

18 AUG. 2003

Afgørelse

**i sagen om Gladsaxe Kommunes tilvejebringelse af et kommuneplantillæg
og en lokalplan til lovliggørelse af en planteskolevirksomhed.**

Gladsaxe Kommune har den 13. november 2002 endeligt vedtaget kommuneplantillæg nr. 1 og lokalplan nr. 153 for Aldershvile Planteskole og Bagsværd Søpark ved Bagsværd Sø. Planerne er tilvejebragt med henblik på en retlig lovliggørelse af en opført bebyggelse på Aldershvile Planteskole, der er beliggende på ejendommen matr.nr. 10du Bagsværd. Planernes tilvejebringelse er påklaget til Naturklagenævnet af Gladsaxelisten og af 2 omboende.

Sagens forhistorie:

Ejendommen er omfattet af en fredningskendelse fra 1952. Efter fredningen, der har til formål at bevare den frie udsigt fra ringvejen over Bagsværd Sø, må tilstanden på bl.a. denne ejendom ikke forandres, og der må ikke opføres bygninger, boder eller skure af nogen art.

Der har siden 1900-tallets begyndelse været drevet gartneri på ejendommen, og siden midten af 1950'erne har der været planteskole, idet der blev opført bebyggelse på i alt ca. 420 m², der efter det oplyste bestod af et skur på ca. 70 m², der blev anvendt til kontor m.v. og 3 drivhuse, der blev anvendt som salgssted for planter (ca. 80 m²) og til produktion/overvintring af planter (ca. 270 m²).

Der blev af kommunen i 1996 tilvejebragt en lokalplan nr. 92 for "Nyt forsinkelsesbassin Bagsværd kvarter". Den ejendom, hvor planteskolen er beliggende, var i lokalplanen udlagt til fritidsformål, park, og det

var i lokalplanen fastsat, at der ikke måtte opføres yderligere byggeri i området.

Fredningsnævnet for København meddelte den 24. juni 1997 og den 29. juni 1998 dispensationer fra fredningskendelsen til opførelse af et drivhus/glasbygning på ejendommen. Dispensationen blev meddelt på betingelse af, at udsigten over Bagsværd Sø fra Ringvej B4 (Bagsværdvej) gendannes bortset fra det areal, hvorpå drivhuset med salgskontor m.v. etableres. Ingen af disse afgørelser blev påklaget til Naturklagenævnet.

Kommunen meddelte den 20. maj 1999 byggetilladelse til opførelse af et salgs- og opbevaringsvæksthus til planteskole under henvisning til bygherrens ansøgning, der omhandlede et 1.200 m² stort salgs- og opbevaringsvæksthus og et 380 m² stort halvtag i forbindelse hermed. Det blev i byggetilladelsen anført, at der samtidig hermed var meddelt dispensation fra bestemmelserne i lokalplan nr. 92 om, at der ikke måtte opføres yderligere bebyggelse i området.

Byggeriet blev påbegyndt den 12. oktober 1999 og var færdigopført omkring februar 2000.

Dispensationen fra lokalplanen blev påklaget til Naturklagenævnet, der den 19. september 2000 traf afgørelse om, at kommunen ikke havde haft hjemmel i planlovens § 19, stk. 1, til at meddele dispensationen fra lokalplanens anvendelsesbestemmelse. Dispensationen blev derfor ophævet som ugyldig.

Naturklagenævnet statuerede endvidere, at kommunen ligeledes måtte søge bebyggelsen lovliggjort efter naturbeskyttelsesloven, idet en retlig lovliggørelse forudsatte meddelelse af en dispensation fra søbeskyttelseslinien. Kommunen meddelte på denne baggrund den 12. december 2001 en lovliggørende dispensation fra søbeskyttelseslinien. Naturklagenævnet stadfæstede denne afgørelse den 17. juni 2002.

Kommunen tilbageførte herefter arealet til landzone efter planlovens § 45. Denne afgørelse blev ikke påklaget til Naturklagenævnet.

De aktuelle, påklagede planer.

Med henblik på en retlig lovliggørelse af den opførte bebyggelse offentliggjorde kommunen den 19. februar 2002 forslag til kommuneplanteil-

læg nr. 1 og til lokalplan nr. 153. Planerne blev endeligt vedtaget den 13. november 2002.

Kommuneplantillægget ændrer kommuneplanens rammer for lokalplanlægning, idet rammeområdets anvendelse ændres fra "Park" til "Park med mulighed for indpasning af planteskole".

