

MRF 2024.114

Planklagenævnets afgørelse af 17. juni 2024, j.nr. 23/08556

Stadfæstet landzonetilladelse til opførelse af servicebygning på kirkegård med henvisning til, at tilladelse ikke ville stride med hensynet bag landzonereglerne, da bygningen skulle tjene til driften af en kirkegård, og da kirkegården var omgivet af bymæssig bebyggelse i byzone. Nabogener antog ikke et omfang, der kunne begrunde afslag.

Slagelse Kommune meddelte i juni 2023 landzonetilladelse til opførelse af en servicebygning på 315 m² på en kirkegård beliggende på en ejendom med et samlet areal på 4,3 ha. Servicebygningen skulle anvendes til opbevaring af maskiner og grus samt som værksted og toilet. Bygningsfacaden, der skulle vende mod nabobeboelserne, ville få en højde på ca. 4,5 m, og afstanden til ejendommens skel mod beboelserne var ca. 4-5 m. Bygningen skulle erstatte eksisterende bygninger på ejendommen, som skulle fjernes. Den omhandlede ejendom var beliggende i landzone midt i Korsør by omgrænset af bymæssig bebyggelse i byzone. Ejendommen var omfattet af en kommuneplanramme, der udlagde området til offentlige formål i byzone og religiøse institutioner og gravpladser. Af rammebestemmelserne fremgik bl.a., at området ikke måtte bebygges. Området var ikke omfattet af lokalplan. Kommunen havde ved afgørelsen lagt vægt på, at det ansøgte udgjorde en driftsbygning til brug for kirkegården, og at afgørelsen ikke tilsidesatte de hensyn, planloven varetager. Det fremgik af afgørelsen, at en gruppe naboer under nabohøringen havde gjort indsigelser om, at det ansøgte ville medføre nabogener i form af tab af havudsigt og skyggegener, samt at der forelå alternative placeringsmuligheder. Afgørelsen blev påklaget af en nabo, der navnlig anførte, at der var tale om opførelse af en væsentligt større servicebygning end tidligere, og at bygningen grænsede

direkte op mod beboelser. Planklagenævnet (formanden) fandt indledningsvis, at det ansøgte krævede landzonetilladelse, da ingen af undtagelserne fra krav om landzonetilladelse fandt anvendelse. Nævnet fandt, at der kunne gives landzonetilladelse til det ansøgte, da tilladelsen ikke ville tilsidesætte de hensyn, der blev varetaget ved landzonebestemmelserne. Nævnet lagde herved vægt på, at der var tale om en bygning, der skulle anvendes til brug for driften af en kirkegård, som var omgivet af bymæssig bebyggelse. Videre fandt nævnet, at der ikke var grundlag for at fastslå, at bygningens størrelse ikke var i overensstemmelse med dens anvendelse, og at tilladelsen i øvrigt ikke var i strid med de planlægningsmæssige hensyn i området. Det var endvidere nævnets vurdering, at påvirkningen af naboer ikke antog et sådant omfang, at dette kunne medføre afslag pga. bygningens udformning eller placering på et areal, hvor der i forvejen foregik driftsmæssige aktiviteter. Afslutningsvis bemærkede nævnet, at spørgsmål om forringelse af ejendomsværdien af en nabejendom som følge af landzonetilladelse ikke udgjorde et hensyn, som kunne varetages efter landzonereglerne, men at nabogener, der udløser en sådan forringelse af ejendomsværdi, indgår i nævnets samlede afvejning. På denne baggrund stadfæstede nævnet kommunens landzonetilladelse.

