

25. marts 2021
Sagsnr.: 20/11731
Klagenr.: 1014399

AFGØRELSE
i klagesag om Nyborg Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 318

Nyborg Kommune har den 25. august 2020 endeligt vedtaget lokalplan nr. 318, Mindre boliger ved Knudshovedvej i Nyborg.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

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

Planklagenævnet
NAEVNES HUS
Toldboden 2
8800 Viborg

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

1. Klagen til Planklagenævnet

En række beboere uden for lokalplanområdet klagede den 27. september 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan.

Planklagenævnet modtog klagen den 20. oktober 2020 fra kommunen.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1. Planområdet

Lokalplanområdet ligger i byzone og omfatter en enkelt ejendom ved A1 i Nyborg. Ejendommen er placeret på matr.nr. [REDACTED].

Ejendommen ligger centralt i A1 kvarteret mellem A1, A2 og A3.

Kvarteret består hovedsageligt af beboelsesejendomme, som varierer mellem enfamilieshuse, murermestervillaer, dobbelthuse og etageejendomme.

2.2. Kommuneplan 2017

Det fremgår af kommuneplan 2017, at planens generelle rammebestemmelser gælder for alle områder, medmindre andet er nævnt særskilt i de konkrete rammer for de enkelte områder.

Det fremgår til afsnit med rammebestemmelser for parkering, at de finder anvendelse på ny bebyggelse og ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse. Det fremgår af rammebestemmelserne, at der er opstillet generelle krav til p-pladser i kommunen, og at der i boligområder ved etagebebyggelse skal være 1½ parkeringsplads pr. bolig.

Lokalplanområdet er omfattet af rammeområde 1.B.11, Nyborg, A1 kvarteret. Rammeområdets anvendelse er boligområde med maksimalt 2 etager. Der er ikke i rammeområdet bestemmelser om parkering. Til et afsnit kaldet "Generelle rammer" er henvist til, at de generelle rammer gælder.

Herudover fremgår til afsnittet "særlige bestemmelser" i rammeområdet:

Bebyggelsesprocent max 30 åben lav, 35 for tæt-lav og 60 % for etageboligbyggeri. Der kan etableres én butik til områdets lokale forsyning med max. butiksstørrelse 1000 m².

2.3. Kommuneplantillæg nr. 22

Aalborg Kommune har den 25. august 2020 endeligt vedtaget kommuneplantillæg nr. 22.

Der fremgår følgende om tillæggets indhold:

Tillægget ændrer rammeområde 1.B.11, der er udlagt til boligformål. Det specificeres, at der gælder en maksimal bygningshøjde på 10 m og et maksimalt etageantal på 2½ for etageboligbyggeri i hele rammeområdet. Dette harmonerer med bestemmelserne i den gældende lokalplan for området.

Derudover opstilles en konkret arealramme for boligbyggeri på matr. nr. [REDACTED] på 927 m², hvilket svarer til en bebyggelsesprocent på ca. 125.

Byrådet ønsker ikke at muliggøre en sådan fortætningsmulighed generelt i rammeområdet, da det vil være op til en konkret, individuel vurdering i hvert enkelt tilfælde, om en grund vil kunne indrettes med en sådan øget udnyttelsesgrad. Her tænkes f.eks. på, om grunden kan rumme et passende antal parkeringspladser og et rimeligt og godt fri- og opholdsareal. Dertil kommer en vurdering af, om en sådan øget bebyggelsesgrad vil have væsentlig negativ påvirkning på nabogrunde.

Nyborg Kommune vurderer, at en sådan øget bebyggelsesgrad på matr. nr. [REDACTED] kan håndteres som reguleret i forslag til lokalplan nr. 318. Her lægges bl.a. vægt på, at grunden er en hjørnegrund med vejarealer (og teknisk anlæg) på tre sider. Der lægges endvidere vægt på, at grunden i forvejen indeholder en høj etageejendom, der koncentrerer et stort boligareal på et lille grundstykke. Slutteligt lægges der vægt på, at grunden kan indrettes hensigtsmæssigt, hvad angår parkerings- og fri- og opholdsarealer som beskrevet i lokalplanforslaget.

Det fremgår af tillægget, at rammeområde 1.B.11, som det fremgår af kommuneplan 2017, aflyses og erstattes af rammeområde 1.B.11, som det fremgår af kommuneplantillæg nr. 22.

