

17. december 2020
Berigtiget 21. december 2020
Sagsnr.: 18/05923 og 18/05925
Klagenr.: 1000823 og 1000825
(Tidl.: NMK-33-04535 og NMK-33-04537, klageID 245001 og 244992)

**BERIGTIGET AFGØRELSE
i klagesag om Faxe Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 13 og lokalplan nr. 300-46**

Faxe Kommune har den 14. december 2017 endeligt vedtaget kommuneplantillæg nr. 13 til kommuneplan 2013 samt lokalplan nr. 300-46, Udvidelse af Faxe Ladeplads lystbådehavn og rekreative faciliteter på sydstranden.

Planklagenævnet
Toldboden 2 Toldboden 2
8800 Viborg

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

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelserne.

Planklagenævnet giver delvist medhold i klagen, idet nævnet ophæver lokalplanens bestemmelser, som muliggør eller knytter sig specifikt til pontonerne eller De Hvide Droninger, det vil sige §§ 3.12-3.16, §§ 7.12-7.14, § 8.5, § 10.3 og § 12.3.

Planklagenævnet ophæver desuden følgende passager i kommuneplantillæg nr. 13 til kommuneplan 2013, i kolonnen "Bemærkninger" til rammeområde FL-R3:

- ", bortset fra de to betonkonstruktioner"
- ", herunder broer, badeanlæg med havvand samt mindre bygninger til sauna, omklædning, toiletfaciliteter, shelters, opbevaringsfaciliteter for klubber ol. der understøtter aktiviteter i tilknytning til badning, svømning og søsportsaktiviteter som fx kajak, kystfiskeri, dykning ol."

Planklagenævnet ophæver endelig følgende i kolonnerne "Max bebyggelses % for den enkelte ejendom" og "Max. antal etager":

- "10 %"
- "1"

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet.....	3
2. Sagens oplysninger.....	3
2.1. Området.....	3
2.2. Det vedtagne kommuneplantillæg.....	3
2.3. Den vedtagne lokalplan.....	5
2.4. Klagen og bemærkningerne hertil.....	9
2.4.1. Korrespondance i klagesagen.....	9
2.4.2. Planlægning på søterritoriet.....	9
2.4.3. Kystnærhedszonen.....	10
2.4.4. Udlæg af ny byzone.....	13
2.4.5. Overensstemmelse med kommuneplan.....	13
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse.....	13
3.1. Planklagenævnets kompetence.....	13
3.2. Planlægning på søterritoriet.....	14
3.2.1. Reglerne om søterritoriet.....	14
3.2.2. Planlægning for vandområder/søterritoriet.....	14
3.2.3. De konkrete anlæg og arealer.....	15
3.2.4. Vandområder og ponton-øer.....	15
3.2.5. Nye landarealer.....	16
3.2.6. Havneanlæg og De Hvide Dronninger.....	16
3.3. Kystnærhedszonen.....	17
3.3.1. Generelt om kystnærhedszonen.....	17
3.3.2. Inddragelse af nye arealer i byzone og af søterritoriet.....	18
3.3.3. Planklagenævnet opfattelse af den konkrete planlægning.....	19
3.3.4. Vurdering i forhold til parkeringspladsen.....	19
3.3.5. Vurdering i forhold til udvidelsen af lystbådehavnen.....	20
3.3.6. Vurdering i forhold til De Hvide Dronninger.....	20
3.3.7. Vurdering i forhold til strandpromenaden.....	21
3.4. Udlæg af ny byzone.....	22
3.5. Planklagenævnets afgørelse.....	23
4. Gebyr.....	24

1. Klagen til Planklagenævnet

En lokalafdeling af Danmarks Naturfredningsforening klagede den 31. januar 2018 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan og kommuneplantillæg.

Planklagenævnet modtog klagen den 12. februar 2018 fra kommunen.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området

Planområdet omfatter et areal på ca. 33 ha, hvoraf ca. 25 ha er havområde i Faxe Bugt. Området ligger ved Faxe Ladeplads og omfatter en del af den eksisterende havn, der både fungerer som lystbådehavn og fiskerihavn, samt stranden syd for havnen indtil udløbet af Faxe Å.

Området grænser mod nord og vest op til A 1 /A 2, Lystskoven og boligbebyggelsen, som ligger ud til A 1. Mod nordøst ligger en erhvervshavn. Lokalplanen afgrænses mod sydvest, syd, øst og nordøst af Faxe Bugt.

2.2. Det vedtagne kommuneplantillæg

Kommunen vedtog den 14. december 2017 endeligt kommuneplantillæg nr. 13, Udvidelse af Faxe Ladeplads lystbådehavn og rekreative faciliteter på sydstranden, til kommuneplan 2013 for Faxe Kommune.

Kystnærhedszone

Det fremgår af tillægget, at det er udarbejdet på baggrund af et ønske om at udvide Faxe Ladeplads lystbådehavn samt at forbedre forholdene ved indsejlingen for både lystbådehavn og erhvervshavn. Derudover er det formålet at give mulighed for at etablere flere rekreative faciliteter langs stranden og ud for kysten.

Der fremgår følgende af tillæggets redegørelse til et afsnit om kystnærhedszonen:

Området er omfattet af reglerne i planloven om byggeri inden for kystnærhedszonen [...].

Det indgår i Faxe Kommunes erhvervsstrategi 2015, at der skal foretages en særlig branchestrukturert indsats for at fremme turisterhvervet i Faxe Kommune i de kommende år. Faxe Kommune har besluttet at udvikle tre projekter som vækstdrivere i Faxes turisme: Faxe Kalkbrud og Geomuseum Faxe, Tårnprojektet Camp Adventure ved Rønnede og De hvide Dronninger ved Faxe Ladeplads. De tre projekter har alle tre en stærk profil indenfor aktive ferieformer og retter sig mod at tilbyde oplevelser til

de mange besøgende i destination Visit Sydsjælland Møn.

Faxe Ladeplads er mærket af, at stranden langs sommerhusområderne og frem til lystbådehavnen over årene er eroderet. Målet med projektet De hvide Dronninger er således, at skabe en attraktiv strand med rekreative faciliteter, der skaber mulighed for aktiviteter og oplevelser til destinationens turister og områdets beboere. Ligeledes vil offentlighedens adgang til kysten blive sikret og udbygget med projektets gennemførelse.

Faxe Ladeplads er et eksisterende bysamfund med større ferie- og fritidsbebyggelser og det vil således være i overensstemmelse med planlovens bestemmelser for kystnærhedszonen, at tillade etablering af ferie- og fritidsanlæg ved Faxe Ladeplads, som kan skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst.

Rammeområder og zoneforhold

Kommuneplantillægget omfatter:

- FL-R3, Kystlinien ved A 1 (ligger længst mod syd)
- FL-R7, Lystbådehavn (ligger længst mod nord)

Det fremgår, at både nuværende og fremtidige zoneforhold for rammeområde FL-R3 er landzone. Herudover fremgår det, at både nuværende og fremtidige zoneforhold for rammeområde FL-R7 er byzone.

