

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammel Torv 22.1457 København K
Telefon 33 13 25 12. Telefax 33 13 07 17
Personlig henvendelse 10-15

14 APR. 2005

Dato:

J.nr.: 2003-4082-120
Sagsbehandler: ME
(Bedes anført ved henvendelser)
Akt. nr.: 21

Gladsaxelisten
v/ John Damm Sørensen
Stenkrogen 6
2800 Lyngby

+ bilag

Vedrørende lokalplan for planteskole

Jeg vender nu tilbage til sagen. Jeg har kritiseret at Naturklagenævnet har lagt til grund at det ved beregningen af planteskolens bruttoetageareal skal tillægges betydning at planteskolevirksomhed skal betragtes som landbrugsvirksomhed i relation til landbrugslovens regler om landbrugspligt. Jeg har henstillet at Naturklagenævnet genoptager behandlingen af sagen i lyset af det jeg har anført.

Jeg beklager at det ikke har været muligt at afslutte behandlingen af Deres sag på et tidligere tidspunkt. Dette skyldes, som De er blevet gjort bekendt med, det meget store antal sager som jeg har til behandling her ved embedet.

Her følger en gennemgang af sagens forløb og en nærmere begrundelse for resultatet af min undersøgelse.

Sagen drejer sig om et byggeri på en ejendom der drives som planteskole. Det fremgår af sagen at ejendommen er omfattet af Overfredningsnævnets kendelse af 28. januar 1952 vedrørende fredning af arealer mellem Bagsværd Sø og Ringvej B4. Fredningens formål er at bevare den frie udsigt fra Bagsværdvej (Ringvej B4) til Bagsværd Sø, og det fremgår af kendelsen at der ikke må ske ændringer i tilstanden eller opføres bygninger på ejendommen. Fredningsnævnet for København meddelte den 24. juni 1997 en dispensation fra fredningskendelsen til opførelse af et drivhus/glasbygning på 1.152 m² på ejendommen. Dispensationen blev givet på betingelse af at udsigten til Bagsværd Sø fra Bagsværdvej blev genskabt, bortset fra det areal på hvilket drivhuset med salgskontor mv. skulle etableres. I 1998 modtog fredningsnævnet en ansøgning om dispensation til virkeliggørelse af et andet byggeprojekt, og fredningsnævnet meddelte den 19. juni 1998 dispensation til dette projekt på samme betingelser som i afgørelsen af 24. juni 1997, idet der blev fastsat en frist til at genskabe udsigten til Bagsværd Sø.

Gladsaxe Kommune meddelte den 20. maj 1999 en byggetilladelse til opførelse af et byggeri på ejendommen. Tilladelsen blev givet i anledning af en ansøgning fra ejeren af planteskolen om tilladelse til at opføre et salgs- og opbevaringsvæksthus på 1.200 m² samt et halvtag på 350 m² i forbindelse med væksthuset. Byggetilladelsen indeholdt en meddelelse om at kommunen i anledning af det ansøgte byggeri havde givet en dispensation fra den lokalplan som gjaldt for det pågældende område. Byggeriet blev efter det oplyste indledt den 12. oktober 1999 og var i hvert fald færdigopført den 2. februar 2000.

Naturklagenævnet traf den 19. september 2000 afgørelse hvorefter dispensationen fra lokalplanen var meddelt i strid med planlovens § 19, stk. 1, da den var i strid med principperne i lokalplanen. Naturklagenævnet udtalte at kommunen herefter måtte søge den opførte bebyggelse lovliggjort i relation til planloven enten fysisk eller retligt. Om adgangen til at foretage en retlig lovliggørelse af byggeriet udtalte nævnet følgende:

En retlig lovliggørelse vil efter planlovens § 19, stk. 2, forudsætte tilvejebringelse af en ny lokalplan, dersom en sådan i øvrigt måtte kunne tilvejebringes efter den overordnede region- og kommuneplanlægning og efter de bestemmelser, der er fastsat i planlovens kap. 2b om planlægning til butiksmål.

Efter naturbeskyttelseslovens § 16 må der ikke placeres bebyggelse inden for en afstand af 150 m fra søer med en vandflade på mindst 3 ha. Det er ikke fra nogen side anfægtet, at bebyggelsen er tilladt opført delvis inden for en sådan søbeskyttelseslinie.

Efter lovens § 16, stk. 2, nr. 5, gælder forbudet mod bebyggelse ikke for driftsbygninger, der er nødvendige for jordbrugs- og fiskerierhvervene. Ifølge lovbemærkningerne svarer denne bestemmelse til den tidligere bestemmelse i naturfredningslovens § 47a, stk. 3, jf. § 47, stk. 2, nr. 3, og efter fast, mangeårig praksis anses bygninger på en gartnerivirksomhed ikke for værende omfattet af denne undtagelsesbestemmelse. Der kan herom bl.a. henvises til Overfredningsnævnet orienterer nr. 395.

Selv om man således måtte kunne betegne den virksomhed, der foregår i den opførte bebyggelse, som gartnerivirksomhed, er virksomheden således ikke omfattet af den af kommunen påberåbte undtagelsesbestemmelse i naturbeskyttelseslovens § 16, stk. 2, nr. 5, men derimod omfattet af forbudet mod bebyggelse, jf. bestemmelsens stk. 1.

Kommunen må herefter søge den opførte bebyggelse lovliggjort efter naturbeskyttelsesloven enten fysisk eller retligt, idet en retlig lovliggørelse forudsætter kommunens meddelelse af en dispensation efter lovens § 65, stk. 5.

En eventuel retlig lovliggørelse efter planloven og efter naturbeskyttelsesloven som ovenfor beskrevet af den opførte bebyggelse forudsætter i øvrigt, at bebyggelsen er i overensstemmelse med den i 1998 meddelte fredningsdispensation, og det er efter na-

turbeskyttelseslovens § 73 Københavns Amt, der som tilsynsmyndighed må sikre sig, at dette i givet fald er tilfældet."

Byggeriet på ejendommen var opført i strid med bestemmelsen om søbeskyttelseslinjen i naturbeskyttelseslovens § 16, stk. 1. Denne bestemmelse fastsætter bl.a. at bebyggelse, campingvogne og lignende ikke må placeres inden for en afstand af 150 m fra søer med vandflade på mindst 3 ha. Ifølge naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, kan amtsrådet dog gøre undtagelse fra bestemmelsen om søbeskyttelseslinjen. I byzone og sommerhusområder er det dog ikke amtsrådet, men kommunalbestyrelsen som kan gøre en sådan undtagelse, jf. § 65, stk. 6. Efter det oplyste besluttede Gladsaxe Kommune i 2001 at tilbageføre arealet hvor planteskolen ligger, til landzone, med den virkning at kompetencen til at tage stilling til spørgsmålet om dispensation fra bestemmelsen om søbeskyttelseslinjen overgik til Københavns Amt. Den 12. december 2001 meddelte Københavns Amt en dispensation til at bibeholde et allerede opført drivhus på angivet 1.580 m med tilhørende terrænændringer på ejendommen. Danmarks Naturfredningsforenings lokalkomité i Gladsaxe påklagede denne afgørelse til Naturklagenævnet, men nævnet stadfæstede den 17. juni 2002 amtets afgørelse.

