

26. marts 2021
Sagsnr.: 19/06557
Klagenr.: 1002086

AFGØRELSE

i klagesag om Køge Kommunes landzonetilladelse til ændret anvendelse af bygning fra erhverv til boliger på A1 , Herfølge

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Køge Kommune har den 19. september 2018 givet landzonetilladelse til ændret anvendelse af en blandet bolig- og erhvervsbygning til i alt 12 boliger på matr.nr. [REDACTED] , A1 4681 Herfølge.

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
www.naevneneshus.dk

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ændrer afgørelsen til et afslag. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Klagen til Planklagenævnet

En virksomhed på modsatte side af vejen klagede den 17. oktober 2018 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om tilladelse.

Planklagenævnet modtog klagen den 28. august 2019 fra kommunen.

Indholdet af klagerne gengives nærmere i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området og ejendommen

Klagesagen vedrører bygninger på matr.nr. [REDACTED], der er del af en ejendom på i alt 8.815 m² på adressen A1 [REDACTED], 4681 Herfølge. Ejendommen ligger i landzone, ud til en vej og er ikke noteret med landbrugspligt.

Bygningerne er et tidligere andelsmejeri. I de eksisterende bygninger er 8 lejemål, hvoraf de 3 er boliger, og 5 er erhvervslejemål.

Ejendommen ligger lige uden for byzone i et område, som er omfattet af kommuneplanramme nr. 13L01, det åbne land, der udlægger området til landområde. På modsatte side af vejen er et område i byzone. Dette område er udlagt til erhvervsområde til bl.a. lettere industri, herunder virksomheder inden for værkstedsservice og lagervirksomhed. jf. kommuneplanens rammeområde 4E02, A3 [REDACTED].

Klageren driver virksomhed på ejendommen med adressen A2 [REDACTED], der ligger ca. 30 m fra det ansøgte. De to ejendomme er adskilt af A1 [REDACTED]. Klageren driver betonvirksomhed, der indbefatter betonblanding. Virksomhedens bygninger ligger i en afstand af mellem 70 til 120 m fra det ansøgte, og dens aktiviteter omfatter også en vaskeplads, produktionsanlæg og varemodtagelse.

Det ansøgte ligger i et område, der er udpeget som særligt værdifuldt landbrugsområde i kommuneplan 2017 for Køge Kommune. Af retningslinjerne hertil fremgår det, at de særligt værdifulde landbrugsområder skal søges opretholdt til landbrugsformål.

2.2. Ansøgningen

Ejeren af ejendommen søgte den 21. januar 2017 om tilladelse til at omdanne erhvervslejemålene successivt til beboelser, når de nuværende lejere fraflytter ejendommen. Ejeren ønsker at omdanne til i alt 12 boliger, som spænder fra en ungdomsbolig på 44 m² som den mindste bolig til en 4-værelses lejlighed på 148 m² som den største bolig. Det fremgår af ansøgningen, at der løbende vil blive indsendt ansøgning om byggetilladelse for hvert lejemål.

2.3. Kommunens afgørelse

Køge Kommune gav den 19. september 2018 landzonetilladelse til at ændre anvendelse af eksisterende bygninger fra erhverv til boliger på matr.nr. ■■■■■■■■■■, A1 4681 Herfølge. Tilladelsen blev ifølge afgørelsen givet efter planlovens § 35.

Kommunen vurderede, at bygningernes anvendelse kan ændres under hensyntagen til de interesser, der skal varetages i landzonen, herunder landskabelige, landbrugsmæssige og planlægningsmæssige.

Kommunen foretog naboorientering i perioden fra den 29. august 2018 til 13. september 2018 af beboere i området, herunder klageren. Kommunen anførte i afgørelsen, at der ikke var indkommet bemærkninger, der talte imod det ansøgte.

Sagen havde været forelagt kommunens Klima- og Planudvalg. Følgende fremgik af beslutningsreferatet fra udvalgets møde 16. august 2018:

Ejendommens beliggenhed overfor et stort erhvervsområde, samt ud til den trafikerede A1, gør dog, at det ikke er det mest optimale sted at etablere nye boliger. Det er forvaltningens erfaring, at boliger så tæt på et erhvervsområde ofte giver anledning til klager fra de omkringboende, hvilket vil kunne få indflydelse på/begrænse virksomhedernes udviklingsmuligheder. Det skal dog pointeres, at der ikke på nuværende tidspunkt har været klager i området.

