

19. januar 2018
Sagsnr. NMK-33-03879
KlageID: 119493
JLA-NH

AFGØRELSE

i klagesag om Odense Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan 5-780, Område mellem Landbrugsvej og Bjørnemosevej – boliger, erhverv, service

Odense Kommune har den 12. oktober 2016 endeligt vedtaget lokalplan nr. 5-780, Område mellem Landbrugsvej og Bjørnemosevej – boliger, erhverv, service.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at lokalplanen fortsat gælder.

PLANKLAGENÆVNET

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR nr. 37795526
EAN nr. 5798000026070
nmkn@naevneshus.dk
www.naevneshus.dk

1. Klagen

En lokal forening klagede den 17. oktober 2016 til Natur- og Miljøklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan.

Sagen er pr. 1. februar 2017 overført til Planklagenævnet, jf. § 14, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

I klagen er der navnlig klaget over, at kommunen ikke har afholdt en regulær høring forud for lokalplanens vedtagelse, og at lokalplanen er vedtaget på baggrund af økonomiske hensyn.

2. Sagens oplysninger

2.1. Forløbet før vedtagelsen af lokalplanen

Odense Kommune besluttede i 2011 at forlænge Munkebjergvej og i den forbindelse lukke Landbrugsvej i den østlige ende.

Kommunalbestyrelsen vedtog den 21. december 2011 kommuneplantillæg nr. 24 til Kommuneplanen 2009-2021 for Odense Kommune for forlængelse af Munkebjergvej. Det fremgik af kommuneplantillægget at Landbrugsvej skulle lukkes ved udkørsel mod Munkebjergvej.

Landbrugsvej blev fysisk lukket den 1. december 2014.

Den 3. februar 2015 oplyste klageren over for kommunen, at lukningen af Landbrugsvej var i strid med dagældende lokalplan for området, lokalplan nr. 26-316, område nord og øst for Dalum Landbrugsskole.

Kommunen undersøgte forholdet nærmere og konstaterede efterfølgende, at lukningen af Landbrugsvej var sket i strid med lokalplan nr. 26-136, og at der ikke kunne dispenseres fra lokalplanen, da det ville være i strid med lokalplanens principper.

En rådmand for kommunen havde efterfølgende en mailkorrespondance med klageren. I mail af 18. juni 2015 skrev rådmanden til klageren, at fysisk lovliggørelse, dvs. åbning af Landbrugsvej, ville koste ca. 7 mio. kr. hvilket kommunen ikke havde mulighed for at finansiere.

Den 26. april 2016 drøftede By- og Kulturudvalget, hvordan forholdet kunne lovliggøres. Udvalget drøftede mulighederne for retlig og fysisk lovliggørelse og drøftede ligeledes forskellige scenarier for fysisk lovliggørelse. Alle scenarier ved fysisk lovliggørelse ville medføre en udgift på mellem ca. 5-9 mio. kr.

Kommunen fremsatte den 24. maj 2016 forslag til lokalplan nr. 5-780, Område mellem Landbrugsvej og Bjørnemosevej – boliger, erhverv, service, med henblik på retlig lovliggørelse af forholdet.

2.2. Vedtagelsen af lokalplanforslaget

Lokalplanforslaget var i høring i perioden 8. juni – 5. august 2016. Der indkom i høringsperioden 24 høringssvar, herunder også høringssvar fra klageren.

I beslutningsprotokollen for byrådets møde den 12. oktober 2016 var der udarbejdet et kort referat på baggrund af de indkomne indsigelser, ligesom disse var vedlagt i sin fulde længde i en hvidbog.

Det fremgik desuden af protokollen, at en af indsigerne, efter høringsperiodens udløb, havde rettet henvendelse til kommunen med en præcisering i forhold til vedkommendes indsigelser vedrørende lukningen af Landbrugsvej. Præciseringen fremgik af protokollen.

Det fremgik endvidere, at forvaltningen indstillede til mindre ændringer af lokalplanforslaget vedrørende cykelparkering og bebyggelsesprocent på baggrund af de indkomne høringssvar, men at forslag om genåbning af Landbrugsvej ikke blev foreslået imødekommet.

Byrådet godkendte forvaltningens indstilling og vedtog lokalplanforslaget med de angivne ændringer.

2.3. Det vedtagne planforslag

Det fremgår af redegørelsen i lokalplanen, at lokalplanen er en opdatering af den gældende lokalplan nr. 26-316 for samme område, samt en tilretning til den faktiske anvendelse i lokalplanområdet.

Det fremgår endvidere, at formålet med lokalplanen er at lovliggøre lukningen af Landbrugsvej samt bevare karakteren og anvendelsen af områdets bebyggelse. Lukningen af Landbrugsvej har til formål at sikre bedre trafikafvikling og trafiksikkerhed på Munkebjergvej.