Gladsaxe Byråd vedtog den 6. februar 2002 et nyt forslag til lokalplan for området, nr. 153, og denne lokalplan blev endeligt vedtaget af byrådet den 13. november 2002. Lokalplanen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"§ 1 Lokalplanens formål

Denne lokalplan har til formål:

- at muliggøre planteskolens fortsatte tilstedeværelse i området ved Bagsværd Sø
- at fastlægge bebyggelsens beliggenhed, omfang og anvendelse
- at fastsætte størrelsen på planteskolens samlede areal til detailhandel
- at sikre, at bebyggelsen gives et udseende, der respekterer den omgivende natur
- at fastlægge bestemmelser for områdets samlede anvendelse.

§ 2 Område og zonestatus

2.1

Lokalplanen er en landzonelokalplan, og Gladsaxe Byråd er zonemyndighed. Lokalplanen erstatter de landzonetilladelser, der efter planlovens § 35, stk. 1, er nødvendige for lokalplanens virkeliggørelse.

§ 8 Bebyggelsens omfang og placering

8.1

Bebyggelse må kun opføres i område 1 inden for det på kortbilag 2 viste byggefelt.

8.2

Bebyggelsens højde må ikke overstige 5,7 meter til tagkippen.

8.3

Der må opføres et væksthuse incl. en overdækning på i alt 1536 m² jf. Fredningsnævnets dispensation af 29.06.1998.

Væksthuset må indrettes med et detailhandelsareal og skal i øvrigt indrettes som klimaskærm for planter, der ikke kan tåle at stå udendørs i vinterhalvåret.

8.3.1

Inden for lokalplanens område må der maksimalt etableres 420 m² bruttoetageareal til detailhandel.

Detailhandelsarealet må kun etableres i væksthuset i lokalplanens område 1 og omfatter virksomhedens salgsareal og ca. 50 % af arealet til personalefaciliteter.

8.3.2

Væksthusets klimaskærm udgør 1.216 m², og herudover kan der etableres et overdækket areal på 320 m². Den lukkede del af væksthuset må opdeles i et område til varmekrævende planter og et frostfrit område, hvori personalefaciliteter placeres.

8.4

Fra planteskolens detailhandelsareal må der handles med planter og havebrugsvarer. Der må ikke ske salg af havemøbler, parasoller, havetraktorer eller lignende pladskrævende varer.

§ 9 Bebyggelsens ydre fremtræden

Bebyggelsens arkitektoniske fremtræden skal godkendes af Byrådet.

§ 10 Fredning og bevaring af bebyggelse

10.1

De 2 bådehuse på matr.nr. 21 ck må ikke nedrives, ombygges eller på anden måde ændres uden Byrådets tilladelse.

10.2

Al aktivitet inden for lokalplanens område skal være i overensstemmelse med fredningskendelsen af 28.01.1952 og tillæg af 22.10.1962 samt senere meddelte dispensationer. Ændringer i anvendelse, bebyggelse eller terrænforhold inden for lokalplanens område må kun ske med Fredningsnævnets og Byrådets godkendelse."

Den 13. november 2002 vedtog byrådet ud over lokalplanen desuden tillæg nr. 1 til Gladsaxe Kommunes kommuneplan. Tillægget ændrede rammerne for området Bagsværd Søpark idet områdets anvendelse blev ændret fra park til park med mulighed for indpasning af planteskole.

De klagede den 8. december 2002 til Naturklagenævnet over lokalplanen og tillægget til kommuneplanen. I anledning af bl.a. Deres klage anmodede Naturklagenævnet den 6. marts 2003 Hovedstadens Udviklingsråd om en udtalelse om hvorvidt bruttoetagearealet for planteskolen oversteg 1.500 m² efter den vide definition på begrebet bruttoetageareal der er angivet i bemærkningerne til planlovens § 5 f. Samtidig anmodede Naturklagenævnet Hovedstadens Udviklingsråd om at oplyse hvilke regionplanretningslinjer der gjaldt for det areal som var omfattet af lokalplanen og tillægget til kommuneplanen, herunder om de pågældende retningslinjer gav mulighed for etablering af planteskolevirksomhed. I et andet brev af 6. marts 2003 anmodede Naturklagenævnet Gladsaxe Kommune om - under henvisning til den vide definition på begrebet bruttoetageareal der er angivet i bemærkningerne til planlovens § 5 f - at redegøre nærmere for en sontring der anvendes i lokalplanen, mellem "bruttoetageareal til detailhandel" og "klimaskærm for planter", således at sidstnævnte areal ikke medregnes i bruttoetagearealet.

Hovedstadens Udviklingsråd besvarede Naturklagenævnets henvendelse den 7. marts 2003. Hovedstadens Udviklingsråd skrev bl.a. følgende:

"Aldershvile Planteskole ligger i de regionale friluftsområder. De regionale friluftsområder skal friholdes for yderligere anlæg til erhverv og andre bymæssige formål.

(kopi af Regionplan 2001's retningslinier, afsnit 5.10.1 vedlægges)

Uden for centrene i Københavns Amt er den regionale ramme for nybyggeri og omdannelse til butiksformål på i alt 10.000 m² bruttoetageareal. Da vi behandlede forslag til Lokalplan 153 i april 2002 var denne ramme allerede opbrugt, idet Høje-Taastrup Kommune i august 2000 udlagde 10.000 m² til pladskrævende varebutikker uden for centerstrukturen.

Regionplan 2001 indeholder ikke specifikke retningslinier for størrelsen af maksimale bruttoetagearealer for salg fra planteskoler.

(kopi af Regionplan 2001's retningslinier, Regionplantillæg 8 til Regionplan 1997, afsnit 3.1 og 3.3 vedlægges)

Planen for Aldershvile Planteskole handler om modernisering af en eksisterende planteskole, ikke om etablering af en ny planteskole. Af hensyn til planteskolens beliggenhed i de regionale friluftsområder og af hensyn til regionplanens retningslinier for detailhandel har vi lagt vægt på, at lokalplanen har en bestemmelse som sikrer, at bruttoetagearealet til detailhandel ikke er større end planteskolen havde før moderniseringen.

Der vedlægges tillige en redegørelse for HURs behandling af forslag til Lokalplan 153 og Kommuneplantillæg 1."

Redegørelsen for Hovedstadens Udvalgsråds behandling af forslaget til lokalplan og kommuneplantillæg lyder således:

"Aldershvile Planteskole ligger i landzone i de regionale friluftsområder ved Bagsværd Sø. Planteskolen er omfattet af en fredningskendelse for Bagsværd Søpark.

Lokalplanens formål er at fastsætte bestemmelser for omfang og placering af et allerede opført salgsdrivhus og tildækkede arealer på ca. 1.500 m², at fastlægge detailhandelsbestemmelser for planteskolen, at forhindre at planteskolens varesortiment udvikler sig samt at fastlægge områdets fremtidige anvendelse til park hvis planteskolen lukker. Planteskolen har ligget på arealet siden begyndelsen af det forrige århundrede og har i hvert fald drevet detailhandel siden 1954.

Baggrund for lokalplanen

I 1998 afgjorde Fredningsnævnet at der kunne bygges en ny drivhuslignende bygning på planteskolen. Gladsaxe Kommune gav en byggetilladelse til projektet og bygningen blev opført. Kommunens byggetilladelse blev givet under forudsætning af at de eksisterende salgsbygninger på 420 m² skulle nedrives. Der blev klaget over projektet og Naturklagenævnet har i september 2000 afgjort, at byggeriet og dets anvendelse ikke er i overensstemmelse med den gældende lokalplan for parkområdet.

