

27. oktober 2021
Sagsnr.: 21/02810, 21/09195 og
19/09196
Klagenr.: 1019743, 1021410 og
1021486
LUA

AFGØRELSE

i klagesag om Ballerup Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 182

Ballerup Kommune vedtog den 25. januar 2021 endeligt lokalplan nr. 182, Kolonihaverne.

Kolonihaveforbundet, en ejer af en kolonihave og en gruppe af haveforeninger har klaget over planvedtagelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om lokalplanen er i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.
- Om kommunen i forbindelse med planvedtagelsen skulle overholde lighedsgrundsætningen og foretage en individuel vurdering.
- Om kommunen kunne fastsætte bestemmelser om opholdsbegrænsninger, herunder om lokalplanen er i strid med planlovens § 15, stk. 2, og kolonihaveloven.
- Om planlovens § 15, stk. 2, er overholdt i forhold til lokalplanens bestemmelser om indretning af småbygninger.

Planklagenævnet kan ikke behandle de øvrige klagepunkter i sagen.

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

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

www.naevneshus.dk

Indhold

1. Sagens oplysninger.....	3
1.1. Den vedtagne lokalplan.....	3
1.2. Klagen og bemærkningerne hertil.....	4
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse.....	5
2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse.....	5
2.2. Forholdet til kommuneplanen (omfang af bebyggelse).....	5
2.2.1. Klagen.....	5
2.2.2. Generelt om lokalplaners forhold til kommuneplan.....	5
2.2.3. Planklagenævnets vurdering.....	6
2.3. Lighedsgrundsætningen og konkret vurdering (hegn og bebyggelsesret).....	6
2.3.1. Klagen.....	6
2.3.2. Generelt om lighedsgrundsætningen ved planvedtagelser.....	6
2.3.3. Planklagenævnets vurdering.....	7
2.4. Opholdsforbud.....	7
2.4.1. Klagen.....	7
2.4.2. Generelt om hjemmel og saglighed.....	8
2.4.3. Planklagenævnets vurdering.....	10
2.5. Indretning af bygninger.....	11
2.5.1. Klagen.....	11
2.5.2. Generelt om indholdet af lokalplanbestemmelser.....	11
2.5.3. Planklagenævnets vurdering.....	12
2.6. Forhold, som ikke behandles.....	13
3. Afsluttende bemærkninger.....	15
4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen.....	16
Bilag 1. Dokumenter modtaget i klagesagen.....	17

1. Sagens oplysninger

1.1. Den vedtagne lokalplan

Sagen vedrører [lokalplan nr. 182, Kolonihaverne](#).¹

Planområdet omfatter flere kolonihaveforeninger i Ballerup Kommune, som alle ligger i landzone.

Formålet med lokalplanen er at sikre, at kolonihaverne fastholdes som områder til fritids- og rekreative formål, og at skabe ensartede vilkår i kommunens kolonihaver, herunder at sikre, at kolonihaveområderne ikke anvendes til helårsbeboelse.

Nærværende sag vedrører følgende bestemmelser i lokalplanen:

1. Det er lokalplanens formål:

- *At fastholde området som kolonihaveområde til fritids- og rekreative formål i henhold til kolonihaveloven samt sikre, at kolonihaveområdet ikke anvendes til helårsbeboelse, herunder særligt i vinterhalvåret.*
- *[...]*

3.4. Der er forbud om ophold i kolonihaverne i tidsrummet fra kl. 21.00 til kl. 07.00 i perioden fra 1. oktober indtil den 1. april på nær uge 42, uge 7 og 8 samt juleferieperioden (fra weekenden før 24. december og til og med den første weekend i januar) og påskeferien (fra Skærtorsdag til og med 2. påskedag).

Der kan yderligere ske ophold i tidsrummet fra kl. 21.00 til kl. 07.00 i følgende weekender i uge 6, 12, 39 og 41.

Definition af weekend: Fredag til søndag aften - dvs. max 2 overnatninger.

Dog skal ophold i en kolonihave udgøre mindre end 6 måneder ud af de seneste 12 måneder.

6.1.a. Et hovedhus må maks. udgøre 60 m². Sammen med småbygningerne, må det samlede bebyggede areal på hvert lod ikke overstige 80 m². [...]

6.1.c. Småbygninger defineres som:

- *Skure [...]*
- *Åbne, overdækkede terrasser [...]*
- *Pavilloner [...]*
- *Drivhuse og orangerier over 7,5 m²*
- *Carporte*
- *Garager*

¹ Planerne kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>.