Lokalplanen angiver som sit formål (§1) at muliggøre planteskolens fortsatte tilstedeværelse i området ved Bagsværd Sø, at muliggøre 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, samt at fastlægge bestemmelser for områdets samlede anvendelse.

Der er i lokalplanens § 2 fastsat bestemmelse om, at lokalplanen, der som ovenfor nævnt nu omfatter et landzoneareal, tillægges bonusvirkning i forhold til landzonetilladelser.

Lokalplanområdet er inddelt i 3 delområder, og der er i § 3 fastsat bestemmelser om de enkelte delområders anvendelse. Delområde 1, hvor planteskolen er beliggende, må anvendes til fritidsformål, park med mulighed for indpasning af planteskole. Delområde 2 og 3, der ligger på hver side af delområde 1, må alene anvendes til fritidsformål, park.

Der er i §§ 4-7 fastsat bestemmelser om udstykning, vej-, sti- og parkeringsforhold, byggelinier og naturbeskyttelseslinier.

Der er i § 8 fastsat bestemmelser om bebyggelsens omfang og placering. Der er fastlagt et byggefelt indenfor delområde 1 (§8.1) og en maksimal tilladt bygningshøjde (§ 8.2). Herudover er fastsat følgende bestemmelser:

"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

Væksthuses 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, hvor 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.

Klagerne

Gladsaxelisten har gjort gældende, at Gladsaxe Byråd var inhabil ved behandlingen af kommuneplantillæg og lokalplan. Byrådet blev med Naturklagenævnets afgørelse af 19. september 2000 stillet overfor valget mellem fysisk eller retlig lovliggørelse, og da bebyggelsen er opført på baggrund af en byggetilladelse fra kommunen, måtte kommunen imødesee et erstatningskrav fra ejeren af planteskolen, hvis den havde valgt at kræve byggeriet nedrevet (fysisk lovliggørelse).

Klageren mener således, at byrådet har været inhabilt, og at kommunen - for at undgå erstatningskrav - i øvrigt har varetaget egne og private økonomiske interesser, hvilket falder uden for de hensyn, der kan varetages med lokalplanen. Klageren mener, at en retlig lovliggørelse af bebyggelsen ikke er mulig.

Klageren har videre anført, at kommuneplantillæg og lokalplan er i strid med planlovens regler om detailhandel samt med regionplanens retningslinier for detailhandel. Lokalplanen tillader udelukkende et butiksareal på 420 m², og kommunen undlader på den måde at forholde sig til de resterende 1160 m², som efter klagerens opfattelse også er omfattet af planlovens definition på arealer til butiksformål. Der er i planloven krav om, at regionplanen skal indeholde retningslinier for beliggenheden af udvalgsvarebutikker på mere end 1500 m², og regionpia-

nen for Københavns Amt indeholder ikke sådanne retningslinier for planteskolen, hvorfor såvel kommuneplantillæg som lokalplan er i strid med regionplanlægningen. Klageren har endvidere anført, at kommuneplantillæg og lokalplan er i strid med regionplanens retningslinie for rekreative formål.

De 2 omboende har anført, at betingelsen for den meddelte fredningsdispensation om, at udsigten over Bagsværd Sø skal genskabes, ikke er opfyldt. Klagerne mener ligeledes, at kommunen skulle have grebet ind overfor en nedrivning af ét af de 2 bådehuse, der fandt sted før lokalplanens tilvejebringelse.

HUR's udtalelse.

HUR har oplyst, at regionplanens retningslinier for detailhandel findes i regionplantillæg nr. 8 til regionplan 1997, som retningslinie 3.4 i regionplan 2001 henviser til. Efter disse retningslinier kan der uden for regionale centre, knudepunktscenter, overordnede centre og lokale centre kun etableres 10.000 m² butiksareal. HUR har oplyst, at denne kvote for detailhandel uden for centerområderne i Københavns Amt er opbrugt. HUR har ikke fundet, at kommuneplantillæg og lokalplan er i strid med denne bestemmelse, da bruttoetagearealet til detailhandel ikke er forøget i forhold til før, byggeriet blev opført.

HUR har videre oplyst, at ejendommen, hvorpå bebyggelsen er opført, er omfattet af de retningslinier, der i regionplan 2001 i retningslinie 5.10 er fastlagt for "Regionale friluftsområder", og hvorefter sådanne områder skal friholdes for yderligere bebyggelse og anlæg til beboelse, erhverv og andre bymæssige formål samt anlæg til organiseret fritidsformål, som begrænser befolkningens adgang til og benyttelse af områderne til almene rekreative formål. HUR har lagt vægt på, at der ikke er tale om en ny planteskole, men om modernisering af en eksisterende.