Afgrænsningen af rammeområderne for FL-R3 og FL-R7 er ændret, så de fremover omfatter vandområder i Faxe Bugt. Grænsen mellem rammeområderne er desuden flyttet længere mod syd, så den nordligste del af matr.nr. ■■■, som udgøres af et mindre strandareal, inddrages i byzone i kommuneplantillægget.

Begge rammeområders anvendelse er fastsat til rekreativt område.

Der fremgår følgende i forhold til rammeområde FL-R3:

Rekreativt strandområde til ferie-, fritids- og parkeringsformål.

Der fremgår desuden følgende i forhold til rammeområde FL-R7:

Rekreative ferie-, fritids- og parkeringsformål, herunder lystbådehavn. Erhvervsformål, herunder erhvervsfiskeri.

Det fremgår ikke af tillægget, hvilke præcise arealer på søterritoriet, der ønskes opfyldt eller etableret anlæg på.

Retningslinjer

I kommuneplantillægget er nævnt en række retningslinjer fra kommuneplanen, som gælder for de i kommuneplantillægget omfattede rammeområder, herunder retningslinje 4.3.4.8. Heraf fremgår følgende:

De særlige visuelle oplevelsesmuligheder er udpeget på kort [4.3.4.A.] Der må ikke opføres byggeri eller ske ændret arealanvendelse, som hindrer udsyn fra de udpegede områder.

På kortet i kommuneplanen er hele området langs med vandet ved Faxe Ladeplads markeret som oplevelsesområder.

2.3. Den vedtagne lokalplan

Lokalplan nr. 300-46, Udvidelse af Faxe Ladeplads lystbådehavn og rekreative faciliteter på sydstranden, blev endeligt vedtaget den 14. december 2017.

Lokalplanen omfatter bl.a. en del af det eksisterende havneanlæg, vandområder i Faxe Bugt, den påtænkte udvidelse af lystbådehavnen, De Hvide Dronninger, ponton-øer i Faxe Bugt, eksisterende strandarealer og nye strandarealer.

Der fremgår følgende af lokalplanens redegørelse vedrørende baggrund og formål:

Denne lokalplan er udarbejdet på baggrund af et ønske om, at udvide Faxe Ladeplads lystbådehavn samt at forbedre forholdene ved indsejlingen for både lystbådehavn og erhvervshavn. Der ud over er det formålet, at give mulighed for at etablere flere rekreative faciliteter langs stranden og ud for kysten. Det er samtidigt ønsket at hele området skal være en stærk og attraktiv rekreativ forbindelse langs med stranden, som kan være bindeled mellem sommerhusområdet syd for lokalplanområdet og Faxe Ladeplads bymidte.

Det er Faxe Kommunes vurdering, at man i Faxe Ladeplads, som er kommunens eneste badeby, vil kunne skabe ny bosætning og skabe rammer for etablering af flere overnatningstilbud i kystnærhedszonen i overensstemmelse med den nyligt vedtagne planstrategi for natur, friluftsliv og turisme.

Der er i den forbindelse udarbejdet et projektforslag for en ny strand og rekreative faciliteter, som blandt andet indeholder 2 betonkonstruktioner kaldet De hvide Dronninger.

Herudover fremgår til et afsnit om lokalplanens indhold vedrørende udvidelse af lystbådehavnen med etablering af nyt moleanlæg følgende:

Lokalplanen giver mulighed for at udvide lystbådehavnen med en ny frem-skudt indsejling med fremrykkede moler og en sejltrede med større dybde.

En ændring af molerne forventes samtidig, at kunne bidrage til en mere naturlig sedimenttransport langs kysten.

Indsejlingen vil få to næsten symmetriske molehoveder og en indsejlingsbredde på ca. 50 m. De to moler definerer en delvis beskyttet forhavn, som breder sig ud lige indenfor indsejlingen. Forhavnen kan benyttes af de store skibe til reduktion af farten og justering af kursen, mens forhavnen af lystsejlere kan benyttes til bjærgning og sætning af sejl ved indsejling henholdsvis afsejling.

Den nye østmole etableres så der er vejadgang og mulighed for parkering. Udvidelsen forventes at kunne give plads til 80 nye bådpladser + 60 gæstebådpladser, slæbested og aktivitetsbåse for fiskeri, kajakker, søspejdere, windsurfing, søredning, butikker, caféer og grej samt en havneplads.

Til et afsnit om rekreative faciliteter på sydstranden fremgår følgende:

Faxe Kommune har fået tilladelse til at kystsikre A 1 ved sandfodring af stranden nedenfor. Den nye strand skal forhindre bølgeoverskyl af A 1 og erosion af området omkring vejen. Lokalplanen giver mulighed for at der kan etableres adgang for maskiner, som kan oprense tang fra stranden.

Langs stranden syd for lystbådehavnen er det i projektforslaget for De hvide Dronninger tanken, at etablere en promenade på stranden, hvor en række mindre trapper vil forbinde A 1 med promenaden og stranden. Alternativt kan promenaden ligge i niveau med A 1, som dermed omlægges til både at fungere som vej og promenade med en oprioritering af de bløde trafikanter.

Uanset promenadens placering langs vejen eller langs strandbredden, kan den udvides fem steder med små aktivitetsplatforme som indrettes med faciliteter til fx. udendørs fitness og grill-områder. Langs selve promenaden kan der etableres opholdspladser og afskærmet belysning.

Til et afsnit om kystnærhedszonen fremgår den samme tekst, som fremgår om kystnærhedszonen i kommuneplantillægget.

Til lokalplanens § 1 om formålet, fremgår bl.a. følgende:

Det er lokalplanens formål:

- [...]
- *at give mulighed for en udvidelse af Faxe Ladeplads lystbådehavn med ekstra bådpladser og faciliteter, der naturligt hører til en anvendelse som fiskeri- og lystbådehavn.*

Der fremgår bl.a. følgende af lokalplanens § 3 om anvendelsen:

3.1 Lokalplanen udlægger området til havneformål, lystbådehavn med tilhørende servicefunktioner, samt strandareal og rekreative fritidsaktiviteter.

3.10 Parallelt med strækningen kan der på stranden eller som en udvidelse af A 1 etableres en strandpromenade.

3.11 Strandpromenaden kan udvides op til fem steder med små aktivitetsområder, som indrettes med faciliteter til ophold, leg, udendørs fitness og grill-områder eller lignende faciliteter.

3.14 Ud for Dronningerne kan der etableres tre ponton øer inden for byggefelterne H, J og K på kortbilag 2, ligeledes med mulighed for rekreative faciliteter og ophold. Der må ikke etableres bygninger på øerne.

3.15 Ponton-øen inden for byggefelt H kan indrettes med opholdsfaciliteter og en kajakrutchebane.

3.16 Ponton øen inden for byggefelt J og K kan indrettes med opholdsfaciliteter, udspringsfaciliteter og en vandrutchebane.

3.17 De arealer, som på kortbilag 2 er markeret som grønne arealer, må ikke bebygges, dog med undtagelse af faciliteter som er en del af promenaden og dens aktivitetsområder jf. §3.11, samt anlæg til områdets tekniske forsyning jf. § 3.19.

