

31. marts 2021
Sagsnr.: 19/07695
Klagenr.: 1004382

AFGØRELSE

i klagesag om Aarhus Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 1090 og kommuneplantillæg nr. 31 til kommuneplan 2017

Aarhus Kommune har den 28. maj 2019 endeligt vedtaget lokalplan nr. 1090, Blandet boligområde ved Randersvej og Bøgegade, og kommuneplantillæg nr. 31 til kommuneplan 2017.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver lokalplanen og kommuneplantillægget. Det betyder, at lokalplanen og kommuneplantillægget ikke længere gælder.

Planklagenævnet

Toldboden 2
8800 Viborg

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

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet.....	3
2. Sagens oplysninger.....	3
2.1. Området og eksisterende plangrundlag	3
2.2. De vedtagne planer.....	3
2.2.1. Kommuneplantillæg nr. 31	3
2.4.2. Lokalplan nr. 1090, Blandet boligområde ved Randersvej og Bøgegade.....	4
2.3. Klagen og bemærkninger til klagen	4
2.3.1. Korrespondance under klagesagen.....	4
2.3.2. Parkeringsforhold	5
2.3.3. Bebyggelsesprocent.....	5
2.3.4. Øvrige klagepunkter	6
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	7
3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	7
3.2. Parkeringsforhold	8
3.3. Bebyggelsesprocent.....	8
3.3.1. Ændring af bebyggelsesprocenten i kommuneplanen.....	8
3.3.2. Planklagenævnets vurdering af den planlægningsmæssige begrundelse for fælles bebyggelsesprocent.....	9
3.4. Lokalplanens overensstemmelse med kommuneplanen	10
3.5. Planklagenævnets afgørelse	11
4. Gebyr.....	11

1. Klagen til Planklagenævnet

Nogle beboere uden for lokalplanområdet klagede den 1. juli 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelser om vedtagelse af lokalplan og kommuneplantillæg.

Planklagenævnet modtog klagen den 16. oktober 2019 fra kommunen.

Klagen er nærmere gengivet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området og eksisterende plangrundlag

Sagen vedrører et område, som i dag udgøres af rammeområde 14.02.28 CE i kommuneplan for Aarhus Kommune.

Rammeområdet ligger i Aarhus N og afgrænses mod vest af A1, mod syd af A3 og mod nord af den vestlige ende af A2.

Rammeområdet omfatter mod vest et større areal af A1. Den nordlige del af rammeområdet er i forvejen bebygget med etagebyggeri. Den sydlige del af rammeområdet er i begrænset omfang bebygget.

For rammeområdet gælder bl.a. lokalplan nr. 1090, som denne klagesag vedrører. Lokalplan nr. 1090 gælder kun for den sydlige del af rammeområdet.

2.2. De vedtagne planer

2.2.1. Kommuneplantillæg nr. 31

Lokalplanen var ikke i overensstemmelse med den dagældende ramme 14.02.06 CE i kommuneplanen. Kommunen vedtog derfor samtidig kommuneplantillæg nr. 31.

Det fremgår af kommuneplantillæg nr. 31, at kommuneplantillægget omhandler en ændring af rammeområde 14.02.06 CE. Det fremgår, at rammeområdet inddeles i 2 og herefter består af rammeområde 14.02.06 CE og 14.02.28 CE.

Det nye rammeområde 14.02.28 CE omfatter bl.a. området for lokalplan nr. 1090.

Det fremgår af kommuneplantillægget, at lokalplan nr. 1090 ikke er i overensstemmelse med kommuneplanen, idet den gældende kommuneplan fastlægger et maksimalt etageareal på 5 etager og en maksimal bebyggelsesprocent på 130 for den enkelte ejendom.

Herefter fremgår af kommuneplantillægget, side 1:

Nærværende lokalplan forudsætter, at det maksimale etageareal ændres til 6 etager, hvoraf den 6. etage vil være i form af tagterrasse. Herudover

ændres bebyggelsesprocenten til 165 for området under et.

De generelle bestemmelser for anvendelsestypen i rammeområde 14.02.28 CE er enslydende med bestemmelser for rammeområde 14.02.06 CE, der ikke ændres med dette tillæg. Dog ændres den maksimale bebyggelsesprocent for 14.02.06 CE, fra at gælde for hver enkel ejendom til at gælde for området under et, da rammeområdet over tid har udviklet sig med varieret bebyggelse.

[...]