Der fremgår følgende om rammeområdet til et afsnit om bebyggelsesprocent:

30% beregnet ud fra den enkelte ejendom

Herudover fremgår der følgende til et afsnit om bebyggelsens omfang:

[...] Bebyggelsesprocent max 30 åben lav, 35 for tæt-lav og 60% for etageboligbyggeri. [...] På matr. nr. [REDACTED] kan der etableres i alt 927 m² etageareal til boligformål.

Til et afsnit om generelle rammer fremgår, at de generelle rammer gælder.

2.4. Den vedtagne lokalplan

Aalborg Kommune har den 25. august 2020 endeligt vedtaget lokalplan nr. 318, Mindre boliger ved Knudshovedvej i Nyborg.

Det fremgår af lokalplanen, at denne er udarbejdet for at skabe plads til flere små og billige boliger i Nyborg by. Lokalplanen har til formål at muliggøre en huludfyldning med seks boliger på ejendommen A4 i Nyborg.

Lokalplanens § 6.1 fastsætter følgende om parkeringsforhold:

Der må ikke etableres færre parkeringspladser end det fremgår af nedenstående tabel:

<i>Boligtype</i>	<i>Parkeringspladser til biler pr. bolig</i>	<i>Parkeringspladser til cykler pr. bolig</i>
<i>Boliger på op til 40 m²</i>	<i>½</i>	<i>1½</i>
<i>Boliger på over 40 m²</i>	<i>1</i>	<i>1½</i>

Lokalplanen indeholder følgende redegørelse om lokalplanens § 6 om parkeringsforhold:

Lokalplanen stiller et krav på i alt ni parkeringspladser til biler. Det er mindre end de 18, der kræves i kommuneplanens generelle ramme. Det lavere parkeringskrav stilles ud fra følgende argumenter. De seks eksisterende boliger har i dag et ikke opstreget parkeringsareal, der vurderes at svare til seks parkeringspladser, altså 1 plads pr. bolig. Det vurderes tilstrækkeligt at opretholde dette niveau. For de seks nye boliger er det væsentligt at fremhæve, at boligernes størrelse og forventede pris vil henvende sig til en målgruppe bestående af unge, der typisk vil være under uddannelse. Den centrale beliggenhed af boligerne i Nyborg by, og ift. bl.a. Nyborg Station, taler for, at parkeringskravet bør nedsættes.

I et lignende projekt for mindre boliger ved A5 i Nyborg (A6) er der stillet et parkeringskrav for 1 og 2 værelsesboliger på 1/4 p-plads pr. bolig. Da der i det nævnte tilfælde er tale om en større udbygning vil der i højere grad her kunne forventes en vis dobbeltudnyttelse af p-pladser. Der fastsættes derfor i nærværende lokalplan et højere p-krav på ½ plads pr. bolig for de nye, mindre boliger, svarende til i alt tre pladser.

Lokalplanens § 7.1 fastsætter følgende om bebyggelsens omfang og placering:

Det samlede etageareal i lokalplanområdet må ikke overstige 927 m². Herudover må etableres op 20 m² til overdækkede arealer og skure/depotrum.

2.5. Klagen og bemærkningerne hertil

2.5.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 27. september 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 6. oktober 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.5.2. Lokalplanens overensstemmelse med kommuneplanens bebyggelsesprocent

Klagernes bemærkninger

Klagerne anfører, at en bebyggelsesprocent på 125 overskrider den nuværende ramme, der er beskrevet for området.

Kommunens bemærkninger

Kommunen henviser til lokalplanens § 7, stk. 1. Kommunen oplyser, at der før vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 22 var fastsat en bebyggelsesprocent for rammeområdet på maksimalt 30 for åben lav, 35 for tæt-lav og 60 for etageboligbyggeri i rammeområde nr. 1.B.11. Ved vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 22 blev det fastsat, at der på matr.nr. [REDACTED], kan etableres i alt 927 m² etageareal til boligformål.

Kommunen anfører, at lokalplanen ved vedtagelsen af planen sammen med kommuneplantillægget er i overensstemmelse med kommuneplanens rammer for området, hvad angår bebyggelsesomfang. Kommunen henviser til redegørelsen i kommuneplantillæg nr. 22 for baggrunden for ændringen af bebyggelsesomfanget på grunden.