Lokalplanforslaget er udarbejdet på baggrund af Naturklagenævnets afgørelse.

HURs administration har behandlet forslag til lokalplan 153 og det tilhørende kommuneplantillæg, og HUR havde ingen bemærkninger eller indsigelser til planforslaget.

HURs vurdering

HUR har vurderet hvad der vil være rimeligt i forhold til planlovens og regionplanens detailhandelsbestemmelser, set i forhold til planteskolens beliggenhed i de regionale friluftsområder samt i forhold til planteskolens behov for modernisering. HUR har vurderet konkret,

- at byggeriet på baggrund af Fredningsnævnets afgørelse kan placeres det pågældende sted i det regionale friluftsområde Bagsværd Søpark,
- at planteskolens bruttoetageareal til detailhandel er begrænset til 420 m² svarende til salgsarealets størrelse før moderniseringen. Regionplan 2001 's ramme for ny detailhandel uden for centerområderne i Københavns Amt er opbrugt. Derfor har HUR hæftet sig ved, at bruttoetagearealet til detailhandel ikke er forøget i forhold til før byggeriet blev opført,
- at de resterende overdækkede arealer er at betragte som planteskærm som er nødvendige for planternes fortsatte vækst og overlevelse,
- at lokalplanens bestemmelser om begrænsningen af varesortimentet vil forhindre at planteskolen kan udvikle sig til en udvalgswarebutik eller butik med pladskrævende varer og,

- at hvis planteskolen nedlægges skal området overgå til fritidsformål, park."

Gladsaxe Kommune besvarede Naturklagenævnets henvendelse den 14. marts 2003. Kommunen skrev bl.a. følgende:

"Planteskolens bruttoetageareal til detailhandel er uændret fastsat til maksimalt 420 m². Den øvrige del af væksthuset fungerer som klimaskærm for planter og er en nødvendig bygningsmæssig del af planteskolens drift. Arealet er ikke detailhandelsareal og indgår derfor ikke i bruttoetagearealet herfor. Sondringen er i overensstemmelse med aftalen med HUR og almindelig praksis for planlægning af planteskoler, hvor der fastlægges et detailhandelsareal og drivhusarealer, som sikrer planter gode vækstbetingelser og skærmer mod kulde og regn hele året.

Det er således Gladsaxe Kommunes opfattelse, at bruttoetagearealet til detailhandel for Aldershvile Planteskole ikke overstiger 1.500 m².

Væksthuset er opdelt i temperaturzoner, som det fremgår af lokalplanens redegørelse, og det overdækkede areal anvendes til opbevaring af planter og havebrugsvare.

Kommunen betragter byggetilladelsen af 20.05.1999 som bortfaldet, idet den ikke er i overensstemmelse med gældende lokalplan. På grundlag af samme lokalplan skal der udstedes en ny lovliggørende byggetilladelse. I den nye byggetilladelse skal bl.a. det konkrete detailhandelsareal fastlægges i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser."

Naturklagenævnet traf afgørelse i sagen den 18. august 2003. Nævnet skrev bl.a. følgende:

"Efter planlovens § 11, stk. 2, og § 13, stk. 1, må et kommuneplantillæg og en lokalplan ikke stride mod regionplanlægningen.

Der er i planloven fastsat særlige bestemmelser om planlægning til butikksformål. I en række af disse bestemmelser indgår en grænse for bruttoetageareal på 1.500 m² for udvalgsvarer, og der er i lovens § 5f fastsat bestemmelser om, hvorledes dette areal skal beregnes. Det følger af lovmotiverne, at begrebet skal forstås ganske bredt, således at også lagerarealer m.v. er omfattet.

Det følger af landbrugslovens § 7 og § 7a, at planteskolevirksomhed skal betragtes som landbrugsvirksomhed. Der er i dette tilfælde i forbindelse med en sådan landbrugsvirksomhed etableret detailhandel. Set i lyset af landbrugslovens bestemmelser må det - uanset bestemmelsen i planlovens § 5f - lægges til grund, at kun en del af planteskolevirksomhedens samtlige 1536 m² kan betragtes som detailhandelsareal. Lokalplanen muliggør etablering af et butikksareal på 420 m². Lokalplanen er herefter ikke i strid med de bestemmelser i planloven, der fastsætter særlige krav til planlægning af udvalgswarebutikker med et bruttoetageareal på mere end 1.500 m².

Regionplanens retningslinier for detailhandel åbner ikke mulighed for etablering af yderligere bruttoetageareal til udvalgsvarer på det af sagen omhandlede areal, uanset om dette areal er større eller mindre end 1.500 m². Da det tidligere detailhandelsareal efter det oplyste kun var på ca. 80 m², og da lokalplanen muliggør en udvidelse heraf på op til i alt 420 m², er lokalplanen for så vidt i strid med denne regionplanretningslinie.

Efter regionplanens retningslinie for regionale friluftsområder skal disse områder friholdes for yderligere bebyggelse og anlæg til bl.a. erhverv. Lokalplanen, der åbner mulighed for etablering af bebyggelse til bl.a. detailhandelsvirksomhed, er således ligeledes i strid med denne regionplanretningslinie.

Naturklagenævnet finder imidlertid ikke, at denne mangel er så væsentlig, at den bør medføre lokalplanens ugyldighed. Naturklagenævnet har i denne forbindelse navnlig lagt vægt på, at der alene er tale om en udvidelse af det hidtidige detailhandelsareal på op til i alt 420 m², der er udført som en modernisering af en ældre, eksisterende planteskole, samt at bebyggelsen og anvendelsen tidligere er accepteret af fredningsmyndighederne.

Kommuneplantillæg nr. 1 og lokalplan nr. 153 må herefter stå ved magt."

De klagede den 23. august 2003 til mig over Naturklagenævnets afgørelse. I klagen gjorde De flere indsigelser gældende mod afgørelsen som Naturklagenævnet ikke havde taget stilling til, og jeg sendte derfor Deres klage videre til Naturklagenævnet som en anmodning fra Dem om at nævnet tog stilling til disse indsigelser. Naturklagenævnet tog stilling til Deres indsigelser i en afgørelse af 18. november 2003 hvorved nævnet fastholdt sin afgørelse. Nævnet anførte bl.a. følgende:

"Som det fremgår af Naturklagenævnets afgørelse er arealet af kommunen tilbageført til landzone efter planlovens § 45, og denne afgørelse har ikke været påklaget til Naturklagenævnet. Der er ikke i planloven fastsat særlige regler for indholdet af kommuneplantillæg og lokalplaner for landzonearealer hvad angår byggeri og detailhandel, og Naturklagenævnet har i afgørelsen taget stilling til planernes overensstemmelse med planlovens generelle bestemmelser om detailhandel og de i medfør heraf fastsatte bestemmelser i regionplanen. Det bemærkes, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 5, at planlovens bestemmelser i lovens kap. 7 om landzoneadministration ikke finder anvendelse, når der som i dette tilfælde i lokalplanen er fastsat bestemmelse om, at lokalplanen erstatter landzonetilladelser.