Rammeområde 14.02.28CE

- *Områdets anvendelse er fastlagt til centerformål (anvendelseskategori 22- bydelscenter)*
- *Maks. etageareal: 6*
- *Bygningshøjde må maks. være 22 meter.*
- *Maks bebyggelsesprocent: 165 for området under et.*
- *Erhverv må kun etableres i stueetagen.*

2.4.2. Lokalplan nr. 1090, Blandet boligområde ved Randersvej og Bøgegade
Af lokalplanens § 8 om bebyggelsens omfang og placering fremgår bl.a. vedrørende delområde I:

Delområde I

Stk. 1. Der må i delområde I opføres maksimalt 3750 m² foruden altaner, balkoner, tagterrasser, port gennemgange, kældre (uanset om loftet ligger mere end 1,25 over terræn, blot gulvet ligger under terræn), tekniske installationer og cykelskure. Se fodnote³.

Af lokalplanens § 8 fremgår bl.a. vedrørende delområde II:

Stk. 5. Der må i delområde II opføres maksimalt 3150 m² foruden altaner, balkoner, tagterrasser, port gennemgange, kældre (uanset om loftet ligger mere end 1,25 over terræn, blot gulvet ligger under terræn, tekniske installationer og cykelskure. Se fodnote³.

Af fodnote 3 i lokalplanen fremgår:

De angivne etagearealer svarer til en samlet bebyggelsesprocent på ca. 164% for delområde I og II.

2.3. Klagen og bemærkninger til klagen

2.3.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagen af 1. juli 2019. Klagerne har uddybet deres klage den 25. november 2019, 1. december 2020 og 15. februar 2021. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 16. oktober 2019, 26. oktober 2020

og 11. februar 2021. Derudover er en bygherre på et projekt i lokalplanområdet kommet med bemærkninger til klagen den 11. marts 2021.

Sekretariatet for Planklagenævnet har under sagens behandling anmodet kommunen oplyse den planlægningsmæssige begrundelse for at fastsætte en fælles bebyggelsesprocent for rammeområde 14.02.28 CE under ét.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.3.2. Parkeringsforhold

Klagerne anfører, at kommunen ikke lever op til de retningslinjer, som kommunen har vedtaget i Retningslinjer for anlæg af parkeringspladser i Aarhus Kommune.

2.3.3. Bebyggelsesprocent

Klagernes bemærkninger

Klagerne henviser bl.a. til, at den maksimalt tilladte bebyggelsesprocent for området i den gældende kommuneplan for Aarhus Kommune er fastsat til 130. Klagerne anfører, at med tillæg nr. 31 til kommuneplanen har kommunen dispenseret til en bebyggelsesprocent på 165.

Klagerne anfører desuden, at såfremt man ser på lokalplanens delområde I, er der i projektet planlagt en bebyggelsesprocent på 212. Dette er næsten en fordobling af den i kommuneplanen fastsatte bebyggelsesprocent på 130. Medregnes kælderarealet, som det ifølge BR18 § 455 skal, stiger dette tal til over 250 %.

Herudover kommer klagerne med en række bemærkninger om forholdet til byggelovgivningens regler om beregning af etageareal og bebyggelsesprocent.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at lokalplanen giver en bebyggelsesprocent på 163, hvilket svarer til de tættere kvarterer i byen.

Kommunen anfører endvidere, at klagernes bekymringer vedrørende beregninger er behandlet i forbindelse med planprocessen, hvorfor kommunen har forholdt sig konkret til spørgsmålene og vurderet, at beregningerne, der danner grundlag for lokalplanen, er foretaget i overensstemmelse med lovgivningen.

Kommunen anfører desuden, at der ikke i lokalplanen er fastsat et maksimalt etageareal. Kommunen har ikke haft en planmæssig interesse i at fastsætte et maksimalt etageareal, men derimod i at sikre omfang, højde og placering.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorfor kommunen i kommuneplantillægget

har fastsat en bebyggelsesprocent under ét, som omfatter dele af A1 og det allerede bebyggede område nord for lokalplanområdet, anfører kommunen, at den allerede bebyggede del af rammeområdet består af etagebebyggelse. Der er således tale om ensartet anvendelse af den nordlige og den sydlige del af rammeområdet, idet begge dele bebygges med etagebebyggelse.