2.5.3. Lokalplanens overensstemmelse med kommuneplanens parkeringskrav

Klagernes bemærkninger

Klagerne anfører, at der ifølge kravene til parkering i Nyborg Kommune skal være 1½ parkeringsplads pr. bolig ved boliger med 3 værelser og ½ parkeringsplads pr. bolig ved 1 og 2 værelses lejligheder.

Klagerne oplyser, at de planlagte 6 parkeringspladser til de nuværende 6 lejligheder ikke er i overensstemmelse med kravene til 3 værelseslejligheder. Klageren anfører, at der allerede ved det nuværende byggeri er for lidt parkeringsareal.

Klagerne mener, at der bør anvises 12 parkeringspladser. Ifølge klagerne bør der anvises parkering svarende til de lejligheder, der er, og de nye der etableres.

Kommunens bemærkninger

Kommunen henviser til lokalplanens § 6, stk. 1, hvor der er differentierede krav til parkeringspladser for planområdet. Kommunen oplyser, at kommuneplan 2017's generelle ramme for parkering fastsætter et generelt krav på 1½ parkeringsplads pr. etagebolig.

Kommunen oplyser endvidere, at kommunen i forbindelse med lokalplanlægning for området har foretaget en konkret vurdering af parkeringsbehovet for den samlede boligbebyggelse i området. Kommunen henviser til redegørelsen i lokalplanen til § 6.

Kommunen vurderer, at der er foretaget den relevante planfaglige vurdering ift. fastsættelse af et specifikt parkeringskrav for planområdet med udgangspunkt i kommuneplan 2017's generelle rammebestemmelser og det konkrete projekt, der danner baggrund for lokalplanen.

2.5.4. Partshøring

Klagerne anfører, at partshøring i sagen ikke er sket til de berørte parter i området. Ifølge klagerne har kommunen valgt ikke at fremsende materiale i høring til beboerne på A1 [redacted] og [redacted] og A7, som også er yderst berørt af skyggegener og indbliksgener fra det kommende byggeri.

Klagerne anfører i forbindelse hermed, at kommunen ikke har forholdt sig til kravet om, at lokalplanforslaget skal sendes i høring blandt berørte borgere, så de har mulighed for at komme med indsigelser og ændringsforslag. Hertil anfører klagerne, at borgerne, der ikke er blevet hørt, ikke har haft mulighed for at komme med indsigelser til lokalplan nr. 318.

2.5.5. Lighedsgrundsætningen

Klagerne anfører, at grundejeren af A8 [redacted] tidligere har fået afslag på at frasælge grund til dennes nabo, A9 [redacted], da dette ville være en overskridelse af bebyggelsesprocenten. Klagerne anfører, at dette medfører ulige behandling af naboforhold.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.¹

Følgende betragtes som et retligt spørgsmål:

- Om en lokalplan er i strid med kommuneplanen.

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

- Om kommunen har overholdt almindelige forvaltningsretlige principper og regler, herunder lighedsgrundsætningen.

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

3.2. Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan

3.2.1. Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner

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.

En kommuneplan fastlægger på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen en hovedstruktur, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen, jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 1, retningslinjer for arealanvendelsen m.v., jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 2, og rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen, jf. § 11, stk. 2, nr. 3. En lokalplan må hverken være i strid med kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser. Desuden må lokalplanen ikke være i strid med redegørelsens rækkefølgeangivelse.

3.2.2. Planklagenævnets vurdering vedrørende bebyggelsesomfang

Klageren har gjort gældende, at en bebyggelsesprocent på 125 overskrider den nuværende ramme, der er beskrevet for området, jf. afsnit 2.5.2.

Det fremgår af kommuneplantillægget, at bebyggelsesprocenten i rammeområde 1.B.11 maksimalt må være 60 for etageboligbyggeri. Kommuneplantillæg nr. 22 opstiller imidlertid en konkret arealramme for boligbyggeri på matr. nr. [REDACTED] på 927 m². Det fremgår i øvrigt af redegørelsen, at det svarer til en bebyggelsesprocent på ca. 125.

Planklagenævnet finder ikke, at bebyggelsesomfanget overskrider den fastsatte ramme i kommuneplantillæg nr. 22, og nævnet finder derfor ikke, at lokalplanen er i strid med rammen for bebyggelsesprocenten på ejendommen. Nævnet bemærker, at det er uden betydning, at det ikke fremgår af kommuneplantillægget, hvor høj bebyggelsesprocent der må være på den konkrete ejendom, da det fremgår præcist af tillægget, hvor mange kvadratmeter der må være for hele ejendommen.