- Legehuse forsynet med tag, som har en højde over 1,5 m2 indgår som småbygning.[...]
- Volierer og tilsvarende aflukker til dyr
- Hønehuse og lignende [...]
- Natophold er ikke tilladt i nogen former for småbygninger
- Udhuse er opbevaringsrum, hvorfor disse ikke må indrettes til aktiviteter, der normalt hører til inden for i hovedhuset. Der må derfor ikke være installationer i udhuse såsom køkken, håndvask, wc eller bad.

§ 6.1.e. Ingen bygninger må være mere end én etage, og der må ikke etableres hems eller kælder.

§ 6.1.f. Følgende gælder for drivhuse og orangeri:

Et drivhus og orangeri defineres som en bygning beregnet til dyrkning af planter. Det består af et skelet i træ, jern eller aluminium, samt et lag af 1 lags glas eller polycarbonat i sider og tag. Bygningen er uden opvarmning og isolering. Der må maksimalt være ét drivhus eller ét orangeri på det enkelte havelod, der ikke medregnes som småbygning. Opførelse af et drivhus/orangeri over den fastsatte grænse i § 6.1c medfører, at alle kvadratmeterne tæller med i det samlede bebyggede areal.

Ingen drivhuse/orangerier må anvendes til natophold uanset om de betegnes som småbygninger eller ej.

§ 6.1.g. *Der kan søges om dispensation for anvendelse af én af småbygningerne som anneks på maks. 10 m², hvis hovedhuset er tilsvarende mindre, så det samlede areal til natophold ikke overstiger 60 m². Et anneks opført efter dispensation må alene anvendes til natophold, men må ikke indeholde toilet, køkken eller andre installationer, der normalt hører til inden for i hovedhuset.*

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, gjaldt kommuneplan 2019-2031 for Ballerup Kommune. Samtidig med vedtagelsen af lokalplanen vedtog kommunen tillæg nr. 1, 2, 3, 4, 5 og 6 til kommuneplanen.

Af kommuneplantillæg nr. 1, 2, 3, 4, 5 og 6 fremgår følgende:

Der må generelt opføres i alt 80 m² fordelt som maks. 60 m² til hovedhus og småbygninger på 20 m². Bebyggelse skal opføres i 1 etage.

1.2. Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under klagesagen modtaget de dokumenter, der fremgår af bilag 1. Klagerne har navnlig anført, at der ikke er hjemmel i planloven til at stille krav om ophold inden for bestemte tidspunkter og om bygningers indretning.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen henholdsvis den 8. marts 2021 og 12. august 2021.

Planklagenævnet har behandlet de dele af klagerne, som fremgår af afsnit 2.2-2.5. Klagernes bemærkninger for så vidt angår disse emner er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

Planklagenævnet har ikke behandlet de dele af klagerne, som fremgår af afsnit 2.6.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

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

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger.

2.2. Forholdet til kommuneplanen (omfang af bebyggelse)

2.2.1. Klagen

Klagerne anfører, at indskrænkningen i bebyggelsesretten for Parcelforeningen Godthåb er i strid med kommuneplantillæg nr. 6. Klagerne henviser til en passage fra redegørelsen i kommuneplantillæg nr. 6, hvor det fremgår, at tillægget muliggør en forøgelse af antal kvadratmeter, hvilket ikke er tilfældet for foreningens vedkommende.

2.2.2. Generelt om lokalplaners forhold til kommuneplan

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

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

² Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Af kommuneplantillæg nr. 1, 2, 3, 4, 5 og 6 fremgår, at der generelt må opføres i alt 80 m² fordelt som maks. 60 m² til hovedhus og småbygninger på 20 m², og at bebyggelse skal opføres i 1 etage.

I lokalplanens § 6.1.a er det fastsat, at et hovedhus højst må udgøre 60 m², og at det samlede bebyggede areal sammen med småbygningerne ikke må oversige 80 m². Af lokalplanens § 6.1.e fremgår desuden, at ingen bygninger må være mere end én etage

Planklagenævnet finder, at lokalplanens bestemmelser om bebyggelsens kvadratmeter og etageantal er i overensstemmelse med kommuneplantillæggene.