Kommunen henviser til, at det fremgår af kommuneplanvejledningen¹, side 44, at hvis kommunalbestyrelsen fastsætter rammer for lokalplanlægningen, der indeholder bebyggelsesprocenter for områder under et, bør grænserne for det enkelte område fastsættes, så området ikke gennemskæres af større veje eller jernbaner, og så større arealer, der udlægges til offentligt formål, som ikke forudsætter bebyggelse, ikke indgår i området.

Kommunen anfører desuden, at der i vejledningen er lagt vægt på, området ikke må gennemskæres af en større vej. Vejen ligger i den vestlige side af rammeområdet og gennembryder ikke området.

Kommunen mener, at rammeområdet fremstår som et homogent område med en ensartet anvendelse i form af etagebebyggelse. Kommunen vurderer endvidere ikke, at den mindre del af A1 i udkanten af rammeområdet ændrer på, at rammeområdet fremstår med en ensartet anvendelse.

På den baggrund mener kommunen ikke, at den mindre del af A1 er til hinder for, at bebyggelsesprocenten er fastlagt under ét.

2.3.4. Øvrige klagepunkter

Lysforhold, indbliksgener m.v.

Klagerne er kommet med en række retlige klagepunkter i forhold til lysforhold, indbliksgener, friarealer/opholdsarealer samt officialprincippet. Klageren mener desuden, at der er uoverensstemmelser i lokalplanens bestemmelser i forhold til etageantal.

Bebyggelsen er for stor og klodset

Klagerne anfører, at etageareal og volumen af bygninger er alt for stor i forhold til nabobygningerne. Klagerne anfører, at bygninger skal tilpasses omgivelserne og naboerne, ikke omvendt.

Ulovlig tildeling af vejret

Klagerne anfører, at kommunen søger at tildele vejret til klagerens private parkeringsområde i henhold til privatvejslovens § 26, stk. 2, nr. 2.

Klagerne anfører, at tildelingen af vejretten sker uagtet, at kommunen ikke

¹ Miljøministeriets vejledning nr. 9756 af 15. maj 2008 om kommuneplanlægning.

har opnået aftale med diverse vejejerere. Klagerne anfører, at det område, som der ønskes tildelt vejret til, ikke er udlagt som privat fællesvej, men er en del af klagernes grund, der er udlagt som kombineret stikvej og parkering.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.²

Det er bl.a. et retligt spørgsmål,

- om kommunen har hjemmel til at vedtage en lokalplan, der strider mod Retningslinjer for anlæg af parkeringsarealer i Aarhus Kommune, og
- om kommunen havde hjemmel til at fastsætte en bebyggelsesprocent under ét i kommuneplantillægget.

Unighed i planers indhold eller hensigtsmæssighed er derimod ikke et retligt spørgsmål, som kan efterprøves.

Det, som klager har anført i forhold til, at bebyggelsen er for stor og klodset i forhold til omkringliggende bebyggelse, jf. afsnit 2.3.4, vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men lokalplanens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle disse spørgsmål.

Tildeling af vejret

Klagerne har anført, at kommunen ulovligt søger at tildele vejret til klagernes private parkeringsområde i henhold til § 26, stk. 2, i lov om private fællesveje, jf. afsnit 2.3.4.

Der er ikke i lokalplanen fastsat bestemmelser om vejret, hvilket heller ikke er muligt efter planloven.

Dette klagepunkt vedrører ikke kommunens afgørelser om vedtagelse af lokalplan og kommuneplantillæg, men lov om private fællesveje.

Er der truffet en afgørelse efter lov om private fællesveje, henviser Planklagenævnet klagerne til at påklage denne til Vejdirektoratet, som er rette klageinstans efter denne lovgivning.

Planklagenævnet bemærker i øvrigt, at der ikke er noget til hinder for, at en kommune vedtager en lokalplan, selvom den endelige realisering af planen afhænger af en tilladelse eller en dispensation fra anden lovgivning som f.eks. vejlovgivningen.

² Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning med senere ændringer.

3.2. Parkeringsforhold

Klagerne har anført, at antallet af parkeringspladser til biler og cykler i lokalplanens delområde I, ikke lever op til retningslinjerne fastsat i Retningslinjer for anlæg af parkeringsarealer i Aarhus Kommune, jf. afsnit 2.3.2.

En lokalplan må ikke være i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Dette krav er en del af planlovens rammestyringsprincip, der fastslår, at den mere detaljerede planlægning er begrænset af rammerne i den overordnede planlægning.

Retningslinjer for anlæg af parkeringsarealer i Aarhus Kommune, som klagerne har henvist til, udgør ikke en del af kommuneplanen for Aarhus Kommune.