3.2.3. Planklagenævnets vurdering vedrørende parkeringspladser

Klageren har gjort gældende, at de planlagte parkeringspladser ikke er i overensstemmelse med kravene til parkeringspladser i kommuneplanen, jf. afsnit 2.5.3.

Det fremgår af kommuneplanen, at rammebestemmelserne for parkering finder anvendelse på ny bebyggelse og ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse. Det fremgår af rammebestemmelserne, at der i boligområder ved etagebebyggelse skal være 1½ parkeringsplads pr. bolig.

Kommuneplantillæg nr. 22 nævner ikke andre konkrete rammer for parkeringspladser i rammeområde 1.B.11.

Det er således kommuneplanens generelle rammebestemmelser for parkeringspladser, som gælder for rammeområdet. Nævnet bemærker i øvrigt, at der ikke for dette rammeområde gælder sådanne bestemmelser i kommuneplanen for forskellige størrelser af boliger, som klageren henviser til.

Lokalplan nr. 318 fastsætter i § 6.1, at der ikke må etableres færre parkeringspladser end ½ parkeringsplads pr. bolig på op til 40 m² og 1 parkeringsplads pr. bolig på over 40 m². Det fremgår af lokalplanens bemærkninger til bestemmelsen, at lokalplanen stiller krav om 9 parkeringspladser, men at der efter kommuneplanens generelle rammer ville skulle etableres 18 parkeringspladser.

Planklagenævnet finder, at lokalplanen dermed stiller krav om et mindre antal parkeringspladser, end kommuneplanens rammebestemmelser opstiller krav om.

Lokalplanen er således vedtaget i strid med planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

Planklagenævnet finder, at der er tale om en væsentlig retlig mangel, som medfører, at lokalplanen er ugyldig.

Planklagenævnet bemærker, at det er uden betydning for denne vurdering, at kommunen har anført i lokalplanens redegørelse, at boligernes størrelse og forventede pris vil henvende sig til unge typisk under uddannelse, da en fravigelse af kommuneplanens generelle rammebestemmelser forudsætter hjemmel i kommuneplanen eller et kommuneplantillæg.

Da Planklagenævnet ophæver lokalplanen, har nævnet ikke fundet anledning til at tage stilling til klagepunktet om partshøring.

3.3. Lighedsgrundsætningen

Klagerne har gjort gældende, at lokalplanen medfører ulige behandling af naboforhold, fordi en grundejer i området tidligere har fået afslag på at frasælge grund, da dette ville være en overskridelse af bebyggelsesprocenten, jf. afsnit 2.5.5.

Lighedsgrundsætningen er ikke til hinder for, at kommunen i kommuneplanen/et kommuneplantillæg beslutter at udlægge et bestemt område i kommunen til bestemte formål. Kommunen kan desuden som udgangspunkt frit beslutte, om den ønsker at tilvejebringe en lokalplan. Kommunen er således ikke som følge af lighedsgrundsætningen afskåret fra at vedtage planer, som giver mulighed for f.eks. overskridelse af bebyggelsesprocenten, der ikke tidligere har været muligt i det pågældende område, eller som fortsat ikke er muligt i andre områder i kommunen.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i dette klagepunkt.

3.4. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver lokalplan nr. 318, Mindre boliger ved Knudshovedvej i Nyborg, som er endeligt vedtaget af Nyborg Kommune den 25. august 2020.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.² 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.

3.5. Bemærkninger til en eventuelt ny behandling af sagen

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunen ønsker at vedtage lokalplanen igen, skal kommunen afklare, om lokalplanen skal tilrettes, så parkeringsnormen er i overensstemmelse med kommuneplanens rammebestemmelse, eller om kommuneplantillægget skal ændres, så den svarer til indholdet af lokalplanen.

Hvis kommunen vælger at ændre kommuneplantillægget, så parkeringsnormen svarer til lokalplanens parkeringsnorm, kan kommunen genvedtage lokalplanen endeligt med dens nuværende indhold.

Planklagenævnet gør endvidere opmærksom på, at kommunen skal overveje, om der bør ske partshøring og/eller underretning efter planlovens § 26 af de af klageren anførte ejendomme, hvis kommunen behandler kommuneplantillægget og/eller lokalplanen igen.

4. Gebyr

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

² Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.