De har overfor Ombudsmanden videre anført, at Naturklagenævnet tilsyneladende ikke har været opmærksom på, at en ejendom for at være omfattet af landbrugsloven skal være noteret i matriklen som en landbrugsejendom, hvilket den af sagen omhandlede ejendom ikke er.

Det bemærkes hertil, at det ikke har været afgørende for Naturklagenævnets afgørelse, om hvorvidt ejendommen som sådan er en landbrugsvirksomhed eller ej. Natur-

klagenævnet har imidlertid lagt det i landbrugsloven anførte om, at planteskolevirksomhed skal betragtes som landbrugsvirksomhed, til grund for vurderingen af, hvor stor en del af planteskolens samlede areal, der efter planlovens detailhandelsbestemmelser kan betragtes som detailhandelsareal."

De klagede herefter til mig igen den 20. november 2003. Den 15. marts 2004 meddelte jeg Dem at jeg havde besluttet ikke yderligere at undersøge den del af Deres klage som angik spørgsmålet om inhabilitet, idet jeg ikke mente at der var udsigt til at jeg kunne kritisere Naturklagenævnets afgørelse på dette punkt. Jeg anmodede endvidere den 15. marts 2004 Naturklagenævnet om en udtalelse i anledning af de øvrige dele af Deres klage, og jeg anmodede Naturklagenævnet om forinden at indhente en udtalelse fra Gladsaxe Kommune. Kommunen afgav den 24. maj 2004 en udtalelse i sagen i hvilken der blev henvist til kommunens udtalelser af 28. januar og 14. marts 2003 samt Hovedstadens Udviklingsråds udtalelse af 7. marts 2003. Naturklagenævnet afgav en udtalelse i et brev af 9. juni 2004. Naturklagenævnet anførte bl.a. følgende:

"Naturklagenævnet har ikke - som anført af Gladsaxelisten - lagt til grund, at der var tale om en ejendom, der i matriklen er noteret som en landbrugsejendom. Naturklagenævnet har som anført i afgørelserne af 18. august 2003 og 18. november 2003 derimod lagt vægt på det i landbrugsloven fastsatte om, at planteskolevirksomhed skal betragtes som landbrugsvirksomhed, ved sin stillingtagen til, hvor stor en del af planteskolens areal, der skulle betragtes som butikksareal i relation til planlovens bestemmelser om planlægning til butikksformål. På denne baggrund fandt Naturklagenævnet, at det med lokalplanen muliggjorte butikksareal var på i alt 420 m².

Som anført i afgørelsen af 18. august 2003 er lokalplanen i strid med regionplanens retningslinie for detailhandel, der ikke åbner mulighed for yderligere bruttoetageareal til udvalgsvarer, idet lokalplanen muliggør udvidelse af det tidligere detailhandelsareal på ca. 80 m² til i alt 420 m². Lokalplanen er ligeledes i strid med regionplanens retningslinie for regionale friluftsområder, hvorefter disse områder skal friholdes for yderligere bebyggelse og anlæg til bl.a. erhverv.

Efter planlovens § 13, stk. 1, må en lokalplan ikke stride mod regionplanlægningen. Efter lovens § 29, stk. 2, skal regionplanmyndigheden (det vil i dette tilfælde sige Hovedstadens Udviklingsråd (HUR)) fremsætte indsigelse mod forslag til lokalplaner, der er i strid med regionplanlægningen, men denne pligt gælder ikke, hvis forholdet er af underordnet betydning for regionplanlægningen.

Naturklagenævnet foretog i afgørelsen af 18. august 2003 en konkret væsentlighedsvurdering og kom frem til, at uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og regionplanlægningen ikke var så væsentlig, at det kunne medføre lokalplanens ugyldighed. Naturklagenævnet lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at der alene var tale om en udvidelse af det hidtidige detailhandelsareal på op til i alt 420 m², der er udført som en modernisering af en ældre, eksisterende planteskole, samt at bebyggelsen og anvendelsen tidligere er accepteret af fredningsmyndighederne. Med denne afgørelse har Naturklagenævnet således ment, at HUR ikke havde haft pligt til at fremsætte

indsigelse mod lokalplanforslaget.

Som anført i afgørelsen af 18. november 2003 er der ikke i planloven fastsat særlige regler for indholdet af kommuneplantillæg og lokalplaner for landzonearealer hvad angår byggeri og detailhandel. Det følger af planlovens § 36, stk. 1, nr. 5, at planlovens bestemmelser i lovens kap. 7 om landzoneadministration ikke finder anvendelse, når der som i dette tilfælde i lokalplanen er fastsat bestemmelse om, at lokalplanen erstatter landzonetilladelser."

De kommenterede myndighedernes **udtalelser i et brev af 27. juni 2004.**

Jeg anmodede i et brev af 8. marts 2005 advokat Merete Nielsen, som repræsenterer planteskolens ejer, om at sende mig sine eventuelle bemærkninger **til** sagen. Hun meddelte mig i brev af 29. marts 2005 at hun som udgangspunkt ikke havde nogle bemærkninger, men henholdt sig til Naturklagenævnets udtalelse af 9. juni 2004.

Ombudsmandens udtalelse

1. Planloven (dengang lovbekendtgørelse nr. 763 af 11. september 2002 om planlægning) indeholder i kapitel 2 b bestemmelser om planlægning **til** butikksformål. Bestemmelserne lyder således:

"§ 5 c. Planlægningen skal

- 1) fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer,
- 2) sikre, at arealer til butikksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, herunder især den gående, cyklende og kollektive trafik, og
- 3) fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstandene i forbindelse med indkøb er begrænsede.

§ 5 d. Arealer til butikksformål skal udlægges i den centrale del af en by. I store byer og i sammenhængende byområder i hovedstadsområdet kan der udlægges arealer til butikksformål i de centrale områder af en bydel.

Stk. 2. Uden for den centrale del af en by eller bydel, jf. stk. 1, kan der dog udlægges,

- 1) mindre arealer til butikker, der alene skal betjene en begrænset del af en by eller en bydel, en landsby, et sommerhusområde eller lignende,
- 2) arealer til butikker, som alene forhandler særlig pladskrævende varegrupper, der ikke kan indpasses i de centrale områder af en by eller en bydel,
- 3) arealer til mindre butikker til salg af egne produkter i tilknytning til en virksomheds produktionslokaler og
- 4) arealer til butikksformål, i det omfang det af hensyn til et bevaringsværdigt bymiljø ikke er muligt at udlægge tilstrækkelige arealer i den centrale del af byen.

Stk. 3. Særlig pladskrævende varegrupper er grupper af varer, som i sig selv er store eller som kræver store udstillingsarealer, som for eksempel biler, tømmer, byggematerialer, planter og havebrugsvarer, møbler og køkkenelementer.

§ 5 e. Miljøministeren afgiver hvert andet år en redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg. Redegørelsen belyser og vurderer udviklingen i region-, kommune- og lokalplanlægningen for detailhandelsstrukturen på baggrund af bestemmelserne i §§ 1, 5 c og 5 d.

§ 5 f. Beregning af bruttoetagearealet til butiksformål sker efter bygningsreglementets bestemmelser om beregning af bebyggelsens etageareal, idet dog den del af kælderens, hvor det omgivende terræn ligger mindre end 1,25 m under loftet i kælderen, medregnes."