At det af kommuneplantillæggets redegørelse fremgår, at tillægget er udarbejdet med henblik på at muliggøre opførelse af ”et øget antal kvadratmeter”, og at dette ikke er tilfældet for Parcellforeningen Godthåb, er uden betydning, idet det afgørende i forhold til planlovens § 13, stk. 1, nr. 1, er indholdet af kommuneplanens (her kommuneplantillæggets) bestemmelser.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

2.3. Lighedsgrundsætningen og konkret vurdering (hegn og bebyggelsesret)

2.3.1. Klagen

Klagerne anfører, at kommunen ikke overholder lighedsgrundsætningen, fordi kommunen indsætter særregler i lokalplanens § 8 for nogle områder i forhold til hegn i stedet for levende hæk.

Klagerne anfører desuden, at Parcellforeningen Godthåb er den eneste forening, der får begrænset sin bebyggelsesret med lokalplanen i forhold til tidligere lokalplaner. Klagerne anfører, at kommunen ikke overholder forvaltningsretlige principper om, at der skal foretages en individuel vurdering af hvert område i lokalplanen, så Parcellforeningen Godthåb ikke bliver udsat for et byrdefuldt indgreb.

2.3.2. Generelt om lighedsgrundsætningen ved planvedtagelser

Der tilkommer kommunerne et særdeles vidt skøn i forhold til det nærmere indhold af lokalplaner, så længe indholdet i øvrigt er i overensstemmelse med planlovens regler herom, herunder navnlig planlovens § 15. Borgere og andre har ikke et retskrav efter hverken planloven eller lighedsgrundsætningen på en bestemt lokalplanlægning for et område eller på, at den tidligere planlægning for området opretholdes. Planklagenævnet har ikke kompetence til at efterprøve kommunens skøn.

En kommune er således ikke som følge af lighedsgrundsætningen afskåret fra at vedtage planer, som giver forskellige byggemuligheder inden for planom-

rådet, og som således får forskellig betydning for ejere eller brugere i områderne. Tilsvarende er en kommune ikke som følge af lighedsgrundsætningen afskåret fra at vedtage planer, som giver samme byggemuligheder for forskellige områder.

Med hensyn til kravet om konkret vurdering gælder, at en kommune i forbindelse med konkrete afgørelser, f.eks. om dispensation fra lokalplan, skal foretage en konkret og individuel vurdering af det ansøgte, og kommunens skønsmæssige vurdering skal være baseret på saglige og planlægningsmæssigt relevante hensyn. I forbindelse med planvedtagelser skal kommunen dog blot foretage en mere overordnet planlægningsmæssig vurdering.

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at det er op til kommunens skøn, hvorvidt den ønsker, at nogle områder skal have mulighed for etablering af hegn, frem for hæk, og i hvilket omfang en tidligere bebyggelsesret skal begrænses. Nævnet kan ikke tage stilling til denne skønsmæssige vurdering.

Planklagenævnet finder desuden ikke ud fra klagen eller sagen i øvrigt grundlag for at antage, at kommunen ikke har foretaget den fornødne overordnede planlægningsmæssige vurdering af lokalplanområderne.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunkterne.

2.4. Opholdsforbud

2.4.1. Klagen

Klagerne anfører i forhold til lokalplanens § 3, stk. 4, at der ikke i planlovens § 15, stk. 2, nr. 8, er hjemmel til at regulere, i hvilket tidsrum bebyggelse kan benyttes.

Klagerne anfører endvidere, at lokalplanens uflexible opholdsregler er i strid med hensigten med kolonihaveloven, da det i kolonihaveloven er beskrevet, at kolonihaveområder skal være en væsentlig del af befolkningens muligheder for rekreation og beskæftigelse i fritiden. Klagerne henviser desuden til, at begrænsningen vedrørende helårsbeboelse allerede er indeholdt i kolonihaveloven.

Klagerne anfører herudover, at det ikke er en saglig eller planlægningsmæssig begrundelse, at kommunen ønsker at håndhæve kolonihavelovens regler om helårsbeboelse og lette bevisbyrden for ulovlig helårsbeboelse. Det er efter klagerens opfattelse ikke en planlægningsmæssig begrundelse, at regelbrud efter kolonihaveloven og CPR-loven ellers ville være svære at håndhæve. Kommunen har heller ikke forsøgt at gå i dialog med haveforeningerne, inden kommunen foretog indskrænkninger via lokalplan.

Klagerne henviser bl.a. til en udtalelse fra Erhvervsministeriet i 2020 om, at

beboelse i kolonihaver ikke bør udgøre mere end halvdelen af vinterperioden.³

Opholdsforbuddet er endelig efter klagernes opfattelse en væsentlig indskrænkning i borgernes frihedsrettigheder og henviser til grundlovens § 73 og artikel 1 i 1. tillægsprotokol i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMKR).