3.19 Der må inden for lokalplanområdet opføres anlæg til områdets tekniske forsyning. Herunder energiforsyningsanlæg, antenneanlæg, kloakpumpestation, regnvandsbassin, støjværn samt anlæg til sikring mod oversvømmelse m.v

Der fremgår følgende af planens § 5 om vej, sti og parkeringsforhold:

5.1 Der udlægges areal til følgende veje og stier, i princippet som vist på kortbilag 3:

- [...]
- Sti e-f anlægges som en promenade, jf. 5.2-5.5 med en bredde på mindst 5 meter ved anlæg på stranden og med en bredde på mindst 3,5 meter hvis den anlægges langs A 1 .

5.2 Promenaden e-f skal ved anlæg på stranden etableres som en betonflade.

Promenaden e-f skal ved anlæg langs A 1 udføres med en fast belægning og med en kant mod stranden som afgrænsning mellem vej/promenade og strand.

5.3 På op til 5 steder langs promenaden kan denne udvides i retning mod stranden med arealer, som kan indrettes til udendørs fitness, leg, grill og ophold. Hver af disse flader må max. være 100 m².

2 af disse udvidelser skal etableres i forbindelse med parkeringspladserne, 2 i forbindelse med adgang til Dronningerne og 1 skal etableres på strækningen mellem Dronning Dagmar og parkeringspladsen syd for lystbådehavnen.

5.5 Kanten mellem promenaden langs A 1 og stranden skal på hele strækningen udformes så den indeholder sidde- og opholdsmuligheder med udsigt til både havet, stranden og aktivitetspladserne.

5.6 Der skal udlægges parkeringspladser inden for de udlagte parkeringsarealer, som vist på kortbilag 2.

Herudover fremgår der bl.a. følgende af planens § 7 om bebyggelsens omfang og placering:

7.1 Ny bebyggelse skal placeres inden for de byggefelter, som er markeret på kortbilag 2.

7.12 Inden for byggefelt G, som er markeret på kortbilag 2, må der etableres rekreative faciliteter, som opfylder:

- På høfden må der etableres en bebyggelse på max 450 m² til toiletter, opbevaring af både, kajaker og udstyr hertil, et samlingsrum og et "shelter".
- Bebyggelsen (ekskusiv værn) må max. opføres i en højde på 5,5 meter målt fra vandlinien DVR90.

7.13 Inden for byggefelt H, J og K som er markeret på kortbilag 2, må der etableres en ponton-ø, som opfylder:

- Der kan etableres en forankret "ø" på max. 100 m².

7.14 Inden for byggefelt I, som er markeret på kortbilag 2, må der etableres rekreative faciliteter, som opfylder:

- På høfden må der etableres en bebyggelse på max 500 m² til sauna, klatrevæg, omklædning, toiletfaciliteter, udendørs brusere og rum til opbevaring.
- Bebyggelsen (ekskusiv værn) må max. opføres i en højde på 5,5

meter målt fra vandlinien DVR90.

Der fremgår bl.a. følgende af planens § 10 om skiltning og belysning:

På promenaden e-f skal belysningen integreres og indbygges som en del af de opholdsmuligheder som etableres langs promenaden.

Det fremgår af lokalplanens kortbilag 2 om arealanvendelse, at der er to rektangulære byggefelt, G og I, til De Hvide Dronninger, der går ud fra stranden og et stykke ud i vandet. Ude i vandet, uden forbindelse med kysten, er angivet 3 mindre byggefelt, H, J og K til ponton-ørerne. Herudover fremgår det af kortbilaget, at der bl.a. er et parkeringsareal i forlængelse af stranden op mod lystbådehavnen, som går lidt ud i vandarealet.

2.4. Klagen og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 31. januar 2018. Klageren har uddybet klagen den 1. marts 2018. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 12. februar 2018, 20. marts 2018 og 23. november 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Planlægning på søterritoriet

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at planlovens regler som udgangspunkt kun gælder for landarealer og ikke for vandområdet, som er omfattet af statens højhedsret over søterritoriet. Hertil anfører klageren, at det i 2007 blev muligt at planlægge for anvendelsen af vandområder i forbindelse med et afgrænset byomdannelsesområde, såfremt vandområdet ligger inden for et havns dækkende værker. Klageren gør gældende, at der ikke med den påklagede lokalplan og kommuneplantillæg er tale om et byomdannelsesområde.

Herefter anfører klageren, at det efter planloven ikke er muligt at planlægge for den fysiske anvendelse af søterritoriet i en lokalplan eller kommuneplantillæg, udlægge byggefelt på havet i planerne m.v.

Klageren anfører, at lokalplanen udlægger delområder, der strækker sig langt ud på søterritoriet, jf. bilag 1, og flere byggefelt, der strækker sig fra strandbredden og ud på søterritoriet (byggefelterne I og G), og byggefelt isoleret på søterritoriet (byggefelterne J, K og H), jf. bilag 2. Herudover fremgår det af lokalplanens § 3.19, at der kan opføres energiforsyningsanlæg og anlæg til sikring mod oversvømmelse, men det er ifølge klageren uklart, hvor disse anlæg tænkes opført, og om nogle af anlæggene tænkes placeret på søterritoriet, idet rammeområderne strækker sig fra kysten og ud på havet.

På den baggrund mener klageren, at lokalplanen er ugyldigt for de aktiviteter, bygninger og anlæg, der planlægges for på søterritoriet, herunder størstedelen

af De Hvide Dronninger og pontonøerne.

Samtidig anfører klageren, at de geografiske rammeområdeafgrænsninger går ud over, hvad der kan fastsættes kommuneplanrammer for. Rammeområdeafgrænsningen bør rettelig tilpasses den afgrænsning af de arealer, der rent faktisk efter planloven kan planlægges for anvendelsen af gennem kommune- og lokalplanlægning.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at De Hvide Dronninger sammen med den planlagte udvidelse af lystbådehavnen er lokalplanpligtige. Herefter anfører kommunen, at der ikke foreligger et konkret projekt for hverken udvidelse af lystbådehavn eller etablering af De Hvide Dronninger, og skitseforslagene for begge forslag er derfor grundlaget for afgrænsningen af rammeområderne.

Herudover anfører kommunen, at lokalplanprocessen sikrer borgernes mulighed for at kommentere på planerne, inden der arbejdes videre med en udarbejdelse af en konkret projektsøgning til Kystdirektoratet.

Kommunen anfører, at kyststrækningen syd for lystbådehavnen er foranderlig, og at bredden på stranden ændrer sig grundet almindelig sedimenttransport og især ved kraftige efterårs- og vinterstorme.

Herudover anfører kommunen, at tanken bag De Hvide Dronninger var og er et ønske om at optimere den rekreative brug af stranden på en måde, som også kan fungere som både kystsikring og klimatilpasning. Det er kommunens håb, at De Hvide Dronninger ud over deres rekreative anvendelse kan være med til at holde på sandet langs stranden. Afgrænsningen af stranden på kortbilag 2 er derfor ikke en fast afgrænsning, men svarer umiddelbart til situationen efter en sandfodring foretaget i 2018.