Ud over bestemmelserne i kapitel 2 b indeholder loven flere andre bestemmelser om planlægning til butiksformål. I § 6, stk. 3, nr. 5, og stk. 8, § 6 b, § 11, stk. 1,3,5, nr. 4, samt stk. 8, og § 11 b er fastsat følgende:

" § 6....

Stk. 2. ...

Stk. 3. Regionplanen og region- og kommuneplanen for Bornholm skal på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i hovedstadsområdet henholdsvis i amtskommunen og på Bornholm indeholde retningslinier for:

1)...

2)...

3)...

4)...

5) den regionale detailhandelsstruktur, jf. § 6 b,

6)...

7)...

8)...

9)...

10)...

11)...

12)...

13)...

Stk 4. ...

Stk. 5. ...

Stk. 6. ...

Stk 7. ...

Stk. 8. Redegørelsen for den del af regionplanen, på Bornholm region- og kommuneplanen, der indeholder retningslinjer for butiksstørrelser, skal indeholde oplysning om de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af eventuelle butiksstørrelser på mere end 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.500 m² bruttoetageareal for udvalgsvarerbutikker.

- § 6 b. Regionplanmyndigheden skal tilvejebringe regionplanretningslinjer for
- 1) beliggenheden af og de maksimale bruttoetagearealer for butikker, når butiksstørrelserne overstiger 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.500 m² bruttoetageareal for udvalgswarebutikker, og
 - 2) beliggenheden af og det maksimale bruttoetageareal for byggeri til butiksformål i bydelscentre og aflastningsområder, jf. § 5 d, stk. 1,2. pkt, og § 5 d, stk. 2, nr. 4, når det samlede bruttoetageareal i et område overstiger 3.000 m².

Stk. 2. I hovedstadsområdet skal Hovedstadens Udviklingsråd yderligere fastsætte regionplanretningslinjer om beliggenheden af de centrale byområder i regionen.

§ 11. For hver kommune bortset fra Bornholm, jf. stk. 9, skal der foreligge en kommuneplan.

Stk. 2. ...

Stk. 3. I kommuneplanen fastlægges for hele kommunen en hovedstruktur og for de enkelte dele af kommunen rammer for lokalplanernes indhold.

Stk. 4. ...

Stk. 5. Rammerne for indholdet af lokalplaner fastsættes for de enkelte dele af kommunen med hensyn til:

- 1) - ,
- 2) ... ,
- 3) ... ,
- 4) forsyningen med offentlig og privat service,
- 5) ... ,
- 6) ...
- 7) - . ,
- 8) ... ,
- 9) ...
- 10) ...

Stk. 6. ...

Stk. 7. ...

Stk. 8. Redegørelsen for den del af kommuneplanen, der indeholder rammer for forsyningen med butikker, jf. stk. 5, nr. 4, skal indeholde

- 1) en vurdering af omfanget af det eksisterende bruttoetageareal til butiksformål for de enkelte byer og bydele fordelt på hovedbutikstyper og disses omsætning,
- 2) en vurdering af behovet for nybyggeri eller omdannelse af eksisterende bebyggelse til butiksformål,
- 3) en angivelse af målene for detailhandelsstrukturen, herunder en angivelse af, hvilket opland der forudsættes betjent af de butikker, der kan placeres inden for de udlagte arealer,
- 4) oplysning om, hvordan planlægningen tilgodeser målene for den kommunale hovedstruktur, herunder hvordan forslaget fremmer et varieret butiksudbud i de mindre og mellemstore byer, samt bymiljøet i de områder, der foreslås udlagt til butiksformål,
- 5) en angivelse af tilgængeligheden for de forskellige trafikarter til de udlagte arealer til butiksformål og

- 6) oplysning om de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af eventuelle butiksstørrelser på mere end 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.500 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker.

Stk. 9. ...

Stk. 10. ...

§ 11 b. Kommunalbestyrelsen skal tilvejebringe bestemmelser i kommuneplanens hovedstruktur og rammer for indholdet af lokalplaner for arealudlæg til butiksformål i overensstemmelse med bestemmelserne i §§ 5 c og 5 d.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse hermed

- 1) fastsætte rammer for placering af arealer til butiksformål,
- 2) fastsætte det maksimale bruttoetageareal for nybyggeri og omdannelse af eksisterende bebyggelse til butiksformål og
- 3) fastsætte maksimale bruttoetagearealer for de enkelte butikker."

En række af bestemmelserne om planlægning til butiksformål blev indsat i planloven ved lov nr. 324 af 14. maj 1997. Det gælder bl.a. bestemmelsen i § 5 f om beregning af bruttoetageareal til butiksformål. Denne bestemmelse bygger på et lovforslag om ændring af lov om planlægning som blev fremsat af miljø- og energiministeren. I bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1996-97, tillæg B, s. 614) er der anført følgende om bestemmelsen i § 5 f:

"Efter den foreslåede § 5 f beregnes bruttoetagearealerne til butiksformål efter reglerne om beregning af etageareal i Bygningsreglementet, jf. Bygningsreglement 1995, kap. 2.2.3, med den ændring, at også de kælderarealer, der efter bygningsreglementet ikke medregnes i etagearealet, fordi det omgivende terræn ligger mindre end 1,25 m under loftet i kælderen, indgår i beregningen af butiksareal. Kælderarealer medregnes således i fuldt omfang."

Bygningsreglementet 1995 er siden blevet ændret. Efter en ændring i 2001 findes reglerne om beregning af en bebyggelses etageareal nu i bygningsreglementets kapitel 3.3. Til bygningsreglementet er knyttet en vejledningstekst, og bestemmelserne i kapitel 3.3, herunder vejledningsteksten, lyder således:

"3.3 Beregning af bebyggelsens etageareal

Stk. 1. En bebyggelses etageareal beregnes ved sammenlægning af bruttoarealerne af samtlige etager, herunder kældre og udnyttelige tagetager, med de begrænsninger og udvidelser, der fremgår af stk. 2-4.

Stk. 2. Rum, der går gennem flere etager, medregnes kun til den etage, i hvilken gulvet er beliggende. Trapper, trapperum, altangange og elevatorskakter medregnes dog for hver etage.

(3.3, stk 2) Bestemmelsen gælder både indvendige og udvendige trapper. Trappers og altanganges projektion på terræn medregnes ikke i ejendommens etageareal. Udvendige brandtrapper (flugtvejstrapper) kan holdes udenfor beregningen.

Stk. 3. Til etagearealet medregnes ikke:

Glasoverdækninger og andre overdækninger svarende indtil 5 pct. af grundens areal, for grunde under 300 m² dog indtil 15 m²,

(3.3, stk. 3, nr. 1) Bestemmelsen omfatter både åbne og lukkede overdækninger, som ikke anvendes til egentlige beboelses- eller erhvervsrum, f.eks. altanlukninger, terrasseoverdækninger, udestuer, tribuneoverdækninger, overdækkede gårde og forbindelsesgange, centre og lignende. Overstiger overdækningernes samlede areal 5 pct. af grundens areal eller 15 m² for grunde under 300 m², medregnes det samlede overdækkede areal til etagearealet.