Lokalplanens formål fremgår af planens § 1:

Lokalplanen har til formål:

- *At fastlægge rammer for områdets udbygning og anvendelse til bolig, erhverv og privat/offentlig service, samt fastholde områdets karakter.*

2.4. Klagen og bemærkninger til klagen

2.4.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagerens klage af 17. oktober 2016. Klageren har uddybet sin klage i mail af 13. marts 2017. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 7. november 2016 samt 28. november 2016.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Klagen og klagerens øvrige bemærkninger

Klageren anfører, at lukningen af Landbrugsvej har medført gener for områdets beboere, erhvervsdrivende samt uddannelsesinstitutioner, ligesom muligheden for offentlig transport er forringet.

Klageren gør desuden gældende, at kommunen sammen med borgerne ville have fundet en anden løsning på problematikken, såfremt kommunen havde foretaget en høring i 2011, hvor kommunen traf beslutning om lukning af Landbrugsvej.

I forhold til vedtagelsen af lokalplanen gør klageren gældende, at kommunen, allerede inden lokalplanforslaget blev fremsat og inden høring af offentligheden var iværksat, havde truffet endelig beslutning om vedtagelse af lokalplanen. Kommunen havde gennem hele forløbet været indstillet på at lovliggøre lukningen af Landbrugsvej retligt. Klageren gør på den baggrund gældende, at der ikke har været afholdt en regulær høring, hvor klagerne havde mulighed for at blive hørt.

Til understøttelse heraf oplyser klageren, at forvaltningen – inden fremsættelse af lokalplanforslaget – oplyste, at Landbrugsvej skulle forblive lukket, og at der ikke var økonomi til fysisk lovliggørelse. Herudover anfører klageren, at kommunen fremsatte et andet lokalplanforslag, forslag til lokalplan nr. 4-791, lige umiddelbart efter høringsfasen for lokalplanforslag nr. 5-780 var udløbet, hvori det var forudsat, at Landbrugsvej var lukket. Dermed mener klageren, at kommunen reelt allerede inden fremsættelse af lokalplanforslag nr. 5-780 havde besluttet at vedtage dette.

Klageren anfører endvidere, at forvaltningen har handlet i strid med sandhedspgigten og fortiet oplysninger overfor den politiske ledelse og dermed har gjort hvad de kunne for at bibeholde Landbrugsvej lukket.

Klageren gør herudover gældende, at lokalplanen er tilvirket på et ikke lovmæssigt korrekt grundlag, og at lukningen af Landbrugsvej er ulovlig. Lukningen er ulovlig, fordi dette er sket i strid med den dagældende lokalplans principper, hvorfra det ikke er muligt at dispensere.

Klageren gør endvidere gældende, at lokalplanen er vedtaget på baggrund af økonomiske hensyn, da dette var den billigste løsning sammenlignet med en fysisk lovliggørelse.

2.4.3. Kommunens bemærkninger til klagen

Kommunen har på baggrund af klagen bl.a. oplyst, at lokalplanen har været i offentlig høring i henhold til planlovens bestemmelser herom.

Kommunen er enig med klageren i, at en vurdering af, om et forhold skal lovliggøres fysisk eller retligt, ikke må være betinget af økonomiske hen-

syn. Kommunen er dog også forpligtet til at forvalte borgernes penge på en forsvarlig måde.

Kommunen oplyser samtidig, at man ved vurderingen ikke udelukkende har forholdt sig til det økonomiske aspekt, men at der i vurderingen er taget højde for trafikken samt fordele og ulemper for lokalplanområdets beboere, virksomheder og uddannelsesinstitutioner.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. 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. 3¹.

Det er et retligt spørgsmål, om vedtagelsen af planen er sket i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastsat i planlovens kapitel 6 om planers tilvejebringelse.

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

Det, som klageren har anført i forhold til, at lukningen af Landbrugsvej medfører gener for områdets beboere, erhvervsdrivende samt uddannelsesinstitutioner og forringet mulighed for offentlig transport vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men planforslagets hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle disse spørgsmål.

Planklagenævnet har desuden ikke kompetence til at behandle spørgsmålet om en eventuel manglende høring i 2011, da klagefristen i forhold til denne beslutning er udløbet.

Planloven er ændret ved lov nr. 668 af 8. juni 2017. Det følger dog af § 4, stk. 2, i denne ændringslov, at loven ikke gælder for planforslag, som er sendt i offentlig høring efter § 24 i planloven før lovens ikrafttræden den 15. juni 2017. Da forslaget til lokalplan nr. 5-780 er sendt i offentlig høring inden den 15. juni 2017, skal lokalplanen behandles efter de regler i planloven, som var gældende på det tidspunkt, kommunalbestyrelsen traf beslutning om planforslaget.

3.2. Høringsprocessen

En kommune kan vedtage et forslag til en lokalplan endeligt, når forslaget har været fremlagt offentligt med en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af indsigelser m.v. mod planforslaget, jf. planlovens § 27, stk. 1, 1. pkt., jf. § 24, stk. 3.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 om planlægning med senere ændringer.