For så vidt angår parkeringsarealet syd for lystbådehavnen, anfører kommunen, at den er tænkt udført med fast belægning, og rent anlægsteknisk vil det kræve, at der opbygges en fast bund under hele parkeringspladsen og en fast kant som afgrænsning mod vandet. Den vil derfor kun kunne anlægges under forudsætning af de krævede tilladelser fra Kystdirektoratet og Fredningsnævnet.

2.4.3. Kystnærhedszonen

Klagerens bemærkninger

Med henvisning til planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, anfører klageren, at der kun må inddrages nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, såfremt der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering. Herudover henviser klageren til planlovens § 5 a, hvor der fastsættes den generelle hovedregel om, at landets kystområde skal søges friholdt for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af kystnærhed.

Klageren anfører, at det følger af planerne, at de to store betonkonstruktioner ikke har funktion i forhold til kystsikring, men at der er tale om et byggeri, der har stor betydning for oplevelsen af kysten, og som alene skal tjene et rekreativt ferie- og friluftsmæssigt formål. Klageren gør gældende, at det bør tillægges betydning, om de planlagte aktiviteter er nødvendige på stedet i relation til planlovens bestemmelser om en særlig planlægningsmæssig eller funktionel betydning i kystnærhedszonen. Herudover gør klageren gældende, at det må tillægges stor betydning, at for de aktiviteter, der ønskes muliggjort inden i og oven på de to betonkonstruktioner, gælder det, at havnen – såvel fiskerihavnen som lystbådehavnen – med lokalplan og kommuneplantillæg netop tænkes udvidet og tilført faciliteter til klubber og foreninger med tilknytning til havet, herunder toiletter, aktivitetshuse, grejskurer m.v. En stor del af de planlagte faciliteter vil således kunne muliggøres på arealer planlagt på havnen. Klageren anfører, at en forbedret offentlig adgang til kysten fortsat vil kunne indgå i projektet gennem de planlagte trapper fra A 1 ned til stranden.

Klageren anfører, at i forhold til kystnærhedszonen savnes en begrundelse for nødvendigheden af at placere en promenade nede på stranden frem for langs A 1 .

På den baggrund anfører klageren, at der ikke er redegjort for en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for to store betonkonstruktioner på stranden, eller hvorfor de skal placeres her.

Herudover anfører klageren, at der også mangler en planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for planerne om at inddrage det grønne fredede område til parkering i den sydlige del af stranden og inddrage et strandareal op mod havnen i den nordlige del af stranden til parkeringsplads, hvorfor planlovens krav ikke er overholdt. Klageren gør hertil gældende, at der både ses at være muligt ledigt areal til etablering af yderligere parkeringspladser inden for selve havneområdet samt yderligere eksisterende parkeringsfaciliteter umiddelbart uden for planområdet. Herudover anfører klageren, at den er enig med kommunen i, at det er Fredningsnævnet, der efterfølgende skal tage stilling til muligheden for at dispensere fra fredningen til parkeringsformål, men at dette ikke ændrer på kravene til begrundelsen efter planloven.

Klageren gør endvidere gældende, at lokalplanen ikke er entydig. Klageren henviser særligt til lokalplanens § 3.10 og § 3.11 vedrørende delområde 3, hvorefter klageren anfører, at det er uklart, om promenaden tænkes placeret på stranden eller oppe som en del af A 1 . Klageren anfører, at uklarheden om strandpromenaden er ganske væsentlig, da det i forhold til planlovens regler om kystnærhedszonen er ganske afgørende, om der planlægges for betonlægning af større dele af stranden med strandpromenade og aktivitetsområder i kystnærhedszonen, eller der planlægges for at promenade og aktivitetsområder indgår som en del af A 1 i byzone. Herudover anfører klageren, at der ikke er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for betonlægning af dele af stranden.

Klageren gør desuden gældende, at det både i forhold til uklarheden og placering af strandpromenaden og i forhold til de tekniske anlæg må tillægges særlig betydning, at det primært omfatter arealer på søterritoriet og strandbredden i landzone og inden for fredede arealer og strandbeskyttelseslinjen.

Endvidere gør klageren gældende, at betonkonstruktionerne må betragtes som høfder – og dermed kystbeskyttelse – hvilket er i strid med de nationale interesser for kysterne. Klageren henviser i den forbindelse til, at et rådgivende firma har anført, at der ikke er et kystbeskyttelsesmæssigt behov for omfattende konstruktioner ud fra stranden.

Kommunens bemærkninger

Kommunen henviser til, at lokalplanens formål er at skabe gode rammer for vækst og udvikling i et eksisterende bysamfund i kystnærhedszonen. Lokalplanen tager udgangspunkt i den nye formålsparagraf i planlovens § 1, stk. 3, om at planer kan tilvejebringes for at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst. Det er kommunens vurdering, at man netop i Faxe Ladeplads, som er kommunens eneste badeby, vil kunne skabe ny bosætning og skabe rammer for etablering af flere overnatningstilbud i kystnærhedszonen i overensstemmelse med den nye planstrategi for natur, friluftsliv og turisme, som byrådet netop har endeligt godkendt, og som indeholder byrådets sammenhængende turistpolitiske overvejelser, jf. planlovens § 5 b, stk. 4.

Herudover anfører kommunen, at betonkonstruktionerne ”De hvide Dronningers” indbyggede funktioner i forhold til rekreative faciliteter er betinget af en placering i nærheden af vand, og at den funktionelle begrundelse for kystnær placering er opfyldt.

Kommunen gør gældende, at Faxe Ladeplads er en byzoneby med en robust kyst, der er præget af store anlæg ved kysten. Området ligger i et udviklingsområde, og de ønskede anlæg knytter sig i høj grad til adgang til vand. På den baggrund gør kommunen gældende, at der således er både en planlægningsmæssig og funktionel begrundelse for en kystnær lokalisering.

Herudover anfører kommunen, at det er ønsket med udvidelsen af lystbådehavnen og en præcis placering af nye moleanlæg at forbedre forholdene for sandvandring langs kysten, så sandet igen aflejres syd for havnen. Det vil som en del af dette ønske være oplagt at udnytte den ekstra plads, som nye moleanlæg og en ny afgrænsning af havnen giver ved at udnytte arealet i overgangen mellem havn og strand til nye parkeringspladser, som kan anlægges, når behovet opstår. Hertil anfører kommunen, at der ved en udvidelse af lystbådehavnen og genskabelse af en attraktiv badestrand vil komme et behov for flere parkeringspladser, og at det vil være rettidig omhu at indarbejde plads til etablering af parkeringspladser fra starten, men at de ikke skal anlægges, før behovet er til stede.

Kommunen gør gældende, at lokalplanen er i overensstemmelse med fredningen i lokalplanområdet.