Det fremgår i øvrigt af § 1, stk. 2, i retningslinjerne, at bestemmelserne er vejledende i forhold til fastsættelse af parkeringskrav i bl.a. lokalplansager.

Kommunen er således ikke ved vedtagelsen af lokalplaner forpligtet til at fastsætte lokalplanens bestemmelser i overensstemmelse med de i retningslinjerne fastsatte normer for bil- og cykelparkering, og det udgør ikke en retlig mangel ved lokalplanen, at den ikke er i overensstemmelse med parkeringsnormerne.

3.3. Bebyggelsesprocent

3.3.1. Ændring af bebyggelsesprocenten i kommuneplanen

Planklagenævnet har på baggrund af klagen fundet anledning til at behandle spørgsmålet om fastlæggelsen af en bebyggelsesprocent for hele rammeområdet under ét, idet dette er en grundlæggende forudsætning for den retlige relevans af det klagepunkt om beregning af bebyggelsesprocent, som klageren har gjort gældende. Det er desuden en grundlæggende forudsætning for gyldigheden af det kommuneplantillæg, der muliggør lokalplanen.

Det er ikke i strid med planloven at fastsætte en bebyggelsesprocent for et rammeområde (evt. et delområde) under ét. Det er imidlertid en forudsætning, at området udlægges til en forholdsvis ensartet anvendelse. Baggrunden for muligheden for at fastsætte en bebyggelsesprocent for et delområde under ét er at give kommunen mulighed for ud fra nærmere planlægningsmæssige overvejelser at fastsætte en højere bebyggelsesprocent for nogle ejendomme i området, kompenseres ved en tilsvarende lavere bebyggelsesprocent for andre arealer i området, så den fælles procent overholdes.³

³ Naturklagenævnet Orienterer (NKO), 315/2004. NKO'en kan læses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>. Der henvises endvidere til vejledning nr. 9756 af 15. maj 2008 om kommuneplanlægning.

Hvis en kommune fastsætter rammer for lokalplanlægningen, der indeholder bebyggelsesprocenter for områder under et, bør grænserne for det enkelte område fastsættes, så området ikke gennemskæres af større veje eller jernbaner, og så større arealer, der udlægges til offentligt formål, som ikke forudsætter bebyggelse – herunder parker og større parkeringsarealer – ikke indgår i området.⁴

3.3.2. Planklagenævnets vurdering af den planlægningsmæssige begrundelse for fælles bebyggelsesprocent

I nærværende sag har kommunen i forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen udlagt et nyt rammeområde, der omfatter lokalplanområdet, og som vil omfatte etageboliger på op til 5 etager samt tagterrasse, et eksisterende boligområde med etageboliger på 4-5 etager samt et større vejareal (en del af A1).

Spørgsmålet er herefter, om der er den fornødne planlægningsmæssige begrundelse for at fastsætte en bebyggelsesprocent for disse områder under ét.

Kommunen har ikke anført nogen planlægningsmæssig begrundelse for fastsættelse af en samlet bebyggelsesprocent for et område, der også omfatter en del af A1 og et udbygget boligområde. Kommunen har alene i forbindelse med klagesagen anført, at vejarealet ligger i udkanten af rammeområdet, og at rammeområdet fremstår som et homogent område med en ensartet anvendelse i form af etagebebyggelse.

Planklagenævnet finder ikke, at der er den fornødne planlægningsmæssige begrundelse for at inddrage et større areal af A1 i den fælles bebyggelsesprocent.

Der er ikke i planerne eller i sagen i øvrigt noget, der indikerer, at A1 forudsættes bebygget eller på anden måde anvendt på en måde, der bevirker, at arealet har relevans for den øvrige del af rammeområdet, herunder lokalplanområdet.

Nævnet finder ikke, at det kan tillægges nogen betydning, at A1 ligger i den vestlige del af rammeområdet og ikke gennemskærer området, da der under alle omstændigheder er tale om et større areal, som ikke forudsættes bebygget.

Planklagenævnet finder endvidere ikke, at der er den fornødne planlægningsmæssige begrundelse for at inddrage det allerede udbyggede boligområde i den nordlige del af rammeområde i den fælles bebyggelsesprocent.