Kommentar: Afgørelsen må forstås på den måde, at selvom værdiforringelse af naboejendomme ikke indgår blandt kriterier for landzonetilladelse, vil nabogener, der giver anledning til værdiforringelse, indgå som et moment i afvejningen af, om der kan meddeles landzonetilladelse. Udsagnet forudsætter, at hvis der ved landzonetilladelse påføres betydelige naboulempen, kan dette i sig selv føre til, at landzonetilladelsen er ugyldig, hvormed betydelige nabogener kan opfattes som et obligatorisk kriterium. Formandsafgørelsen synes således at genoptage den praksis, som Planklagenævnet anlagde i MAD 2017.447 Pkn, hvor et flertal i nævnet fandt, at nabogener i sig selv kan medføre, at en landzonetilladelse anses for ugyldig og ikke alene er et moment i afvejningen. I de senere år har Planklagenævnet ikke fulgt afgørelsen i MAD 2017.447 Pkn, men i stedet afvist, at Planklagenævnet kan tage stilling til, om den naboretlige tålegrænse er overskredet, jf. bl.a. MRF 2022.233 Pkn og MRF 2023.185 Pkn, således at nabogener blot indgår som et af mange momenter i afvejningen, men ikke i sig selv kan føre til ugyldighed.



Afgørelse i klagesag om Slagelse Kommunes landzonetilladelse til opførelse af en bygning på kirkegård i Korsør

Sag: 23/08556

Dato: 17. juni 2024

Slagelse Kommune gav den 9. juni 2023 landzonetilladelse til opførelse af en servicebygning på kirkegården på ejendommen matr.nr. PN1.

En nabo har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er undtaget fra kravet om landzonetilladelse.
- Om der kan gives landzonetilladelse til forholdet, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnet stadfæster afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

Tilladelsen bortfalder, hvis den ikke er udnyttet inden 5 år efter Planklagenævnets afgørelse, eller ikke har været udnyttet i 5 på hinanden følgende år, jf. planlovens § 56, stk. 2.

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører opførelse af en bygning på 315 m² på matr.nr. PN1, på A1, 4220 Korsør, som anvendes til kirkegård.

Matr.nr. PN1 udgør en samlet fast ejendom med et areal på 4,3 ha. Ejendommen er bebygget med en kirke, to udhuse på henholdsvis 17 m² og 165 m², samt en anden bygning til kulturelle formål på 95 m², jf. BBR.

Den ansøgte bygnings udformning og placering i forhold til eksisterende bygninger på den omhandlede ejendom, nabobeboelser m.v. fremgår af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Den berørte matrikel ligger i landzone midt i Korsør by. Kirkegården er omgrænset af bymæssig bebyggelse i byzone. Ejendommen er ifølge kommuneplan 2022 for Slagelse Kommune omfattet af kommuneplanramme 2.1D4, som udlægger området til offentlige formål i byzone, religiøse institutioner og gravpladser.[1] Af rammebestemmelserne fremgår det blandt andet, at:

Området må ikke bebygges. Ved planlægning for byudvikling, særlige tekniske anlæg og ændret arealanvendelse inden for området, skal den mulige risiko for oversvømmelse og erosion vurderes [...]

Ejendommen er ikke omfattet af lokalplan.

1.2. Det ansøgte projekt

Den ansøgte bygning er ca. 10,9 m x 28,9 m og har et samlet areal på 315 m². Den skal anvendes til opbevaring af græsklippere og andre maskiner, værksted, toilet samt opbevaring af grus, salt m.v. Den opføres med træbeklædte facader og tagpaptag med ensidig hældning. Bygningen ønskes placeret på den østlige del af ejendommen, ved ejendommens afgrænsning mod et boligområde og umiddelbart syd for en eksisterende maskinhal, som fjernes. Bygningsfacaden, der vender mod nabobeboelserne, får en højde på 4,44 m. Afstanden til ejendommens skel mod beboelserne er 4,18 m - 4,97 m. Desuden fremgår det af ansøgningsmaterialet, at den østvendte facade, som vender mod nabobeboelser, bliver uden port.

1.3. Afgørelsen, der er klaget over

Slagelse Kommune gav den 9. juni 2023 landzonetilladelse til opførelse af en servicebygning på 315 m² på kirkegården på ejendommen matr.nr. PN1.

I afgørelsen anførte kommunen, at den ansøgte bygning skal erstatte to bygninger, der er registreret som henholdsvis maskinhal og telthal, og at bygningen bliver placeret syd for de to bygninger, som fjernes.

Kommunen anførte desuden, at ejendommen ligger inden for kommuneplanramme 2.1D4, kirkegård, der udlægger området til offentlige formål, til religiøse institutioner og gravpladser. I forlængelse heraf gengav kommunen rammebestemmelserne, hvoraf det blandt andet fremgår, at området ikke må bebygges.