2.4.4. Udlæg af ny byzone

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at det ikke fremgår af kommuneplantillægget, hvor stor forøgelsen af rammeområderne er i forhold til de hidtidige rammeområder. Med udgangspunkt i kortet på kommuneplantillæggets side 10, går klageren ud fra, at der er tale om et areal, der er ca. 3-4 gange så stort som det hidtidige rammebelagte areal. Det nye areal udlægges som det hidtidige havneareal til byzone. Klageren henviser herefter til planlovens § 11 a, stk. 6-13, vedrørende krav til kommuneplaner ift. udlæg af areal til byzone.

Herudover anfører klageren, at der ikke er redegjort for, at et tilsvarende areal udtages, at der ikke er retningslinjer for tilbageførsel af et sådant areal til landzone, og der ikke er dokumentation for behovet for udlæg af det konkrete byzoneareal. Klageren anfører derved, at hverken kommuneplantillægget og lokalplanen opfylder de nye krav i planloven til udlæg af nyt byzoneareal.

Kommunens bemærkninger

Kommunen oplyser, at den eksisterende lystbådehavn ligger i byzone, og at udvidelsen af lystbådehavnen ligeledes kommer til at ligge i byzone. Herefter anfører kommunen, at der endnu ikke er et konkret projekt for udvidelse af lystbådehavnen og den præcise placering af moleanlæg og dermed afgræsning af havnen, er derfor endnu ikke fastlagt. Udvidelsen af rammeområdet giver mulighed for, at den ønskede udvidelse af lystbådehavnen kan udformes mest hensigtsmæssigt efterfølgende.

Herudover har kommunen oplyst, at der ikke er en redegørelse i forhold til at der kommer flere arealer i byzone, da der ikke kommer til at være boliger på de arealer, da der er tale om moleanlæg og strand.

2.4.5. Overensstemmelse med kommuneplan

Klageren anfører, at de to betonkonstruktioner på 80 m i længden ud fra kysten og 5,5 m højde har stor visuel påvirkning og reducerer udsynet fra kysten, hvilket er i strid med retningslinje 4.3.4.8. Klageren henviser til, at kommunen selv har anført, at for bebyggelsen langs A 1 vil begrænse det frie udsyn over Faxe Bugt, hvorved kommunen ikke virker for kommuneplanens gennemførelse, som er et krav efter planlovens § 12.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Carsten Munk-Hansen (formand), Ole Pilgaard Andersen, Peter Buhl, Trine Eide, Phillip Hahn-Petersen, Henrik Høegh, Anders Richelsen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Keld Koustrup Sørensen og Peter Thyssen.

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 kommunen har hjemmel til at vedtage lokalplanen og kommuneplantillægget på søterritoriet.
- Om planerne er i overensstemmelse med planlovens § 5 b om planlægning i kystnærhedszonen.
- Om indholdet i en kommuneplan er i strid med planlovens § 11 a, stk. 6-13.
- Om en lokalplan er i strid med kommuneplanen.

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

3.2. Planlægning på søterritoriet

3.2.1. Reglerne om søterritoriet

Klagerne har anført, at kommunen ikke kan planlægge for den fysiske anvendelse af søterritoriet i en lokalplan eller kommuneplantillæg eller udlægge byggefelt på havet, jf. afsnit 2.3.2.

Danmarks søterritorium udgøres af ydre og indre territorielt farvand, jf. lov om afgrænsning af søterritoriet² § 1. Det indre territoriale farvand omfatter vandområder, såsom bl.a. havne, som er beliggende inden for de i § 2, stk. 3, nævnte basislinjer, jf. § 3 i lov om afgrænsning af søterritoriet. Vandområderne i havne inden for basislinjerne er derved omfattet af det indre territorialfarvand, som er en del af søterritoriet.

Staten har højhedsretten over søterritoriet. Statens højhedsret over søterritoriet betyder eksempelvis, at en kommune ikke kan foretage opfyldning eller udføre anlæg på søterritoriet uden en tilladelse fra staten, jf. lov om kystbeskyttelse § 16 a, stk. 1, nr. 1 og 2.

3.2.2. Planlægning for vandområder/søterritoriet

Det fremgår ikke direkte af planloven, om søterritoriet er omfattet af loven.

I planloven er der dog bestemmelser om vandområder i byomdannelsesområder i § 11 b, stk. 1, nr. 13, og § 15, stk. 2, nr. 27 og 28.

Der kan således i kommuneplanen fastsættes rammer for anvendelsen af vandområder og udformning af anlæg på vandområder i et byomdannelses-

¹ Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning med senere ændringer.

² Lov nr. 200 af 7. april 1999.

område inden for eller i tilknytning til en havns dækkende værker, jf. planlovens § 11 b, stk. 13.

Der er i planlovens § 15, stk. 2, fastsat udtømmende bestemmelser om, hvad der kan fastsættes bestemmelser om i en lokalplan (lokalplankataloget). Enhver lokalplanbestemmelse kræver en saglig, planlægningsmæssig begrundelse. Der kan lokalplanlægges for udformningen af anlæg og anvendelsen af vandområder i et byomdannelsesområde, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 27 og 28.

Planklagenævnet har i praksis fastslået, at en kommune ikke med en lokalplan kan overføre et vandområde inden for en havns dækkende værker (havnebassin) til byzone, ligesom kommunen ikke har hjemmel til at planlægge for et sådant vandområde, når der ikke er tale om et byomdannelsesområde.³

I Kystdirektoratets administrationsgrundlag⁴ fremgår det til et afsnit om bl.a. opfyldning, at det er en kunstig omdannelse af vandarealer til landarealer. Det fremgår, at der naturligt kan opstå nye landarealer ved naturlig aflejring (kysttilvækst), og at der med opfyldning sker en tilførsel af materialer til søterritoriet, sådan at der opstår nyt land.

3.2.3. De konkrete anlæg og arealer

Lokalplanen omfatter bl.a. følgende arealer og anlæg:

- Vandområder i Faxe Bugt
- Ponton-øer i vandområderne i Faxe Bugt
- Nye landarealer (areal til parkeringsplads umiddelbart syd for lystbådehavnen samt strandarealer syd for lystbådehavnen, herunder ved De Hvide Dronninger)
- Eksisterende havneanlæg/moler i havnen
- Udvidelsen af lystbådehavnen (moler og lign.)
- Betonkonstruktioner til rekreative aktiviteter (De Hvide Dronninger)
- Eksisterende landarealer
- Anlæg til områdets tekniske forsyning m.v., herunder anlæg til sikring mod oversvømmelse

3.2.4. Vandområder og ponton-øer

I den konkrete sag er der ikke tale om, at der sker ændring af anvendelsen fra miljøbelastende erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter. Der er således ikke tale om et byomdannelsesområde efter planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 5 og 13, og § 11 d.

³ Der henvises til Planklagenævnet Orienterer (PKNO) nr. 7/2019 om planlægning på søterritorium (havnebassin). Sagen omtalt i PKNO'en vedrørte en lokalplan, som regulerede anvendelsen af et havnebassin. Der var tale om et blivende bassin, som ikke skulle opfyldes.