Planklagenævnet finder i den forbindelse ikke, at det kan tillægges nogen betydning, at området fremstår med etageboliger, og at der således er tale om en

⁴ Vejledning om kommuneplanlægning, afsnit C.4.2, ad nr. 3.

ensartet anvendelse med lokalplanområdet. Boligområdet er allerede udbygget, og det ses således ikke at have nogen relevans for kommuneplanlægningen, at det inddrages ved fastsættelsen af den samlede bebyggelsesprocent.

Der er heller ikke noget, der indikerer, at den eksisterende boligbebyggelse forudsættes nedrevet og eventuelt erstattet med ny bebyggelse, eller at området på anden måde har betydning for den resterende del af rammeområdet.

Samlet finder Planklagenævnet således ikke, at der foreligger den fornødne planlægningsmæssige begrundelse for at fastsætte en samlet bebyggelsesprocent for rammeområdet under ét, med inddragelse en del af A1 og et allerede eksisterende boligområde med etageboliger.

Fastlæggelsen af en bebyggelsesprocent under ét vil i en sådan situation efter nævnets opfattelse i øvrigt være egnet til at skabe misforståelser hos offentligheden og eventuelt også hos de politiske beslutningstagere i forhold til, hvilken bebyggelsesprocent der reelt planlægges for i lokalplanområdet. Dette gælder navnlig i en situation som den foreliggende, hvor der i lokalplanen er fastsat bestemmelser om et specifikt angivet antal m², der kan opføres, som ifølge noten til lokalplanbestemmelserne svarer til en bebyggelsesprocent, som ligger lige under den, der er fastsat i kommuneplantillægget, samtidig med, at der tillades yderligere arealer/bygningsdele, som reelt vil medføre et højere etageareal og en højere bebyggelsesprocent.

En planlægningsmæssig begrundelse er et grundlæggende krav til enhver plan, og nævnet finder derfor, at kommuneplantillæggets bestemmelse om bebyggelsesprocent lider af en væsentlig retlig mangel.

Kommuneplantillæg nr. 31 udlagde et nyt rammeområde 14.02.28 CE, hvor alene rammebestemmelserne om bebyggelsesprocent og etageantal var ændret i forhold til rammebestemmelserne i det eksisterende rammeområde 14.02.06 CE, og bestemmelsen om bebyggelsesprocent er således en væsentlig del af den vedtagne kommuneplanramme. Desuden er der en nær sammenhæng mellem bestemmelser om bebyggelsesprocent og etageantal. Nævnet finder derfor, at hele tillægget må ophæves som ugyldigt.

3.4. Lokalplanens overensstemmelse med kommuneplanen

Konsekvensen af, at tillæg nr. 31 til kommuneplan 2017 er ugyldigt, er, at de rammebestemmelser, der var gældende for området forud for vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 31, fortsat er gældende, herunder den maksimale bebyggelsesprocent på 130 for den enkelte ejendom.

Spørgsmålet om lokalplanens overensstemmelse med kommuneplanen, skal således vurderes efter disse rammebestemmelser.

En lokalplan må ikke være i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Dette krav er en del af planlovens rammestyringsprincip, der

fastslår, at den mere detaljerede planlægning er begrænset af rammerne i den overordnede planlægning.

Lokalplanen fastsætter ikke udtrykkelige regler om hverken et maksimalt etageareal eller bebyggelsesprocent. Der er dog fastsat bestemmelser, der angiver et specifikt antal m², der må opføres, som svarer til en bebyggelsesprocent på ca. 164 i delområde I og II, samt giver mulighed for yderligere arealer/bygningsdele, der efter bygningsreglementets regler vil skulle medregnes i etagearealet og bebyggelsesprocenten.

Planklagenævnet finder det helt usandsynligt, at lokalplanens bestemmelser alene muliggør en bebyggelsesprocent på 130 på alle de enkelte ejendomme i lokalplanområdet.

Bestemmelserne i lokalplan nr. 1090 er således i strid med kommuneplanrammens bestemmelse om en maksimal bebyggelsesprocent på 130 for den enkelte ejendom.

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

På grund af resultatet har Planklagenævnet ikke fundet anledning til at tage stilling til de øvrige klagepunkter om lysforhold, indbliksgener, friarealer/opholdsarealer, officialprincippet og uoverensstemmelser i lokalplanens bestemmelser om etageantal, jf. afsnit 2.3.4.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver lokalplan nr. 1090, Blandet boligområde ved Randersvej og Bøgegade, og kommuneplantillæg nr. 31 til kommuneplan 2017, som er endeligt vedtaget af Aarhus Kommune den 28. maj 2019.

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

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

4. Gebyr

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

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