2.4.2. Generelt om hjemmel og saglighed

Lokalplankataloget

Det er i planlovens § 15 udtømmende fastlagt, hvad der kan fastsættes bestemmelser om i en lokalplan. Herunder indeholder planlovens § 15, stk. 2, en opstilling af forhold, der kan optages lokalplanbestemmelser om (lokalplankataloget).

Det fremgår af planlovens § 15, stk. 2, nr. 2, at en lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger, herunder områdets anvendelse, med en nærmere angivelse af, om arealer forbeholdes til offentlige formål. Det fremgår desuden af planlovens § 15, stk. 2, nr. 8, at der i en lokalplan kan optages bestemmelser om anvendelse af de enkelte bygninger.

Saglige og planlægningsmæssige hensyn og proportionalitet

Efter planlovens § 13, stk. 1, kan en kommune til enhver tid beslutte at tilvejebringe planforslag og ændringsforslag til eksisterende kommunale planer i overensstemmelse med de procedurer, som er fastsat i planlovens kapitel 6, når det er planlægningsmæssigt relevant (lokalplanretten), og såfremt indholdet i øvrigt er i overensstemmelse med reglerne i planloven.

Lokalplankompetencen forudsætter således, at der er en planlægningsmæssig relevant begrundelse, og planlægningen må ikke være baseret på usaglige hensyn.

Efter planlovens § 15, stk. 1, skal en lokalplan indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger, og formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse.

En kommune har et særdeles vidt skøn i forhold til, hvordan en lokalplan bør udformes for at varetage de planlægningsmæssige hensyn, som ligger bag lokalplanen, så længe dette sker inden for rammerne af planlovens § 15. Disse valg vil som helt klart udgangspunkt ikke være i strid med proportionalitetsprincippet.

Det er ikke usagligt at tage hensyn til muligheden for håndhævelse i forbindelse med formuleringen af konkrete bestemmelser i en lokalplan. Tværtimod kan en uklar formulering efter omstændighederne betyde, at bestemmelsen ikke kan håndhæves, og uklare formuleringer bør derfor udgås.

³ Notat af 23. november 2020 om ophold i kolonihaver i vinterhalvåret under Corona.

Generelt om kolonihaveloven

Formålet med kolonihaveloven er at sikre, at kolonihaveområder fortsat kan være en væsentlig del af bybefolkningens muligheder for rekreation og beskæftigelse i fritiden, jf. lovens § 1.⁴

Det fremgår desuden af bemærkningerne til kolonihaveloven, at loven skal sikre, at fremtidige kolonihaver og en del af de eksisterende kolonihaver bliver ”varige kolonihaveområder” med den virkning, at områderne kun kan nedlægges, når væsentlige samfundsmæssige hensyn gør det nødvendigt, og at der i stedet skal tilvejebringes et erstatningsareal.

Kolonihavelovens § 2 indeholder en definition af, hvad der skal forstås ved et kolonihaveområde. Ved et kolonihaveområde forstås et areal, der omfatter mindst 5 havelodder, på betingelse af, at arealet ligger i byzone eller landzone, at havelodderne ikke i gennemsnit er større end 400 m², at der må opføres bebyggelse på havelodderne til opbevaring af redskaber og eventuelt til dag- og natophold, at bebyggelsen i området ikke må anvendes til helårsbeboelse, og at området ikke er en del af et friareal, der hører til en boligbebyggelse.

Det fremgår af forarbejderne til kolonihaveloven⁵, at bebyggelsen ikke må anvendes til helårsbeboelse, hvilket vil sige, at bebyggelsen ikke lovligt må være bopæl for nogen i vinterhalvåret, men bestemmelserne om, i hvilket omfang bebyggelsen må anvendes, vil variere i praksis. Det fremgår desuden af forarbejderne, at hvad der må bygges, og hvordan bebyggelsen må anvendes, typisk vil være fastsat af en offentlig myndighed i en lokalplan eller byplanvedtægt eller lignende. Det fremgår desuden, at når anvendelsesbestemmelserne for et nyt kolonihaveområde skal fastsættes i lokalplan, kan det bestemmes, at bebyggelsen ikke må anvendes til beboelse om vinteren, heller ikke til kortvarige ferieophold, da det kan gøre det lettere at håndhæve forbuddet mod helårsbeboelse.