⁴ Kystdirektoratets administrationsgrundlag for søterritoriet, 2015, s. 67. <https://kyst.dk/media/80398/administrationsgrundlagforsøterritoriet.pdf>

Som følge af ovennævnte finder Planklagenævnet ikke, at der kan vedtages lokalplanlægning for de arealer, som vil forblive vandarealer.

Planklagenævnet er desuden af den opfattelse, at der ikke kan planlægges for de ponton-øer, som etableres på søterritoriet, jf. lokalplanens §§ 3.14-3.16 og § 7.13 i sammenhæng med kortbilag 2, da disse ikke fremstår som landarealer.

3.2.5. Nye landarealer

Planklagenævnet antager, at det areal, som ifølge planens kortbilag skal benyttes til parkering, og som i dag udgør et vandareal, vil skulle opfyldes.

Med hensyn til de nye strandarealer, som ses på planens kortbilag i tilknytning til De Hvide Dronninger, fremgår det af lokalplanredegørelsen, at der vil ske sandfodring. Planklagenævnet forstår dette på den måde, at arealerne opstår ved opfyldning. Herudover vil der kunne opstå arealer ved naturlig sedimentering.

Planklagenævnet finder ikke, at det er i strid med planloven at vedtage planlægning for et landareal, som opstår efter opfyldning af arealet efter de fornødne tilladelser, herunder fra Kystdirektoratet. Der kan således være et planlægningsmæssigt behov for at vedtage den fornødne planlægning for anvendelsen af de pågældende arealer, inden opfyldning eventuelt tillades og gennemføres. Det overordnede planlægningsmæssige formål bag det påtænkte projekt kan således blive underkastet offentlig debat og eventuelle deraf følgende eventuelle tilpasninger, inden der træffes konkrete afgørelser om, hvorvidt der kan ske opfyldning til det eller de formål, der ønskes muliggjort gennem planlægningen for området. Det er desuden helt sædvanligt i andre sammenhænge, at der planlægges, inden der træffes konkrete afgørelser om f.eks. dispensationer fra naturbeskyttelsesloven og lign.

Det er i øvrigt heller ikke i strid med planloven at vedtage planlægning for et areal, som forventes at opstå naturligt.

Planlægningen vil dog ikke kunne få virkning over for f.eks. borgere og bygherrer, før de pågældende arealer rent faktisk er blevet til landarealer. Hvis arealerne på et tidspunkt reetableres og bliver til vandareal på ny, vil planen heller ikke længere have virkning for det pågældende areal.

3.2.6. Havneanlæg og De Hvide Dronninger

Et flertal på 9 medlemmer (Carsten Munk-Hansen, Peter Buhl, Trine Eide, Phillip Hahn-Petersen, Henrik Høegh, Anders Richelsen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg og Peter Thyssen) er af den opfattelse, at der efter planloven også kan planlægges for arealer, som – efter de fornødne tilladelser – etableres i direkte tilknytning til kysten som f.eks. moler, broer på stolper og flydende broer, der indgår i et havneanlæg.

Flertallet har herved lagt vægt på, at der også i forhold til sådanne anlæg er en væsentlig planlægningsmæssig interesse i at kunne regulere f.eks. anvendelsen af anlæggene i sammenhæng med anvendelsen af nærliggende områder, infrastruktur ved kysten osv.

I den konkrete sag vil det sige, at anlæggene, som indgår i udvidelsen af havnen, herunder mole og eventuelle broer, er omfattede af lokalplanen, når disse er anlagt. Det samme er tilfældet for De Hvide Dronninger.

Flertallet finder, at der ligeledes kan planlægges for anlæg til områdets tekniske forsyning, jf. lokalplanens § 3.19, der etableres på, i eller i tilknytning til ovennævnte anlæg. Planklagenævnet lægger i øvrigt til grund, at bestemmelsen i planens § 3.19 vedrører tekniske anlæg, der etableres på, i eller i tilknytning til ovennævnte anlæg eller på land. Efter nævnets opfattelse er der således ikke hjemmel efter bestemmelsen til at etablere selvstændige anlæg på søterritoriet efter § 3.19 som f.eks. diger eller lign. foranstaltninger mod oversvømmelse, da der ikke er udlagt arealer/byggefelter til dette i lokalplanen. Nævnet har derfor ikke forholdt sig til planlægning for sådanne selvstændige anlæg efter § 3.19.

Et mindretal på 2 medlemmer (Ole Pilgaard Andersen og Keld Koustrup Sørensen) er af den opfattelse, at der kun kan planlægges for arealer, som – efter de fornødne tilladelser – vil komme til at fremstå som landarealer.

Mindretallet finder, at havneanlægget med moler og eventuelle broer samt De Hvide Dronninger vil ikke komme til at fremstå som landarealer, men som anlæg på søterritoriet, hvorfor der ikke kan lokalplanlægges for disse. Det samme gælder de eksisterende moler, som er omfattet af lokalplanen.

Herudover finder mindretallet ikke, at der kan ikke planlægges for anlæg til områdets tekniske forsyning, jf. lokalplanens § 3.19, der ikke etableres på land.

3.3. Kystnærhedszonen

3.3.1. Generelt om kystnærhedszonen

Kystnærhedszonen omfatter kystområderne i ca. 3 km's afstand fra kysten i landzone og sommerhusområder. Kystnærhedszonen er ikke en forbudszone, men der stilles særlige krav til planlægningen i disse områder.

Hensigten med kystbestemmelserne er dels at friholde kystområderne for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af kystnærhed, dels at sikre, at nye arealer til byzone og anlæg i landzone placeres i størst mulig afstand fra kystlinjen og fortrinsvis bag eksisterende bebyggelse. Det gælder især for de åbne kyststrækninger. Kystbestemmelserne skal desuden medvirke til at sikre og udbygge befolkningens adgang til kysterne.

Reglerne om planlægning i kystnærhedszonen fremgår af planlovens § 5 a og

§ 5 b (generelt om planlægning i kystnærhedszonen), § 11 a, stk. 1, nr. 21, og § 11 e, stk. 1, nr. 11, og stk. 2 (krav til kommuneplanen), § 16, stk. 4 (krav til lokalplaner) og § 29, stk. 2 (indsigelse fra ministeren).

Kystnærhedszonen uden for udviklingsområder skal søges friholdt for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af kystnærhed, jf. planlovens § 5 a, stk. 1.

3.3.2. Inddragelse af nye arealer i byzone og af søterritoriet

Klageren har anført, at der efter planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, kræves en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering, hvilket ikke er opfyldt, jf. afsnit 2.3.3.

§ 5 b, stk. 1, nr. 1

Det følger af planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, at der i kystnærhedszonen kun må inddrages nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, såfremt der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering.

Som eksempler på planlægningsmæssige begrundelser nævnes i lovbemærkningerne⁵ boligens lokalisering i forhold til infrastruktur og servicefunktioner, allerede foretagne investeringer i infrastruktur, og tilfælde hvor byvækst ind i landet vil komme i konflikt med klare natur- og landskabsinteresser.