Ejendommen ligger ikke i tilknytning til anden bymæssig bebyggelse men i et område, som i kommuneplanen er udpeget som særligt værdifuldt landbrugsområde.

2.4. Klagen og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 17. oktober 2018. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 26. august 2019. Ansøgeren er kommet med bemærkninger den 8. december 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Planlægningsmæssige hensyn

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at kommunen i sin afgørelse har forsømt at varetage flere af de saglige hensyn, der fremgår af planlovens § 1, herunder planlægningsmæssige hensyn.

Klageren henviser til forarbejder til planlovens § 35, stk. 10, jf. det bagvedliggende lovforslag, L121 af 26. januar 2017, § 1, nr. 81.

Klageren anfører hertil, at det ansøgte ligger i kommuneplanens rammeområde 13L01, der er åbent land, herunder særligt værdifuldt landbrugsområde og naturområde

Ansøgerens bemærkninger

Ansøgeren gør gældende, at landzonetilladelsen ikke vil ændre den bestående tilstand på ejendommen.

Ansøgeren understreger, at der ikke ønskes udvidelse af bebyggelsen, og at det ansøgte udelukkende drejer sig om at benytte den eksisterende bebyggelse mest hensigtsmæssigt.

Ansøgeren gør gældende, at kommunens afgørelse ikke lider af væsentlige retlige mangler, og bemærker, at der er foretaget nabo- og partshøring, og at kommunens afgørelse er truffet efter overvejelser om, hvorvidt det er muligt, men ikke mest optimalt, at etablere boliger.

2.4.3. Miljømæssige hensyn

Klageren anfører, at kommunen har forsømt at forholde sig til, om det er muligt at etablere boliger på ejendommen henset til det samlede støjniveau fra erhvervsområdet og A1 . Til at understøtte denne påstand henviser klageren til den vejledende anbefalede¹ afstand på 300 m mellem boliger og virksomheder i miljøklasse 6, som klagerens virksomhed ifølge klageren hører under. Ifølge klageren er det ansøgte 70-120 m fra klagerens virksomhed.

Endvidere finder klageren, at kommunen har undladt at forholde sig til, om niveauet for luftforurening i området tillader, at der etableres boliger i det ønskede antal.

2.4.4. Erhvervslivets mulighed for vækst

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at området med tilladelsen vil blive væsentligt mere følsomt, hvilket vil gå ud over erhvervslivets muligheder for at opretholde de samme driftsvilkår og udvide produktionerne.

Klageren finder især, at genevirkningerne for de erhvervsvirksomheder, der ligger tættest på ejendommen, kan blive særdeles omfattende i form af klager fra beboere og krav om nye miljømålinger og påbud.

Ansøgerens bemærkninger

Ansøgeren anfører, at der ikke kan kræves miljømåling på nuværende tidspunkt.

¹ Klageren henviser til Håndbog om Miljø og Planlægning.

2.4.5. Øvrige klagepunkter

Lokalplanpligt

Klageren anfører, at det ansøgte er lokalplanpligtigt på baggrund af de omfattende konsekvenser, tilladelsen vil have for det omkringliggende erhvervsliv, sammenholdt med, at det ansøgte ligger i åbent land, hvor der ikke bør etableres nye boliger. Klageren finder, at det bør reguleres gennem lokalplan og ikke en landzonetilladelse. Tilladelsen af 19. september 2018 er således, ifølge klageren, uhjemlet, hvilket er en væsentlig retlig mangel ved afgørelsen, som af denne årsag skal ophæves.

Partshøring

Klageren anfører, at denne er part efter forvaltningslovens § 19 og således burde have været partshørt. Hertil anfører klageren, at naboorientering ikke kan erstatte parthøring, samt at kommunen ikke har taget klagerens indsigelser til naboorienteringen i betragtning, da indsigelserne kom efter fristen.

Bestemthedskravet

Klageren anfører, at det ikke fremgår tydeligt nok af kommunens afgørelse, hvad det er, der gives landzonetilladelse til.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

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 kræver landzonetilladelse.

3.2. Generelt om landzonetilladelser

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 foreligger ikke oplysninger i sagen om, at der er tale om ændret anvendelse af bygninger, der kan være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i planlovens § 5 u og §§ 36-38, og Planklagenævnet har derfor i denne afgørelse lagt til grund, at den ændrede anvendelse er omfattet af kravet om landzonetilladelse.

