagsordenen. Kommunen har således inddraget alle indsigelser i behandlingen af planforslaget.

På denne baggrund kan Planklagenævnet ikke give medhold i klagen over kommunens behandling af indsigelser mod planforslaget.

Da kommunen som nævnt ikke efter planloven er forpligtet til at imødekomme og besvare indsigelser, og da der i øvrigt tilkommer kommunerne et meget vidt skøn i forhold til indholdet af en lokalplan, finder Planklagenævnet, at det ikke udgør en retlig mangel, at kommunen ikke har imødekommet eller besvaret indsigelserne. Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

Planklagenævnet bemærker afslutningsvist, at kommunen ikke efter planloven er forpligtet til at afholde offentlige borgermøder som led i udarbejdelse og vedtagelse af en plan, hvorfor der heller ikke kan stilles krav til frister for indkaldelse til et offentligt borgermøde.

## *2.5. Planlægningsmæssig begrundelse og usaglige hensyn*

### *2.5.1. Klagen*

Det fremgår af klagen, at kroejeren har tilbudt kommunen en modydelse for at vedtage en ny lokalplan. Klageren anfører, at kroejeren har tilbudt kommunen at betale halvdelen af udgiften til en ny handskemagerbro.

### *2.5.2. Generelt om planlægningsmæssig begrundelse og usaglige hensyn*

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

det er planlægningsmæssigt relevant (lokalplanretten), og såfremt indholdet i øvrigt er i overensstemmelse med reglerne i planloven.

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

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

### *2.5.3. 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 § 1.1. Det fremgår, at lokalplanens formål er at fastlægge områdets primære anvendelse til erhvervs- og turismeformål som kro, vandrehjem, restaurations- eller hotelvirksomhed og lignende beslægtede erhverv. Det fremgår endvidere, at lokalplanens formål er at sikre udvidelsesmuligheder for kroen, at sikre eksisterende kulturhistoriske og landskabelige værdier på ejendommen, og at styrke det turistmæssige grundlag i lokalområdet.

Det fremgår endvidere af hvidbogen i forhold til høringssvar nr. 72 fra offentligheden, at igangsættelsen af lokalplan nr. 331.03 er sket uden sammenhæng til vejsagen for bro i Hulerød over Esrum Å.

Planklagenævnet finder, at lokalplanens formål udgør en saglig og planlægningsmæssig relevant begrundelse for vedtagelsen af planen. Planklagenævnet finder på baggrund af sagens oplysninger i øvrigt ikke grundlag for at antage, at kommunen har varetaget usaglige hensyn ved vedtagelsen af planen. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det ikke i sig selv er usagligt, at



kommunen vedtager en lokalplan på baggrund af et konkret projekt, som en bygherre eller grundejer har en økonomisk interesse i.

## *2.6. Forhold mellem tidligere og ny lokalplan*

### *2.6.1. Klagen*

Det fremgår af klagen, at borgere må kunne forvente, at en offentlig lovgivning overholdes af den instans, som har vedtaget loven (lokalplanen). Klageren anfører, at den tidligere lokalplan er meget detaljeret, og at planen som udgangspunkt bør overholdes med mindre dispensationer om nødvendigt.

Klageren anfører, at de tidligere lokalplaner for Hulerød Kro og [Vej3] er vedtaget under hensyn til den bevaringsværdige natur, og at beboere har købt ejendomme i tiltro til de bestående lokalplaner.

På den baggrund er det klagerens opfattelse, at kommunen ikke bør vedtage en fuldstændig omgørelse af en lokalplan for Hulerød Kro.

### *2.6.2. Generelt om muligheden for at ændre gældende planlægning*

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

Tilvejebringelsen af et ændret plangrundlag kan bl.a. ske ud fra et ønske om at erstatte hidtidige planer med et nyt plangrundlag og dermed skabe andre udviklingsmuligheder i en kommune.

Planloven er således ikke til hinder for, at kommunen vedtager en ny lokalplan, som strider mod en gældende lokalplan. Det fremgår imidlertid af lokalplanvejledningen, at det skal fremgå udtrykkeligt af den nye lokalplan, hvis dele af en eksisterende lokalplan ophæves.[4]

### *2.6.3. Planklagenævnets vurdering*

Planområdet var inden vedtagelsen af lokalplanen nr. 331.03, omfattet af lokalplan nr. 331.01 for Hulerød Kro, Dronningmølle.