Det fremgår desuden, at en funktionel begrundelse f.eks. kan være, at anlæg har behov for kystnær placering af hensyn til søværts transport, udøvelse af fiskerierhvervet, kølevand, vindforhold og lign.

Endelig fremgår det af lovforarbejderne, at privatøkonomiske interesser, grundejerforhold eller behov for en gunstig beliggenhed ikke i sig selv kan anses for planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelser.

Kravene til den særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse skærpes, jo tættere det konkrete område ligger på kysten. Begrundelsen for kystnær lokalisering skal desuden afvejes mod kystnærhedszonens natur- og landskabsinteresser.

Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne, at § 5 b pålægger de planlæggende myndigheder at godtgøre behovet for kystnær beliggenhed, herunder i fornødent omfang at belyse mulighederne for placering uden for kystnærhedszonen.

§ 5 b, stk. 1, nr. 2

Det følger af planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2, at der bortset fra trafikhavneanlæg og andre overordnede infrastrukturanlæg, kun i ganske særlige tilfælde kan

⁵ Lovforslag 191/1994, de specielle bemærkninger til § 5 b.

planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet eller særlig kystbeskyttelse.

Formålet med bestemmelsen er i videst muligt omfang at opretholde de naturgivne forhold i kystområderne og de lavvandede marine områder.⁶

Nævnet finder, at bestemmelsen i § 5 b, stk. 1, nr. 2, må ses i sammenhæng med kravet om planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, således at kravet til begrundelsen efter nr. 1 skærpes, når der er tale om tilfælde som nævnt i nr. 2.

Bestemmelsen omfatter efter praksis både situationer, hvor der skal opføres bebyggelse eller anlæg på et landareal, som hele tiden har været landområde, og situationer, hvor der skal opføres bebyggelse eller anlæg på et landareal, som opstår efter opfyldning på søterritoriet i forbindelse med det konkrete projekt, der planlægges for.⁷

3.3.3. Planklagenævnet opfattelse af den konkrete planlægning

Arealer, der indvindes fra søterritoriet, betragtes som landarealer i kystnærhedszonen, og ikke som en del af den kystnære del af byzonen.⁸

I den konkrete sag er det relevant at vurdere forholdet til planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og 2, i forhold til:

- Parkeringsplads på den nordligste del af matr.nr. ■■■ umiddelbart syd for lystbådehavnen, som i kommuneplantillægget udlægges til byzone, og hvor der med lokalplanen forudsættes inddragelse af arealer på søterritoriet.
- Udvidelsen af lystbådehavnen (moler og lign.), hvor der forudsættes inddragelse af arealer på søterritoriet, og som i kommuneplantillægget udlægges til byzone.
- Betonkonstruktioner til rekreative aktiviteter (De Hvide Dronninger), hvor der forudsættes inddragelse af arealer på søterritoriet.
- Strandpromenade og tilhørende flader til aktiviteter.

3.3.4. Vurdering i forhold til parkeringspladsen

Det fremgår ikke af lokalplanen eller kommuneplantillægget, hvorfor der skal ske inddragelse af søterritoriet til parkering på stranden syd for havnen. Kommunen har dog i forbindelse med klagesagen anført en begrundelse herfor.

Planklagenævnet finder, at der er tale om et sådant ganske særligt tilfælde efter planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2, at der kan planlægges for et parkeringsanlæg, som forudsætter inddragelse af et areal på søterritoriet, og som inddrages

⁶ Lovforslag 191/1994.

⁷ Dette er lagt til grund i Naturklagenævnets afgørelse af 1. september 2006 i j.nr. NKN-33-00054 om udvidelse af Skagen Havn (gengivet i MAD 2006.1454).

⁸ MAD.2006.1454.

i byzone.

Nævnet har lagt vægt på, at det ligger umiddelbart op ad havnen og dermed i et område, som i forvejen er præget af anlæg. Der er desuden tale om et begrænset areal. Endelig bemærker nævnet, at en parkeringsplads med en sådan placering har en sådan planlægningsmæssig sammenhæng med selve havnen, som ligger i byzone, at det kan begrunde en overførsel til byzone. Der er således en særlig funktionel begrundelse for planlægningen for et parkeringsareal.

3.3.5. Vurdering i forhold til udvidelsen af lystbådehavnen

Planklagenævnet finder også, at der er den fornødne særlige funktionelle og planlægningsmæssige begrundelse for den del af planlægningen, der omhandler udvidelsen af havnen.

Nævnet har herved lagt vægt på, at det fremgår af kommuneplantillægget og lokalplanen, at de er vedtaget med det formål at udvide fiskeri- og lystbådehavnen, og at sådanne anlæg er funktionelt afhængige af placering ved kysten.

Nævnet har desuden lagt vægt på, at kravet til begrundelsen er begrænset, når der er tale om en udvidelse af en eksisterende havn.

3.3.6. Vurdering i forhold til De Hvide Dronninger

Det fremgår af kommuneplantillæggets og lokalplanens redegørelse, at målet med betonkonstruktionerne er at skabe en attraktiv strand med rekreative faciliteter, der skaber mulighed for aktiviteter og oplevelser til destinationens turister og områdets beboere, samt at byen er mærket af, at stranden over årene er eroderet. Herudover fremgår det, at der med byen er tale om et eksisterende bysamfund med større ferie- og fritidsbebyggelser, hvorfor det vil være i overensstemmelse med planlovens bestemmelser for kystnærhedszonen at etablere ferie- og fritidsanlæg, som kan skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst.

Et flertal på 7 medlemmer (Trine Eide, Phillip Hahn-Petersen, Anders Richelsen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Keld Koustrup Sørensen og Peter Thyssen) er af den opfattelse, at dette ikke udgør sådanne særlige planlægningsmæssige begrundelser, at der er tale om et ganske særligt tilfælde, hvor der kan ske planlægning for bebyggelse og anlæg, der forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet.

Flertallet lægger vægt på, at der med kravet efter planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2, er tale om et skærpet begrundelseskrav, og at en sikring og udbygning af befolkningens adgang til kysten kan tilgodeses uden opførelse af konstruktioner af et så væsentligt omfang på søterritoriet, som det er ønsket i den konkrete sag.

Flertallet finder, at dette er en væsentlig retlig mangel ved afgørelserne om

endelig vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 13 og lokalplan nr. 300-46.

Et mindretal på 4 medlemmer (Carsten Munk-Hansen, Ole Pilgaard Andersen, Peter Buhl og Henrik Høegh) finder efter en konkret vurdering, at kommunen har godtgjort, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige begrundelse for den del af planlægningen, der omhandler etablering af De Hvide Dronninger.

Mindretallet lægger vægt på, at det fremgår af kommuneplantillæggets og lokalplanens redegørelse, at målet med betonkonstruktionerne er at skabe en attraktiv strand med rekreative faciliteter, der skaber mulighed for aktiviteter og oplevelser til destinationens turister og områdets beboere, samt at offentlighedens adgang til kysten vil blive sikret og udbygget med projektets gennemførelse. Anlæggene etableres endvidere i tilknytning til et eksisterende bysamfund med større ferie- og fritidsbebyggelser, hvor kommunen ønsker at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst.