Ved afgørelsen om landzonetilladelse lagde kommunen blandt andet vægt på, at det ansøgte er en driftsbygning til brug for kirkegården, og at opførelse af bygningen medfører, at udendørs oplag bliver fjernet. Kommunen vurderede, at afgørelsen ikke tilsidesætter de hensyn, som planloven skal varetage.

Derudover anførte kommunen i afgørelsen, at en gruppe naboer - blandt andre klageren - i forbindelse med kommunens naboorientering havde bemærket, at den ansøgte bygning ville betyde nabogener i form af blandt andet tab af havudsigt og skyggegener, samt at der var en mulig alternativ placering af bygningen på kirkegården. Naboerne bemærkede desuden, at de er generet af støj, støv og lys fra kirkegårdsdriften. I øvrigt fremgik det af afgørelsen, at ansøgeren havde oplyst, at den ansøgte bygning er nødvendig for optimering af kirkegårdens drift, og at den ikke fører til øget støj, da det er samme materiel, der bliver anvendt.

Om forholdet til internationale naturbeskyttelsesområder samt bilag IV-arter, fremgik det, at kommunen ikke var bekendt med forekomst af bilag IV-arter på arealet, og vurderede, at projektet ikke vil få betydning for områdets økologiske funktionalitet i forhold til eventuelle bilag IV-arter.

1.4. Klagen og bemærkningerne hertil

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

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen 17. juli 2023.

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

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence

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

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

2.2. Undtagelse fra kravet om landzonetilladelse

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

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

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

2.3. Landzonetilladelse til opførelse af bygning

2.3.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at der er klaget over tilladelsen til opførelse af en væsentlig større servicebygning, der grænser direkte op til beboelser.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at Slagelse Kommunes landzonetilladelse ifølge klageren vil medføre væsentlige nabogener.

2.3.2. Generelt om landzonetilladelser

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

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

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

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at der kan gives landzonetilladelse til den ansøgte bygning, og at en tilladelse ikke tilsidesætter de hensyn, der skal varetages med landzonebestemmelserne.

Nævnet lægger herved vægt på, at der er tale om opførelse af en bygning på en kirkegård, som skal anvendes til brug for driften af kirkegården, som er omgivet af bymæssig bebyggelse i byzone. Nævnet finder, at der ikke er grundlag for at fastslå, at bygningens størrelse ikke er i overensstemmelse med dens anvendelse. I den sammenhæng er det indgået, at den eksisterende maskinhal bliver fjernet. Nævnet finder desuden, at en tilladelse ikke er i strid med de planlægningsmæssige hensyn i området og lægger herved vægt på, at området i kommuneplanens rammer er udlagt til offentlige formål, religiøse institutioner og gravpladser.

Nævnet finder, at påvirkningen af naboer ikke antager et omfang, der kan føre til et afslag i den konkrete sag. Herved lægger nævnet vægt på bygningens placering på den del af ejendommen, hvor der i forvejen er driftsmæssige aktiviteter, samt bygningens højde og udformning, herunder, at der ikke kommer port i facaden, der vender mod naboerne.

Planklagenævnet bemærker, at spørgsmål om forringelse af ejendomsværdien af en naboejendom som følge af en landzonetilladelse ikke er et hensyn, som kan varetages efter landzonereglerne. Nævnet har derfor ikke kompetence til at efterprøve dette spørgsmål i sig selv. Dog kan forringelse af ejendomsværdi være en følge af urimelige nabogener, og sådanne nabogener indgår i nævnets samlede afvejning af, om der kan gives landzonetilladelse.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet stadfæster Slagelse Kommunes afgørelse af 9. juni 2023 om landzonetilladelse til opførelse af en servicebygning på kirkegården på ejendommen matr.nr. PN1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4 i lov om Planklagenævnet.^[4]

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.

[1] Kommuneplan 2022 er vedtaget den 25. september 2023 og efter, at Slagelse Kommune traf den påklagede afgørelse. På tidspunktet for afgørelsen gjaldt

kommuneplan 2021 med en enslydende ramme 2.1D4.

[2] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024.

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

[4] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

Lovområder:

Planloven, landzone (efter 1. februar 2017)