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglerne er at forhindre byspredning i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker,

² Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

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 udvikling³. 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).

I sager om lovliggørelse skal forholdet som udgangspunkt vurderes, som i de tilfælde, hvor der er indgivet forudgående ansøgning.

3.3. Nye boliger i landzone

3.3.1. Generelt om opførelse af nye boliger i landzone

Efter hidtidig praksis gives som altovervejende hovedregel afslag på ansøgninger om at opføre fritliggende boliger i det åbne land og ansøgninger om at opføre boliger i landområder med spredt bebyggelse. Nævnet foretager en konkret vurdering af den enkelte sag i forhold til planlægningsmæssige og landskabelige hensyn, bl.a. med afsæt i kommunens planlægning.

Tæt på byzone og lige uden for landsbyer er nævnets praksis særligt restriktiv for at sikre en klar grænse mellem by og land. Den hidtidige praksis hviler på det synspunkt, at nye boliger i landzone bør baseres på planlægning – typisk lokalplanlægning – hvor offentligheden inddrages i forhold til kommunens overvejelser om bl.a. landsbyens kvaliteter og muligheder for placering af ny bebyggelse.

3.3.2. Flere boligheder i en eksisterende bygning

Indretning af flere boligheder i en eksisterende beboelsesbygning er efter praksis i vidt omfang blevet ligestillet med praksis for opførelse af nye bygninger, da indretning af flere boligheder generelt medfører en mere intensiv arealanvendelse end en enkelt bolighed. En sådan anvendelsesændring vil derfor reelt kunne udgøre en uplanlagt byspredning. Der har således også i forhold til indretning af flere boligheder i eksisterende beboelsesbygninger været en restriktiv praksis efter planlovens § 35, stk. 1.

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

I 2017 blev der imidlertid i planlovens § 35, stk. 10, indsat en ny bestemmelse om etablering af flere boligenheder.

Efter denne bestemmelse kan der gives landzonetilladelse til etablering af flere boligenheder i en eksisterende bygning i landzone. Det er en forudsætning, at bygningen er egnet hertil, og at boligenhederne kan indrettes uden væsentlig om- eller tilbygning.

Efter forarbejderne til bestemmelsen er formålet med denne at understøtte indsatsen for bosætning i landdistrikterne i form af nye boformer som bofællesskaber og kollektiver.⁴ Efter praksis er bestemmelsen imidlertid ikke begrænset til kun at omfatte boformer, som har karakter af bofællesskaber og kollektiver.⁵

Uanset betingelserne i § 35, stk. 10, er opfyldt, skal der foretages en konkret vurdering af, om der kan gives en landzonetilladelse. Nævnet henviser i den forbindelse til, at det af bestemmelsen ikke fremgår, at der *skal* gives landzonetilladelse, men at der *kan* gives landzonetilladelse. Nævnet opfatter dog bestemmelsen på den måde, at der som udgangspunkt bør gives en landzonetilladelse, hvis betingelserne er opfyldt, idet hensigten med bestemmelsen må antages at have været at give bedre muligheder for etablering af boliger i landzone, og at der derfor kun bør gives afslag, hvis væsentlige landskabelige, naturmæssige, planlægningsmæssige eller andre interesser taler imod en tilladelse.⁶

3.4. Miljømæssige hensyn

3.4.1. Generelt om miljømæssige hensyn

Hensynet til miljøet skal indgå i landzoneadministrationen med henblik på at forebygge forurening af luft, vand og jord samt støjulemper, jf. planlovens § 1, stk. 2, nr. 5. Landzonomyndigheden skal således inddrage miljømæssige hensyn i forbindelse med placeringen af aktiviteter, som kan give anledning til forurening af omgivelserne. Det samme gælder i forbindelse med placering af støjfølsom anvendelse i nærheden af eksisterende aktiviteter, som kan give anledning til væsentlig støjpåvirkning af omgivelserne.

De miljømæssige hensyn kan være udtrykt i kommuneplanlægningen eller fremgå af anden lovgivning, herunder miljøbeskyttelseslovgivningens støjgrænser og afstandskrav for lokalisering af erhvervsmæssige anlæg.

3.4.2. Miljøklasser

I "Håndbog om Miljø og Planlægning" beskrives en model for klassifikation af virksomheder i 7 klasser ud fra et gennemsnitligt forventet forureningspo-

⁴ Lovforslag nr. 121 af 25. januar 2017, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til nr. 81.