Mindretallet lægger desuden vægt på, at formålet med kystbestemmelserne bl.a. er at medvirke til at sikre og udbygge befolkningens adgang til kysterne, at anlæggene vil blive benyttet til rekreative aktiviteter, som relaterer sig til kysten, og at anlæggene vil være tilgængelige for offentligheden.

Der træffes afgørelse efter flertallets votering.

Planklagenævnet bemærker, at nævnet i forbindelse med ovennævnte ikke har vurderet, om De Hvide Dronninger (også) har karakter af kystbeskyttelses anlæg, men alene har vurderet anlæggene som rekreative anlæg.

I lyset af ovennævnte resultat har Planklagenævnet ikke fundet anledning til at behandle klagepunktet om forholdet til kommuneplanens retningslinjer om særlige visuelle oplevelsesmuligheder.

3.3.7. Vurdering i forhold til strandpromenaden

Det fremgår af lokalplanen, at strandpromenaden enten kan etableres parallelt med strækningen på stranden eller som en udvidelse af A 1 . Det forhold, at en eller flere bestemmelser i en lokalplan er upræcise eller muligvis strider mod andre bestemmelser i lokalplanen, påvirker generelt ikke lokalplanens eller bestemmelsernes gyldighed, men kan have betydning i forhold til, om bestemmelserne efterfølgende vil kunne håndhæves af kommunen. Planklagenævnet ophæver som klart udgangspunkt ikke en lokalplan eller konkrete lokalplanbestemmelser, fordi der i fremtiden eventuelt kan opstå tvivl om fortolkningen af lokalplanen. Nævnet finder ikke, at der er noget i vejen for, at lokalplanen giver mulighed for, at strandpromenaden enten skal være ved vejen eller nede langs stranden.

Eftersom promenaden kan etableres begge steder, har Planklagenævnet vurderet promenaden efter reglen i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2, hvorefter der

kun i ganske særlige tilfælde kan planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet, da det er den regel, der er tale om et skærpet krav.

Strandpromenaden og de tilhørende flader må anses for et anlæg efter planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2, idet den enten forudsætter, at der sker opfyldning/sandfodring af et strandareal foran promenaden, eller direkte anlægges på et areal, som opstår ved opfyldning/sandfodring.

Et enstemmigt nævn finder, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige begrundelse for den del af planlægningen, der vedrører strandpromenaden.

Nævnet lægger vægt på, at promenaden gør stranden mere tilgængelig for alle, da den giver mulighed for sidde- og opholdsmuligheder, ligesom der er mulighed for at udvide promenaden nogle steder med indretning til bl.a. leg og ophold, hvorved promenaden understøtter den rekreative brug af kysten. Nævnet lægger herudover vægt på, at promenaden visuelt vil have en relativt begrænset påvirkning på kysten. Nævnet lægger endelig vægt på, at promenaden etableres i tilknytning til eksisterende byzone, som ligger vest for stranden, samt at den vil ligge i tilknytning til en eksisterende havn.

3.4. Udlæg af ny byzone

Klagerne har gjort gældende, at kommunen ikke overholder planlovens § 11 a, stk. 6-13, når kommuneplantillægget udlægger ny byzone, jf. afsnit 2.4.4.

Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for udlægning af arealer til byzone, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 1.

Redegørelsen for behovet for inddragelse af nye arealer til byvækst skal ske i overensstemmelse med den metode, som fremgår af bilag 1 til bekendtgørelsen om planlægning af byvækst⁹. Opgørelsen skal skelne mellem boliger og erhverv. Behovsopgørelsen skal offentliggøres som en del af kommuneplanen.

Reglerne i § 11 a, stk. 7, betyder, at en kommune kan udlægge nye arealer, hvis der kan redegøres for, at rummeligheden i den gældende kommuneplan ikke er tilstrækkelig til den forventede fysiske udvikling i de kommende 12 år. Strukturelle forandringer eller nyt strategisk fokus siden vedtagelsen af den seneste kommuneplan kan give anledning til at en kommune ønsker at udlægge nye arealer til byvækst.¹⁰

En *forøgelse* af de samlede arealer til byvækst i kommunen forudsætter således en redegørelse efter § 11 a, stk. 7.

⁹ Bekendtgørelse nr. 940 af 26. juni 2017 om planlægning for byvækst.

¹⁰ Vejledning om byvækst, Erhvervsstyrelsen, oktober 2017, s. 5.

Såfremt den eksisterende rummelighed er stor nok, men ikke indeholder alle de ønskede arealer til byvækst i den kommende planperiode, har kommunen efter § 11 a, stk. 6, mulighed for at *omfordele arealer*, dvs. lægge nye arealer ind i kommuneplanen mod at udtage andre arealer af omtrent samme størrelse, således at den samlede rummelighed ikke øges væsentligt.

Et nyt areal til byzone, som udlægges efter planlovens § 11 a, stk. 6 og 7, skal placeres i direkte tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse i byzone, jf. planlovens § 11 a, stk. 8. Bestemmelsen lovfæster det grundlæggende planprincip om, at byudvikling skal ske i byzone og i direkte tilknytning til eksisterende byområder og bebyggelse (det såkaldte ”indefra og ud-princip”).

I den konkrete sag er spørgsmålet om udvidelse af byzone relevant i forhold til den nordligste del matr.nr. ■■■ (parkeringspladsen umiddelbart syd for havnen), og udvidelsen af lystbådehavnen.

Planklagenævnet finder, at eftersom kommunen ikke har redegjort for behovet for inddragelse af nye arealer til byzone, og der heller ikke er sket en omfordeling af byarealer, er der tale om en retlig mangel.

Nævnet finder dog ikke, at der er tale om en væsentlig retlig mangel. Nævnet har lagt vægt på, at der ikke med arealerne kommer nye boliger eller erhverv, hvilket heller ikke forventes fremadrettet, da der alene er tale om et areal til parkering af begrænset omfang og havneanlæg.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet giver delvist medhold i klagen, idet nævnet ophæver lokalplanens bestemmelser, som muliggør eller knytter sig specifikt til pontonerne eller De Hvide Dronninger, det vil sige §§ 3.12-3.16, §§ 7.12-7.14, § 8.5, § 10.3 og § 12.3.

Planklagenævnet ophæver desuden følgende passager i kommuneplantillæg nr. 13 til kommuneplan 2013, i kolonnen ”Bemærkninger” til rammeområde FL-R3:

- ”, bortset fra de to betonkonstruktioner”
- ”, herunder broer, badeanlæg med havvand samt mindre bygninger til sauna, omklædning, toiletfaciliteter, shelters, opbevaringsfaciliteter for klubber ol. der understøtter aktiviteter i tilknytning til badning, svømning og søsportsaktiviteter som fx kajak, kystfiskeri, dykning ol.”

Planklagenævnet ophæver endelig følgende i kolonnerne ”Max bebyggelses % for den enkelte ejendom” og ”Max. antal etager”:

- ”10 %”
- ”1”

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.¹¹ 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

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

¹¹ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.