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

Kommunens udtalelse.

Kommunen har generelt bemærket, at sagen handler om videreførelse og modernisering af en eksisterende virksomhed beliggende i landzone i det regionale friluftsområde, og at der er tale om en ejendom omfattet af en fredning fra 1952. Kommunen besluttede efter Naturklagenævnets afgø-

relse af 19. september 2000 at søge den opførte bebyggelse lovliggjort retligt.

Til klagen fra Gladsaxelisten har kommunen anført, at man ikke mener at have været inhabil blot på grund af risikoen for et eventuelt erstatningskrav fra planteskolleejeren.

Kommunen har om detailhandelsbestemmelserne anført, at planloven giver mulighed for at etablere særlig pladskrævende detailhandel som planteskoler på op til 1.500 m² uden for bycentre. Detailhandelsarealet udvides ikke i forhold til den tidligere bebyggelse, idet det fortsat er på 420 m². Den øvrige del af bebyggelsen, der fungerer som klimaskærm for planter, er en nødvendig del af planteskolens drift, der ikke skal indgå i butikkens bruttoetageareal. Sondringen er i overensstemmelse med HUR's almindelige praksis for planlægning af planteskoler.

Kommunen har i øvrigt oplyst, at der vil skulle udstedes en ny lovliggørende byggetilladelse, hvor bl.a. det konkrete detailhandelsareal fastlægges.

Til klagen fra de omboende har kommunen oplyst, at et bådehus, der var i meget dårlig stand, blev fjernet og erstattet af en nyt før lokalplanens tilvejebringelse. Der er i en privatretlig servitut fastsat bevarende bestemmelser om bådehusene, men kommunen mener ikke, at denne servitut ville have været til hinder for, at kommunen kunne have givet tilladelse til at erstatte bådehuset med et nyt.

Afgørelse

Naturklagenævnets formand har på nævnets vegne, jf. planlovens § 58, stk. 2, truffet følgende afgørelse:

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan der til Naturklagenævnet alene klages over retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes tilvejebringelse af et kommuneplantillæg og en lokalplan. Naturklagenævnet kan således ikke tage stilling til planernes hensigtsmæssighed.

Hverken byrådet som sådan eller de enkelte byrådsmedlemmer bliver inhabile, alene fordi kommunen ønsker at lovliggøre en tidligere af kommunen tilladt bebyggelse retligt. Der ville skulle foreligge mere end den altid eksisterende mulighed for, at bygherren ville kunne fremsætte et erstatningskrav mod kommunen, for at man måtte statuere inhabilitet. Det tilføjes, at der ikke efter planloven er nogen mulighed for at for-

skyde kompetencen til anden myndighed i tilfælde af inhabilitet hos en kommune. Kommunen ses iøvrigt ikke at have varetaget usaglige hensyn ved at ønske en retlig lovliggørelse af et byggeprojekt, som kommunen tidligere har meddelt byggetilladelse til.

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 butiksformål. 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 butiksareal på 420 m². Lokalplanen er herefter 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.

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.

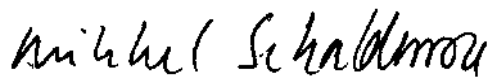
Efter regionplanens retningslinie for regionale friluftsområder skal disse områder friholdes for yderligere bebyggelse og anlæg til bl.a. erhverv. Lokalplanen, der åbner mulighed for etablering af bebyggelse til bl.a. detailhandelsvirksomhed, er således ligeledes i strid med denne regionplanretningslinie.

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.

Hvad angår de omboendes klage bemærkes, at spørgsmålet om overholdelse af det fastsatte vilkår for fredningsdispensationen er et tilsynsspørgsmål efter naturbeskyttelsesloven. Naturklagenævnet har fra tilsynsmyndigheden, d.v.s. Københavns Amt fået oplyst, at fredningsnævnet i løbet af nogle uger vil tage stilling til, om der skal træffes en afgørelse efter naturbeskyttelsesloven om det pågældende vilkår. Det rejste spørgsmål om kommunens mulighed for at håndhæve en privatretlig servitut kan ikke efterprøves af Naturklagenævnet, da kommunen ikke har ønsket at bringe planlovens § 43 i anvendelse og dermed ikke har truffet nogen afgørelse efter planloven.



Mikkel Schaldemose

Viceformand

/



Marianne Jensen

Specialkonsulent