Af vejledningen til kolonihaveloven⁶ fremgår det desuden, at det er en del af definitionen på et kolonihaveområde, at bebyggelse i området ikke må anvendes til helårsbeboelse, og at det må anbefales, at denne anvendelsesbegrænsning medtages i lokalplaner for nye kolonihaveområder. Hvis der er tale om daghaver, hvor overnatning ikke skal være muligt, skal dette også fremgå direkte af bestemmelsen.

Forholdet mellem lokalplan og anden lovgivning

En lokalplan kan i et vist omfang indeholde bestemmelser om forhold, der

⁴ Bekendtgørelse nr. 790 om lov om kolonihaver af 21. juni 2007.

⁵ De specifikke bemærkninger til lov om kolonihavers § 2. Forarbejderne kan læses her: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200012L00203>.

⁶ Vejledning om [de nye regler i kolonihaveloven, sådan bør de administreres](#), 2013, Miljøministeriet, afsnit 6.

også er reguleret af anden lovgivning, hvis det har hjemmel i lokalplankataloget, og hvis bestemmelserne varetager saglige og planlægningsmæssige hensyn.

En lokalplan kan dog ikke uden særlig hjemmel *fravige* anden lovgivning.

Desuden bør der generelt ikke fastsættes lokalplanbestemmelser om forhold, som i detaljer er reguleret af anden lovgivning, eller som kan reguleres i detaljer i tilladelser eller lign. efter anden lovgivning.

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af lokalplanens § 1, at formålet med lokalplanen er, at fastholde området som kolonihaveområde til fritids- og rekreative formål i henhold til kolonihaveloven samt at sikre, at kolonihaveområdet ikke anvendes til helårsbeboelse, særligt i vinterhalvåret.

I lokalplanens § 3, stk. 4, indgår et forbud mod ophold i kolonihaverne i tidsrummet fra kl. 21.00 til kl. 07.00 i perioden fra 1. oktober indtil den 1. april på nær nogle nærmere definerede dage, uger og weekender, som udgør typiske ferieperioder.

Det fremgår desuden, at ophold i en kolonihave skal udgøre mindre end 6 måneder ud af de seneste 12 måneder.

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at det ikke er usagligt, hvis kommunen med lokalplanen (også) ønsker at håndhæve de hensyn, der ligger bag kolonihavelovens forbud mod helårsbeboelse. Disse hensyn er i meget vidt omfang – hvis ikke fuldt ud – sammenfaldende med de planlægningsmæssige hensyn, som en kommune lovligt kan varetage efter planloven. Det er således sagligt og planlægningsmæssigt relevant at lægge vægt på, at et kolonihaveområde ikke anvendes til *helårsbeboelse*. Det er desuden sagligt at lægge vægt på, om det er lettere at håndhæve klare lokalplanbestemmelser end kolonihaveloven. Der er heller ikke noget krav om, at kommunen først skulle have forsøgt at løse problemstillingen med helårsbeboelse efter kolonihaveloven eller skulle have haft en dialog med kolonihaveforeningerne (ud over den inddragelse af offentligheden, som skal ske efter planlovens kapitel 6).

Planklagenævnet finder således, at en kommune lovligt kan vedtage en lokalplan med bestemmelser om, at et kolonihaveområde ikke må anvendes til *helårsbeboelse*, og at området ikke må anvendes til *beboelse om vinteren*. Der kan ligeledes fastsættes bestemmelser om et totalt forbud mod beboelse om vinteren eller alternativt bestemmelser om, i hvilke perioder i løbet af vinteren bebyggelsen må bruges til *kortvarige ferieophold*, og hvad der nærmere menes med kortvarige ferieophold, f.eks. antal dage. Nævnet lægger vægt på, at sådanne bestemmelser må anses for (en del af) reguleringen af områdets anvendelse, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 2.

Sådanne bestemmelser vil endvidere ikke være i strid med kolonihaveloven, der ligeledes fastlægger et forbud mod beboelse om vinteren, og som i øvrigt forudsætter, at der er kan fastsættes anvendelsesbestemmelser i lokalplan, der regulerer omfanget af beboelse om vinteren, herunder eventuelt i form af et totalt forbud mod beboelse om vinteren, da det kan gøre det lettere at håndhæve forbuddet mod helårsbeboelse.