2) Den del af kælderen, hvor det omgivende terræn ligger mindre end 1,25 m under loftet i kælderen,

3) Affaldsrum i terrænniveau fastsat efter kapitel 12.6, stk. 3,

4) Åbne altaner,

5) Sikringsrum til sikringsrumspligtige bygninger med forskriftsmæssig størrelse samt offentlige beskyttelsesrum, der er myndighedsgodkendte,

(3.3, stk. 3, nr. 5) Om sikringsrum og offentlige beskyttelsesrum henvises til lov nr. 1055 af 23. december 1992 om beskyttelsesrum som ændret ved lov nr. 1095 af 21. december 1994, reglement af oktober 1993 for indretning af sikringsrum og murgennembrydninger samt reglement af oktober 1993 for projektering og opførelse af offentlige beskyttelsesrum.

6. Småbygninger med en grundflade på indtil 10 m², jf. kapitel 2.7, stk. 1 og

7. Hemse med et areal på indtil 4,5 m².

(3.3, stk. 3, nr. 7) Til gulvet i hemse medregnes kun den del, hvor den fri højde er 1,0 m og derover.

Stk. 4. For garager, carporte, udhuse, drivhuse, skure og lignende bygninger gælder følgende regler:

1) Ved samlede boligbebyggelser med både lodret og vandret lejlighedsskel beregnes et fradrag på 20 m² pr. bolig, og

(3.3, stk. 4, nr. 1) Fradraget på 20 m² beregnes pr. bolig uanset de matrikulære forhold.

2) Ved andre bebyggelser medregnes arealer i kælder eller gårdkælder ikke. Andre garagearealer, herunder selvstændige garagebygninger, medregnes kun med den del af arealet, der overstiger 25 pct. af bebyggelsens øvrige etageareal.

Stk. 5. Etagearealet måles i et plan bestemt af overside af færdigt gulv til ydersiden af de begrænsende ydervægge med følgende afvigelse:

- 1) I udnyttelige tagetager medregnes det areal, der i et vandret plan 1,5 m over færdigt gulv ligger inden for planets skæring med tagbeklædningens udvendige side,
- 2) Åbne etager, porte, luftsluser og lignende medregnes til den linie, som bygningens ydervægge i øvrigt angiver,
- 3) Ved overdækninger uden begrænsende ydervægge måles arealet efter tagfladen, og
- 4) Ved fælles vægge mellem rum, der skal medregnes til hvert sit etageareal, måles til midten af væggen, idet der dog ved fælles vægge placeret over skel måles til skellinen."

Planlovens bestemmelser om planlægning til butiksformål er senest blevet ændret ved lov nr. 383 af 6. juni 2002 om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd. Ved denne lov blev planloven ændret på flere punkter. Bl.a. blev planlovens ovenfor gengivne arealgrænser for udvalgswarebutikker, som hidtil havde været 1.000 m bruttoetageareal, hævet til 1.500 m² bruttoetageareal, mens arealgrænsen for dagligvarebutikker på 3.000 m bruttoetageareal ikke blev ændret. Endvidere blev der i loven indsat en ny bestemmelse i § 5 d, stk. 3, som fastsætter at visse varegrupper, herunder planter og havebrugsvarer, skal betragtes som særlig pladskrævende varegrupper i forhold til bestemmelsen i § 5 d, stk. 2, nr. 2.

Lov nr. 383 af 6. juni 2002 om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd byggede på et lovforslag som var blevet fremsat af miljøministeren. I forbindelse med Folketingets behandling af dette lovforslag stillede Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg en række spørgsmål til miljøministeren. Spørgsmål nr. 96 og miljøministerens svar herpå (Folketingstidende 2001-02, 2. samling, tillæg B, s. 1625) lyder således:

"Spørgsmål nr. 96:

Er reglerne i lovforslaget til hinder for, at kommunerne kan tillade salgssteder for 'planter og havebrugsvarer' i landzone?

Svar:

Nej, bestemmelserne om planlægning til butiksformål er ikke til hinder for, at kommunen beslutter, at en butik, der forhandler planter og havebrugsvarer kan ligge i landzone med et butiksareal på op til 1.500 m².

Med lovforslaget bliver varegruppen 'planter og havebrugsvarer' opført som en særlig pladskrævende varegruppe, og den maksimale butiksstørrelse for udvalgswarebutikker sættes op fra 1.000 m² til 1.500 m².

Butikker, der forhandler særlig pladskrævende varegrupper, kan fremover etableres med op til 1.500 m² bruttoetageareal på baggrund af kommunal planlægning og uden regionplanretningslinier, hvis de ligger i bymidten. De kan også opføres uden forby-

midten i et område til butikker, der udelukkende forhandler særlig pladskrævende varegrupper. Regionplanretningslinier vil kun være påkrævet, såfremt butikken planlægges at skulle være større end 1.500 m², eller hvis den skal ligge uden for bymidten sammen med andre butikker, og det samlede butiksareal i området kommer til at overstige 3.000 m².

Kommunen kan inden for disse rammer planlægge for placeringen af de omhandlede butikker.

Kommunalbestyrelserne får med den nye lov også kompetencen til at meddele landzonetilladelse. Landzonetilladelsen kan påklages til Naturklagenævnet. En landzonetilladelse kan imidlertid også indarbejdes i en lokalplan, hvorefter der alene kan klages over de retlige spørgsmål i forbindelse med lokalplanen."

Som det fremgår, har det væsentlig betydning for anvendelsen af flere af lovens bestemmelser om planlægning til butiksformål om der er tale om butikker hvis størrelse overstiger 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.500 m² bruttoetageareal for udvalgswarebutikker. Således skal redegørelsen for den del af en regionplan der indeholder retningslinjer for butiksstørrelser, indeholde oplysning om de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af eventuelle butiksstørrelser som overstiger disse arealgrænser. Endvidere skal regionplanmyndigheden tilvejebringe regionplanretningslinjer for beliggenheden af og de maksimale bruttoetagearealer for butikker når butiksstørrelserne overstiger de nævnte arealgrænser. Desuden skal redegørelsen for den del af en kommuneplan der indeholder rammer for forsyningen med butikker, indeholde oplysning om de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af eventuelle butiksstørrelser på mere end 3.000 m bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.500 m bruttoetageareal for udvalgswarebutikker.

I den foreliggende sag er det i lokalplanens § 8 fastsat at planteskolens væksthuse må indrettes med et detailhandelsareal og i øvrigt skal indrettes som klimaskærm for planter der ikke kan tåle at stå udendørs i vinterhalvåret. Der må inden for lokalplanens område maksimalt etableres 420 m² bruttoetageareal til detailhandel, og dette areal omfatter virksomhedens salgsareal og ca. 50 pct. af arealet til personalefaciliteter. Det er endvidere fastsat i lokalplanens § 8 at væksthuses klimaskærm udgør 1.216 m², og herudover kan der etableres et overdækket areal på 320 m². Den lukkede del af væksthuse må opdeles i et område til varmekrævende planter og et frostfrit område hvor personalefaciliteter placeres.

Naturklagenævnet har i afgørelsen af 18. august 2003 lagt vægt på at planteskolevirksomhed ifølge bestemmelserne i den dagældende landbrugslovs §§ 7 og 7 a skulle betragtes som landbrugsvirksomhed, og at der i dette tilfælde er etableret detailhandel i forbindelse med en sådan landbrugsvirksomhed. I lyset af de nævnte bestemmelser i landbrugsloven er det nævnets opfattelse at det - uanset bestemmelsen i planlovens § 5 f - må lægges til grund at kun en del af planteskolevirksomhedens samlede areal på

1.536 m² kan betragtes som detailhandelsareal. Da lokalplanen muliggør etablering af et butiksareal på 420 m², er den efter Naturklagenævnets opfattelse ikke i strid med de bestemmelser i planloven der fastsætter særlige krav til planlægning af udvalgsvarebutikker med et bruttoetageareal på mere end 1.500 m².