Det fremgår af § 13.1 i lokalplan nr. 331.03 om lokalplan og byplanvedtægt, at lokalplan nr. 331.01 for Hulerød Kro, Dronningmølle, ophæves i sin helhed ved vedtagelsen af denne lokalplan.

Planklagenævnet finder derved, at det udtrykkeligt fremgår af den nye lokalplan, at den tidligere gældende lokalplan ophæves. Nævnet bemærker, at kommunen har et meget vidtgående skøn i forhold til omfanget og karakteren af de oplysninger og vurderinger, som tilvejebringes i forbindelse med planvedtagelsen.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

## *2.7. Forhold, som ikke behandles*

### *2.7.1. Klage over lokalplan nr. 331.01 og tilsyn*

Det fremgår af klagen, at halvdelen af skoven er fældet, og at kommunen har påtalepligt, da det er i strid med lokalplan nr. 331.01 for Hulerød Kro.

Dette forhold er ikke omfattet af de afgørelser, der er klaget over, det vil sige kommunens endelige vedtagelse af lokalplan nr. 331.03 med tilhørende miljørapport. Planklagenævnet kan alene tage stilling til forhold, der er omfattet af de afgørelser, der er klaget over, og nævnet kan derfor ikke behandle klagepunktet.

Forholdet vedrørende kommunens manglende tilsyn hører muligvis under Ankestyrelsen. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Såfremt klageren mener, at kommunen ikke har ført korrekt tilsyn, henviser Planklagenævnet klageren til at rette henvendelse til Ankestyrelsen. Nævnet bemærker, at Ankestyrelsen selv beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag.

### *2.7.2. Delegation af kompetence*

Det fremgår af klagen, at planvedtagelsen er gennemført således, at flertallet i byrådet med assistance fra forvaltningen har gennemført processen uden politisk indflydelse fra de politiske udvalg. Det er klagerens opfattelse, at seancen i byrådet var en formalitet, og at mindretallet ikke har haft mulighed for at gennemskue planen og processen.

Det fremgår endvidere af klagen, at en uddelegeret myndighedsproces er gennemført ved en forhåndsftale, og at de faglige vurderinger på den baggrund kan undertrykkes i strid med loven.

Der er ikke fastsat bestemmelser i planloven vedrørende byrådets mulighed for at delegere sin kompetence efter loven i enkeltsager til politiske udvalg eller forvaltningen. Bestemmelser om kommunalbestyrelsens mulighed for at delegere sin kompetence efter loven i enkeltsager til politiske udvalg eller forvaltningen beror alene på kommunens interne beslutninger om delegation. Kommunalbestyrelsen eller udvalgene kan frit beslutte at ændre de delegationsplaner, de måtte have vedtaget, ligesom de kan beslutte konkret at fravige dem. Klage over

Overholdelse af delegationsplaner er derfor ikke et retligt spørgsmål, som Planklagenævnet har kompetence til at efterprøve.

### *2.7.3. Hensigtsmæssighed*

Klageren har bl.a. gjort gældende, at forvaltningen har fået forelagt en arealberegning af kroens udvidelse, herunder i forhold til parkeringsforhold og nye bygninger, som ikke er mulige.

Dette vedrører ikke retlige forhold efter planloven eller miljøvurderingsloven, men hensigtsmæssigheden og uenighed i planernes indhold. Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

## **3. Afsluttende bemærkninger**

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over den miljøvurdering, som er gennemført i forbindelse med Gribskov kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 331.03, Hulerød Kro i Dronningmølle.

Planklagenævnet kan heller ikke give medhold i klagen over den endelige vedtagelse af lokalplan nr. 331.03, Hulerød Kro i Dronningmølle.

[1] Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), jf. lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023.

[2] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 223 af 1. marts 2024.

[3] Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 af lov om kommunernes styrelse.

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

---

#### Lovområder:

Miljøvurderingsloven

Planloven, retlig (efter 1. februar 2017)