⁵ Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2019, sagsnr. 19/06731.

⁶ Der henvises f.eks. til sagsnr. 19/06731, 19/04255 og 18/05937.

tentiale. Til hver klasse er angivet en anbefalet mindste afstand til forureningsfølsomme områder, som kan bruges i planlægningen. Den foreslåede klassificering er fastsat med henblik på at minimere gener fra støj og ufarlige udslip af forureninger (især lugt).⁷

Der er ikke en pligt til at overholde de afstandskrav, som fremgår af håndbogen. Hvis afstanden tillades kortere end den angivne, må dette ske ud fra, at de faktiske forureningsforhold er bedre, end hvad der er normalt for den pågældende branche.

Miljøklasse 5 omfatter maskinfabriker, betonfabrikker og farve- og lakindustrivirksomheder (anbefalet afstand: 150 m).

3.5. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvis, at det ikke fremgår af kommunens afgørelse, at kommunen har foretaget en vurdering af, om forholdet kan være omfattet af § 35, stk. 10. Nævnet har dog ikke fundet anledning til at ophæve og hjemvise sagen til kommunen af den grund, idet det fremgår af dagsordenpunktet for sagens behandling i Klima- og Planudvalget, at kommunen også har inddraget de oplysninger om beliggenheden i forhold til erhvervsområdet, som efter nævnets opfattelse har afgørende betydning i forhold til § 35, stk. 10.

Planklagenævnet finder ikke, at der kan gives landzonetilladelse til ændret anvendelse af de eksisterende bygninger fra erhvervsformål til boliger som ansøgt, hverken efter planlovens § 35, stk. 1, eller § 35, stk. 10.

Nævnet lægger vægt på, at den ansøgte etablering af yderligere 9 boliger er i strid med den konkrete planlægning for området, da det ansøgte ligger i landzone og i et område, der i rammerne er udlagt til landområde, hvor der ikke er planlagt byudvikling, og lige op til et område i byzone, hvor praksis er særlig restriktiv af hensyn til at sikre en klar grænse mellem by og land. Nævnet finder, at der er tale om en væsentlig udvidelse af antallet af boliger i strid med planlægningen for området.

Nævnet lægger desuden vægt på, at de ansøgte boliger ligger ca. 30 m fra et erhvervsområde i byzone og under 150 m fra klagerens aktiviteter, og at der således er et væsentlig hensyn til at forebygge miljøkonflikter mellem virksomheder og omkringliggende boliger. Dette hensyn har bl.a. fundet udtryk i de anbefalede afstande mellem virksomheder og boliger, som fremgår af Håndbog om Miljø og Planlægning, hvor der fremgår en anbefalet afstand på 150 m til virksomheder i miljøklasse 5, som bl.a. omfatter betonfabrikker.

Nævnet har ved den samlede vurdering også inddraget hensynet til erhvervslivets muligheder for vækst og udvikling. Det kan ikke udelukkes, at etablering af 9 boliger, som ligger nærmere end 150 m på betonvirksomheden kan

⁷ Håndbog om Miljø og Planlægning – boliger og erhverv i byerne. Miljøministeriet, 2004.

medføre indskrænkninger i virksomhedens anvendelsesmuligheder, herunder muligheden for udvidelse, øget risiko for naboklager, samt øget risiko for miljøkonflikter. At boligerne ønskes indrettet i en eksisterende bygning, hvor der allerede er indrettet 3 boliger, kan således ikke føre til et andet resultat.

Det er endelig tillagt betydning, at en tilladelse vil kunne danne uønsket præcedens i tilsvarende sager.

Da nævnet vurderer, at der ikke kan gives landzonetilladelse til det ansøgte, finder nævnet ikke anledning til at tage stilling til de øvrige klagepunkter, herunder om, hvorvidt klageren havde partsstatus i kommunens sag, hvorvidt kommunens afgørelse er tilstrækkelig klar, og om projektet er lokalplanpligtigt.

3.6. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ændrer Køge Kommunes afgørelse af 19. september 2018 om landzonetilladelse til ændret anvendelse af eksisterende bygning fra erhvervsformål til boliger på matr.nr. [REDACTED], A1, 4681 Herfølge, til et afslag.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁸ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

4. Gebyr

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

⁸ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.