Desuden finder Planklagenævnet ikke, at sådanne bestemmelser vil være i strid med proportionalitetsprincippet, eller at det vil have ekspropriativ karakter eller være i strid med artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, da det under alle omstændigheder ikke kan forventes, at en kolonihave kan benyttes til helårsbeboelse.

Særligt med hensyn til notatet fra november 2020 fra Erhvervsstyrelsen bemærker Planklagenævnet, at det efter nævnets opfattelse ikke kan udledes af notatet, at en kommune er afskåret fra at begrænse beboelse (eller ophold) i kolonihaver om vinteren.

Planklagenævnet finder imidlertid ikke, at der kan fastsættes bestemmelser om *ophold i bestemte tidsrum af døgnet*. Efter nævnets opfattelse går dette ud over, hvad der er forudsat i kolonihaveloven, ligesom det går ud over, hvad der kan fastlægges bestemmelser om som en del af reguleringen af anvendelsen af området, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 2. Nævnet bemærker, at omfanget af *overnatning* er af væsentlig betydning i forbindelse med vurderingen af, om anvendelsen af en bygning har karakter af ”beboelse”, og at det således vil være muligt at fastsætte bestemmelser med forbud mod overnatning eller mod natophold. Det er imidlertid ikke afgørende, i hvilket nærmere tidsrum de pågældende befinder sig i bygningen. Nævnet finder på den baggrund ikke, at det er planlægningsmæssigt begrundet at begrænse tidsrummet for ophold til bestemte klokkeslæt.

Dette er en væsentlig retlig mangel ved lokalplanens § 3, og en væsentlig del af bestemmelsen er derfor ugyldig.

2.5. Indretning af bygninger

2.5.1. Klagen

Klagerne anfører, at der ikke er hjemmel i planloven til at stille krav om indretning inde i bygningen, og derfor skal §§ 6.1 c, 6.1.e, 6.1.f og 6.1.g i lokalplanen erklæres ugyldige. Klagerne henviser bl.a. til MAD 2014.123.⁷

2.5.2. Generelt om indholdet af lokalplanbestemmelser

Det er i planlovens § 15 udtømmende fastlagt, hvad der kan fastsættes bestemmelser om i en lokalplan. Herunder indeholder planlovens § 15, stk. 2, en opstilling af forhold, der kan optages lokalplanbestemmelser om (lokalplankataloget).

⁷ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 3. april 2014 i j.nr. NMK-33-02209.

Af planlovens § 15, stk. 2, nr. 7, fremgår det, at der i en lokalplan kan optages bestemmelser om bygningers omfang og udformning, herunder til regulering af boligtætheden, og af planlovens § 15, stk. 2, nr. 8, fremgår det, at der kan fastsættes bestemmelser om anvendelsen af de enkelte bygninger.

Der kan efter disse bestemmelser fastsættes en meget detaljeret regulering, idet reguleringen dog skal vedrøre bygningers omfang, udformning eller anvendelse, ligesom reguleringen skal varetage saglige og planlægningsmæssige hensyn.

2.5.3. Planklagenævnets vurdering

Af lokalplanens § 6.1.e om bebyggelsens omfang og placering fremgår, at ingen bygninger må være mere end én etage, og at der ikke må etableres hems eller kælder.

Planklagenævnet forstår begrænsningen i forhold til muligheden for at etablere hems eller kælder sådan, at den er begrundet i, at det efter kommunens opfattelse har betydning for etageantallet.

Planklagenævnet finder, at der i en lokalplan kan optages bestemmelser om etageantal og bebyggelsens omfang, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 7, herunder et forbud mod kælder. Der kan desuden fastsættes bestemmelser om størrelsen af forskellige bygningstyper.

Dog finder nævnet ikke, at der kan optages bestemmelser om forbud mod hems, da dette vedrører bygningens indretning, og da det generelt ikke i sig selv har betydning for en planretlig vurdering af en bygnings etageantal eller omfang.

I lokalplanens § 6.1.f er bl.a. fastsat, at drivhuse og orangerier er uden opvarmning og isolering.

I lokalplanens § 6.1.c om bebyggelsens omfang og placering indgår en liste over, hvilke bygninger der anses for småbyggeri, herunder skure og carporte. Derudover fremgår det, at udhuse er opbevaringsrum, hvorfor disse ikke må indrettes til aktiviteter, der normalt hører til inden for i hovedhuset, og at der ikke må være installationer i udhuse såsom køkken, håndvask, wc eller bad.