Den dagældende landbrugslov (lovbekendtgørelse nr. 598 af 15. juli 1999 som ændret ved lov nr. 145 af 25. marts 2002) indeholdt følgende bestemmelser i §§ 7 og 7 a:

"§ 7. En landbrugsejendom skal opretholdes som selvstændigt brug og holdes forsynet med en passende beboelsesbygning, hvorfra jorderne drives af beboerne, jf. dog § 8, stk. 4 og 6, § 9, stk. 1 og 2, og § 10.

Stk. 2. Ejendommen skal drives på forsvarlig måde under hensyn til de erhvervsmæssige udnyttelsesmuligheder, til husdyr Sundhedsmæssige forhold samt til natur og miljø-

Stk. 3. Transport af husdyrgødning ud over en vejafstand på 10 km fra produktionsanlægget kan kun finde sted efter regler, der fastsættes af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri.

Stk. 4. Den, der som ejer eller forpagter driver ejendommen eller som bestyrer varetager ejendommens drift for ejerens eller forpagterens regning, skal have fast bopæl på ejendommen, jf. § 18 b. Ejeren skal selv have fast bopæl på ejendommen og selv drive ejendommen i det omfang, dette følger af betingelserne for erhvervelsen.

Stk. 5. Ministeren kan fastsætte regler for landbrugsejendommens og landbrugsbedrifters forsvarlige drift, herunder om

- 1) maksimum for dyrehold på den enkelte ejendom og bedrift,
- 2) krav til andel af egen jord for ejendomme og bedrifter med husdyrhold,
- 3) opførelse af nye bygninger og anlæg på en landbrugsejendom og
- 4) størrelse, beliggenhed og karakter af den bolig, hvorfra bopælskravet skal opfyldes.

Stk. 6. Hvor særlige grunde taler for det, kan ministeren fravige stk. 1, 3 og 4.

§ 7 a. Jorderne til en landbrugsejendom skal udnyttes på forsvarlig jordbrugsmæssig måde i det omfang, de er egnede hertil. Ved jordbrugsmæssig udnyttelse forstås, at jorderne anvendes til landbrug, skovbrug, gartneri, herunder blomstergartneri, frugtplantage, planteskole eller lignende jordbrugsvirksomhed. Ingen del af jorderne må tages i brug til anden anvendelse, herunder til udnyttelse af forekomster i jorden, såsom sten, grus, sand, ler, kridt og tørv, jf. dog stk. 2, nr. 1 og 2.

Stk. 2. Ejeren kan:

- 1) udnytte forekomster i jorden i begrænset omfang til eget brug eller give andre en tilsvarende begrænset udnyttelsesret,
- 2) anvende eller tillade, at andre anvender en mindre del af ejendommen til begrænsede ikke-jordbrugsmæssige formål, såfremt en jordbrugsmæssig anvendelse af arealerne ikke hindres, jf. dog § 12, stk. 2,
- 3) udtage landbrugsjorder, etablere våde enge, foretage naturgenopretning eller lignende.

Stk. 3. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte særlige regler om skovplantning, herunder regler om, at der ikke må foretages skovplantning inden for

områder, hvor skovplantning er uønsket i henhold til en endeligt godkendt regionplan.

Stk. 4. Hvor særlige forhold taler derfor, kan ministeren gøre undtagelse fra bestemmelserne i stk. 1. Tilladelse til en ikke-jordbrugsmæssig udnyttelse kan tidsbegrænses og bl.a. gives på vilkår, der tager sigte på, at jorderne efterbehandles, så de igen kan anvendes jordbrugsmæssigt. Tilladelse til udnyttelse af særlige forekomster i jorden i videre omfang end angivet i stk. 2, nr. 1, kan bl.a. betinges af, at de arealer, der benyttes til gravning og materialeaflægning, ved passende behandling og tilplantning m.m. bringes i en sådan stand, at de ikke virker skæmmende for landskabet, og at der stilles fornøden sikkerhed for opfyldelse af eventuelle betingelser om reetablering af det areal, hvorpå råstofudnyttelsen har fundet sted.

Stk. 5. Ved tinglysning af kontrakter om udnyttelse af landbrugsejendommens jorder eller dele heraf til ikke-jordbrugsmæssige formål finder bestemmelserne i § 26 tilsvarende anvendelse."

Disse bestemmelser om drift af landbrugsejendomme havde også betydning i en anden sag om en planteskole som Naturklagenævnet har taget stilling til. I en afgørelse af 18. februar 2003 angående en ejendom der blev anvendt til planteskole, bestemte Naturklagenævnet at opførelsen og indretningen af et 4.000 m² stort drivhus til udstilling og salg af planter mv. som ikke havde tilknytning til ejendommens jordbrugsmæssige udnyttelse, krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, selv om der er en flydende overgang fra traditionel planteskoledrift som er omfattet af bestemmelsen i lovens § 36, stk. 1, nr. 3. I afgørelsen er bl.a. anført følgende:

"Ifølge planlovens § 35, stk. 1, må der ikke opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer i landzone uden tilladelse. Tilladelse efter § 35, stk. 1, kræves efter § 36, stk. 1, nr. 3, ikke til byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrugsejendom.

Disse bestemmelser skal ses i sammenhæng med landbrugslovens § 7, stk. 2, hvorefter landbrugsejendomme skal drives på forsvarlig måde under hensyn til blandt andet de erhvervsmæssige udnyttelsesmuligheder. Det fremgår af § 7a, at jorderne skal udnyttes på forsvarlig jordbrugsmæssig måde, og at såvel gartneri- som planteskoledrift opfylder de krav, der stilles til driften af en landbrugspligtig ejendom.

Det klare udgangspunkt i praksis er, at fortolkningen af planloven følger landbrugslovens definitioner - men herved også med de begrænsninger, som følger af fortolkningen af landbrugsloven jf. bl.a. landbrugslovscirkulæret.

For så vidt angår planteskoler, betyder det, at planteskolevirksomheden skal være et led i den jordbrugsmæssige udnyttelse af ejendommen, og at tilknyttede aktiviteter af anden art, f.eks. forarbejdningsvirksomhed eller detailsalg skal have en begrænset karakter. I relation til planlovens landzonebestemmelser er det navnlig de bygningsmæssige begrænsninger, som har betydning."

Afgørelsen er optrykt i Miljøretlige Afgørelser og Domme, 2003, s. 376. Som det fremgår, er det klare udgangspunkt i praksis at fortolkningen af planloven følger landbrugslovens definitioner. Dette udgangspunkt angår imidlertid fortolkningen af planlovens bestemmelser om aktiviteter i landzone som ikke kræver landzonetilladelse, og ikke planlovens bestemmelser om planlægning til butikformål.