Hvis der rettidigt har været fremsat indsigelser m.v. mod et lokalplanforslag, kan vedtagelsen af lokalplanen dog tidligst ske 4 uger efter udløbet af indsigelsesfristen, jf. § 27, stk. 1, 2. pkt.

Formålet med bestemmelsen om 4 uger er at sikre, at indsigelser mod et lokalplanforslag får en seriøs behandling. Af lovbestemmelsens forarbejder fremgår bl.a., at bestemmelsen gælder uanset indsigelsernes karakter.

Kommunen er ikke efter planloven forpligtet til at imødekomme indsigelser mod et planforslag.

Klagerens indsigelse er gengivet i kommunens hvidbog om indsigelser mod planforslaget. Hvidbogen var med som bilag til dagsordenen til kommunalbestyrelsens møde den 12. oktober 2016. Desuden viderebragte forvaltningen en præcisering af en indsigelse på kommunalbestyrelsens møde, ligesom nogle af indsigelserne (mod andre forhold) blev imødekommet. Planklagenævnet finder derfor ikke grundlag for at antage, at kommunen ikke har inddraget indsigelserne fra borgerne – herunder indsigelser mod lukningen af Landbrugsvej – i behandlingen af planforslaget. Nævnet finder heller ikke ud fra sagens oplysninger grund til at antage, at forvaltningen har fordrejet eller fortiet oplysninger over for de politikere, der traf afgørelse i sagen.

På denne baggrund kan Planklagenævnet ikke give medhold i klagen over kommunens behandling af klagerens indsigelse mod planforslaget.

3.3. Vedtagelse af lokalplanen

Lovliggørelse kan ske enten fysisk, f.eks. ved genetablering af en vej, eller retligt, f.eks. ved efterfølgende lovliggørende lokalplan.

Spørgsmålet om, hvorvidt der bør vedtages en lovliggørende lokalplan til forhold, der allerede er etableret, skal som udgangspunkt behandles på samme måde, som hvis lokalplanen var tilvejebragt forinden det ulovlige forhold blev etableret.

Kommunen kan til enhver tid beslutte at tilvejebringe et planforslag i overensstemmelse med de procedurer, som er fastsat i planlovens kapitel 6, når det er planlægningsmæssigt relevant. Der er herunder intet til hinder for, at der vedtages en lokalplan med et andet indhold – herunder f.eks. en anden formålsbestemmelse – end en tidligere lokalplan for samme område.

Der er i planlovens § 15 fastsat udtømmende bestemmelser om, hvad der kan fastsættes bestemmelser om i en lokalplan. Enhver lokalplanbestemmelse kræver en saglig, planlægningsmæssig begrundelse. Rent økonomiske hensyn er ikke et planlægningsmæssigt relevant hensyn.

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

Det fremgår af lokalplanens redegørelse, at formålet med lokalplanen er at lovliggøre lukningen af Landbrugsvej, sikre bedre afvikling af trafikken samt bevare karakteren og anvendelsen af områdets bebyggelse.

Det fremgår endvidere af formålsbestemmelsen i lokalplanens § 1, at planen fastlægger rammerne for bolig, erhverv og privat/offentlig service.

Planklagenævnet finder, at der foreligger en saglig, planlægningsmæssig begrundelse for vedtagelsen af lokalplanens bestemmelser om lukningen af Landbrugsvej, uanset om kommunen eventuelt i forbindelse med sagen har lagt vægt på udgifterne i forbindelse med en fysisk lovliggørelse. Nævnet har navnlig lagt vægt på, at kommunen i 2011 vedtog kommuneplantillæg nr. 24, som angiver, at Landbrugsvej skulle lukkes. Kommunen besluttede således allerede ved vedtagelsen af kommuneplantillægget den 21. december 2011 at lukke Landbrugsvej og forlænge Munkebjergvej for at sikre afviklingen af trafikken i området, det vil sige ud fra planlægningsmæssigt relevante hensyn. Nævnet har desuden lagt vægt på, at det af lokalplanens redegørelse samt § 1 fremgår, at formålet bl.a. er bedre trafikafvikling.

På denne baggrund kan Planklagenævnet ikke give medhold i klagen over, at der ikke foreligger en planlægningsmæssig saglig begrundelse for vedtagelsen af lokalplanen, og at kommunen ved vedtagelsen af lokalplanen har varetaget usaglige hensyn.

3.4. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over lokalplan nr. 5-780, Område mellem Landbrugsvej og Bjørnemosevej – boliger, erhverv, service, som er endeligt vedtaget af Odense Kommune den 12. oktober 2016.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.² Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <http://pknafgoerelser.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret.



Anja Bergman Thuesen
Stedfortrædende formand

Afgørelsen er sendt til:

- Aktionsgruppen for Landbrugsvejs genåbning,
sven-erik@privat.dk
- Odense Kommune, sagsnr. 01.02.05 – P16-4315-15,
byplankontoret@odense.dk

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