I lokalplanens § 6.1.g er desuden fastsat, at et anneks opført efter dispensation ikke må indeholde toilet, køkken eller andre installationer, der normalt hører til inden for i hovedhuset.

Planklagenævnet finder, at der i en lokalplan kan optages bestemmelser om, hvad byggeri kan anvendes til, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 8, f.eks. hovedhuse til beboelse/overnatning, småhuse, som ikke kan bruges til beboelse/overnatning, og drivhuse/orangerier til dyrkning af planter.

Planklagenævnet finder imidlertid ikke, at der kan optages bestemmelser om, hvorvidt et drivhus/orangeri må være opvarmet eller isoleret, da dette vedrører bygningens indretning. Det har desuden ikke betydning for bygningens ydre fremtræden, og det er ikke nødvendigvis afgørende for, om bygningen anvendes til beboelse/overnatning.

Følgende passage i § 6.1.f er således i strid med planloven:

Bygningen er uden opvarmning og isolering.

Planklagenævnet finder heller ikke, at der er kan optages bestemmelser i en lokalplan om, at en bygningstype ikke må indeholde toilet, køkken eller andre installationer, da dette ligeledes vedrører bygningens indretning og ikke bygningens ydre fremtræden og ikke nødvendigvis er afgørende for, om bygningen anvendes til beboelse/overnatning.

Følgende passage i § 6.1 c er således i strid med planloven:

Udhuse er opbevaringsrum, hvorfor disse ikke må indrettes til aktiviteter, der normalt hører til inden for i hovedhuset. Der må derfor ikke være installationer i udhuse såsom køkken, håndvask, wc eller bad

Desuden er følgende passage i § 6.1.g i strid med planloven:

[...] men må ikke indeholde toilet, køkken eller andre installationer, der normalt hører til inden for i hovedhuset.

Planklagenævnet bemærker dog, at det forhold, at der etableres toilet, køkken og lign. indretninger, der normalt hører til inden for i et hovedhus, kan indgå i en vurdering af, om en bygning anvendes som et udhus eller en bygning til beboelse. Dette kan f.eks. fremgå af en lokalplanredegørelse.

2.6. Forhold, som ikke behandles

Hensigtsmæssighed

Det er i klagesagen gjort gældende, at lokalplanen medfører væsentlige begrænsninger af mulighederne i kolonihaverne, og at stramningen af opholdsreglerne ikke er rimelige, ligesom klagerne anfører, at der ikke findes særlig mange eksempler på, at kommunen har håndhævet bestemmelser om helårsbeboelse. Opholdsforbuddet kommer til at virke som en kollektiv straf, som rammer dem, der overholder reglerne, men ikke de få, som ikke gør. Kommunen kunne målrette håndhævelsen i stedet for at indføre kollektive begrænsninger.

Klagerne anfører derudover, at faste opholdstidspunkter vil føre til flere indbrud, fordi tyvene ved, hvornår der ikke er beboere i kolonihaverne.

Klagerne anfører herudover, at det af lokalplanen fremgår, at der i kommuneplantillæg nr. 6 står, at bebyggelsesprocenten samlet for 3 haveforeninger ikke må overstige 10, hvilket vil medføre en negativ konsekvens for en haveforening, hvis en anden bygger meget tæt.

Planklagenævnet opfatter ovennævnte som klager over lokalplanens hensigtsmæssighed, herunder manglende nødvendighed, hvilket ikke er et retligt spørgsmål, som Planklagenævnet kan tage stilling til.

Planklagenævnet bemærker i øvrigt for en god ordens skyld, at der ikke i kommuneplantillæg nr. 6 fastlægges en samlet bebyggelsesprocent for 3 haveforeninger, men at denne fastlægges for hver parcel.

Planklagenævnet bemærker desuden for en god ordens skyld, at det ikke er i strid med planloven, at en kommune vedtager en ny lokalplan, som begrænser mulighederne i området i forhold til en tidligere lokalplan. Eksisterende lovlige forhold kan dog opretholdes, jf. nedenfor.

Retsvirkning af lokalplanen og fremtidige forhold

Klagerne anfører, at det ikke er muligt for Parcellforeningen Godthåb at efterleve, at bruttogrundarealet skal være mindst 600 m², da dette vil kræve nedlæggelse af havelodder.

Klagerne anfører desuden, at begrænsningen i lokalplanen ikke får virkning for de ejere, der hidtil har haft en anden lovlig anvendelse, da de vil kunne fortsætte med at anvende området efter den gamle lokalplan, indtil huset bliver revet ned.