Planlovens § 5 f indeholder en bestemmelse om hvorledes bruttoetagearealet til butikformål skal beregnes. Bestemmelsen henviser til bygningsreglementets bestemmelser om beregning af en bebyggelses etageareal. Det er dog fastsat i § 5 fat bestemmelserne i bygningsreglementet skal fraviges på et enkelt punkt, idet den del af kælderen hvor det omgivende terræn ligger mindre end 1,25 m under loftet i kælderen, medregnes i bruttoetagearealet.

Den forståelse af reglerne som fremgår af Naturklagenævnets afgørelse i den foreliggende sag, er ikke i overensstemmelse med bestemmelserne i planlovens § 5 f og bygningsreglement 1995, kapitel 3.3. Som retligt grundlag for den forståelse af reglerne som fremgår af nævnets afgørelse, har nævnet henvist til at bestemmelserne i §§ 7 og 7 a i den dagældende landbrugslov indebar at planteskolevirksomhed skulle betragtes som landbrugsvirksomhed, og at der i dette tilfælde er etableret detailhandel i forbindelse med en sådan landbrugsvirksomhed. I lyset af de nævnte bestemmelser i landbrugsloven er det nævnets opfattelse at det - uanset bestemmelsen i planlovens § 5 f - må lægges til grund at kun en del af planteskolevirksomhedens samlede areal på 1.536 m² kan betragtes som detailhandelsareal. Naturklagenævnet har hverken i afgørelserne af 18. august og 18. november 2003 eller i udtalelsen til mig redegjort nærmere for hvorfor den omstændighed at planteskolevirksomhed betragtes som landbrugsvirksomhed i relation til reglerne i landbrugsloven om drift af landbrugsejendomme, efter nævnets opfattelse bør medføre at beregningen af planteskolens bruttoetageareal skal foretages på en måde der fraviger bestemmelserne i planlovens § 5 f og bygningsreglementets kapitel 3.3. Da disse regler er klare og detaljerede og efter deres ordlyd utvivlsomt omfatter en sag som den foreliggende, må der efter min opfattelse foreligge et klart grundlag for at fravige dem. Forarbejderne til planloven indeholder ikke et sådant grundlag. I miljøministerens ovenfor gengivne svar på et spørgsmål fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg angående salgssteder for planter og havebrugsvarer i landzone nævnes det at en butik der forhandler disse varer, kan ligge i landzone med en maksimal butiksstørrelse som ved det pågældende lovforslag blev hævet fra 1.000 m² til 1.500 m². Men det omtales ikke i svaret at der ved beregningen af butiksstørrelsen skal anvendes andre regler end dem der fremgår af planlovens § 5 f og bygningsreglement 1995, kapitel 3.3. Herefter, og da Naturklagenævnets forståelse af reglerne ikke har støtte i retspraksis, ombudsmandspraksis eller i nævnets hidtidige praksis, kan jeg ikke tiltræde Naturklagenævnets opfattelse. Jeg anser det for kritisabelt at Naturklagenævnet har lagt til grund at det ved beregningen af planteskolens bruttoetageareal skal tillægges betydning at planteskolevirksomhed skal betragtes som landbrugsvirksomhed i relation til landbrugslovens regler om landbrugspligt. Jeg har gjort Naturklagenævnet bekendt

med min opfattelse og henstillet at nævnet genoptager behandlingen af sagen i lyset af det jeg har anført.

2. Naturklagenævnet har i afgørelsen af 18. august 2003 lagt til grund at lokalplanen er i strid med regionplanens retningslinje for detailhandel som ikke åbner mulighed for etablering af yderligere bruttoetageareal til udvalgsvarer, uanset om dette areal er større eller mindre end 1.500 m². Det er dog nævnets opfattelse at denne mangel ikke er så væsentlig at den bør medføre lokalplanens ugyldighed. I den forbindelse har nævnet lagt vægt på at det tidligere detailhandelsareal på området efter det oplyste var på ca. 80 m², at lokalplanen muliggør en udvidelse heraf på op til 420 m² der er udført som en modernisering af en ældre, eksisterende planteskole, og at bebyggelsen og anvendelsen tidligere er accepteret af fredningsmyndighederne.

Forholdet mellem kommuneplanen og regionplanlægningen er reguleret i planlovens § 11, stk. 2, mens forholdet mellem lokalplanlægning og den overordnede planlægning, herunder regionplanlægningen, er reguleret i planlovens § 13, stk. 1. På det tidspunkt hvor lokalplanen blev vedtaget, havde disse bestemmelser følgende ordlyd (lovbekendtgørelse nr. 763 af 11. september 2002):

"Stk. 2. Kommuneplanen må ikke stride mod regionplanlægningen for forhold omfattet af § 6, stk. 3 og 4, eller regler eller beslutninger efter § 3.

§ 13. Kommunalbestyrelsen kan tilvejebringe lokalplaner efter reglerne i kapitel 6. En lokalplan må ikke stride mod kommuneplanen, region- og kommuneplanen for Bornholm, regionplanlægningen for forhold omfattet af § 6, stk. 3 og 4, eller regler eller beslutninger efter § 3."

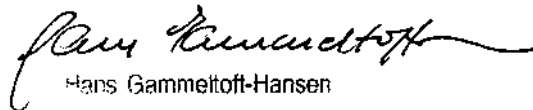
Disse to bestemmelser er senere blevet ændret, men ændringerne har ikke betydning for den foreliggende sag. Der er ikke i de to bestemmelser eller i planlovens øvrige regler taget stilling til om en lokalplan eller kommuneplan, herunder et kommuneplantillæg, som er tilvejebragt i strid med de to bestemmelser, skal tilsidesættes som ugyldige. Dette spørgsmål må derfor afgøres på grundlag af forvaltningsrettens almindelige regler.

Hvis en forvaltningsmyndighed har truffet en afgørelse der lider af en retlig mangel, antages det i almindelighed at afgørelsen skal tilsidesættes som ugyldig hvis manglen må anses for væsentlig, og hvis der ikke foreligger særlige omstændigheder som taler imod at anse afgørelsen for ugyldig. Naturklagenævnet har ikke anset det forhold at lokalplanen i den foreliggende sag er tilvejebragt i strid med regionplanens retningslinje for detailhandel, for en så væsentlig mangel at lokalplanen bør tilsidesættes som ugyldig. I den forbindelse har nævnet bl.a. lagt vægt på at lokalplanen muliggør en udvidelse af det tidligere detailhandelsareal på området på op til 420 m² der er udført som en modernisering af en ældre, eksisterende planteskole.

Som det fremgår ovenfor, beror det anførte - hvorefter der er tale om en udvidelse af detailhandelsarealet på op til 420 m² - på en forståelse af reglerne som jeg ikke kan tiltræde, og jeg har henstillet at Naturklagenævnet genoptager behandlingen af denne del af sagen. På denne baggrund anser jeg det ikke for hensigtsmæssigt at jeg på nuværende tidspunkt tager stilling til spørgsmålet om hvorvidt lokalplanen bør tilsidesættes som ugyldig. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand hvorefter ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkeligt grundlag for undersøgelse.

Deres bilag vedlægges.

Med venlig hilsen



Hans Gammetoft-Hansen

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Kopi er samtidig sendt til:

Naturklagenævnet

+ særskilt brev

Gladsaxe Kommune

J.nr. 2004/0002016-004

Advokat Merete Nielsen

J. M. Mørks Gade 1

Boks 5017

8100 Århus C

J.nr. 15128