Klagerne anfører herudover, at lokalplanens § 5.1.c gør det umuligt, at der i fremtiden kan etableres terrasser i forbindelse med bygningerne på OF Ågerup, da området skråner.

Planklagenævnet bemærker, at kommunen ikke med vedtagelsen af lokalplanen har truffet afgørelse om nedlæggelse af havelodder, fortsat anvendelse af området eller etablering af terrasser i skrånende terræn. Nævnet kan derfor ikke tage stilling til disse forhold.

Planklagenævnet bemærker dog for en god ordens skyld, at bestemmelserne i en lokalplan er bindende over for borgerne, jf. planlovens § 18. Det betyder, at *nye dispositioner*, der ikke er i overensstemmelse med lokalplanen, forudsætter, at kommunen kan og vil dispensere fra lokalplanbestemmelserne. En lokalplans retsvirkninger vedrører således alene fremtidige dispositioner. Lokalplanen udløser derfor ingen handlepligter for ejer eller bruger af de omhandlede ejendomme. Eksisterende lovlig brug kan således fortsætte, eksisterende lovlig bebyggelse kan beholdes, og eksisterende lovlige grundstørrelser kan opretholdes, uanset planens bestemmelser, også når nye ejere eller bru-

gere har overtaget ejendommen eller havelodderne. Med hensyn til kontinuitetsbrud for så vidt angår en hidtidig ret til at udnytte en ejendom i strid med en lokalplan, henvises til planlovens § 56, stk. 4.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet har overvejet, om nævnet ved at ophæve enkelte passager i lokalplanens § 3.4 og bestemmelserne om indretning af bygninger vil kunne bringe bestemmelserne i overensstemmelse med planloven. Nævnet finder dog ikke, at dette er hensigtsmæssigt bl.a. på baggrund af opbygningen af bestemmelserne.

Planklagenævnet opfatter desuden bestemmelserne om ophold og indretning af bygninger som centrale for lokalplanen, og kommunen ønsker muligvis i lyset af nævnets afgørelse en anden løsning med hensyn til det fremtidige omfang af lovlig beboelse og anvendelse af bygninger.

Planklagenævnet finder det derfor mest hensigtsmæssigt at ophæve hele lokalplan nr. 182, Kolonihaverne.

Hvis Ballerup Kommune ønsker at vedtage en ny lokalplan for kolonihaverne, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- 1) Anvendelsesbestemmelsen vedrørende omfanget af ophold (beboelse/overnatning), dvs. den nuværende bestemmelse i § 3.4, skal fastsættes i overensstemmelse med det, som fremgår af afsnit 2.4. Kommunen bør desuden overveje, om bestemmelsen om ophold (beboelse/overnatning) i mindre end 6 måneder ud af de seneste 12 måneder reelt vil kunne medføre et forbud mod beboelse/overnatning i dele af sommerhalvåret, hvis muligheden for beboelse/overnatning i vinterhalvåret benyttes fuldt ud, og om dette i givet fald er i overensstemmelse med kolonihaveloven.
- 2) De passager om indretning af bygninger, der er nævnt i afsnit 2.5, skal udgå. Det samme gælder eventuelle andre passager i lokalplanen om indretning af bygninger.
- 3) Eventuelle faktuelle og redaktionelle fejl bør rettes.

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

Planklagenavnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁸ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

⁸ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

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

4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Ballerup Kommune Rådhuset (Koloni-haveteam, sagsid: 01.02.05-K02-1-21) samt for klageren og dennes eventuelle repræsentant via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://pkn.naevneneshus.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret.



Anja Bergman Thuesen
Stedfortrædende formand

Bilag 1: Dokumenter modtaget i klagesagen

Bilag 1. Dokumenter modtaget i klagesagen

Modtaget fra kolonihaveforbundet:⁹

- Klage af 19. februar 2021
- Bemærkninger af 7. april 2021.

Modtaget fra en ejer af en kolonihave:¹⁰

- Klage af 6. april 2021.

Modtaget fra en gruppe af haveforeninger:¹¹

- Klage af 6. april 2021
- Bemærkninger af 7. maj 2021
- Bemærkninger af 7. juni 2021
- Bemærkninger af 30. juni 2021

Modtaget fra kommunen:

- Bemærkninger af 8. marts 2021
- Bemærkninger af 21. maj 2021.

⁹ Klagenr. 1019743

¹⁰ Klagenr. 1027410

¹¹ Klagenr. 1021486