

Søren Stenderup Jensen  
Advokat (H), Ph.D. partner  
Dampfærgevej 10, 2. sal  
2100 København Ø  
Sag 21205-0010 ssj/jbz  
20. december 2021

**NOTAT**

OM DISPENSATION FRA SVENDBORG KOMMUNES LOKALPLAN 591, THURØBUND MARINA OG YACHTVÆRFT, TIL DELVIS ETABLERING AF LEJLIGHEDER I KÆLDER-/STUEPLAN I DEN PÅTÆNKTE BEBYGGELSE

## INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING .....	3
2.	KONKLUSION.....	3
3.	FAKTUM OG FORUDSÆTNINGER .....	3
4.	JURIDISK PROBLEMSTILLING.....	4
	4.1 PLANLOVENS § 19 .....	4
	4.2 LOKALPLAN 591 .....	4
5.	VURDERING.....	6
	5.1 MULIGHED FOR AT FÅ DISPENSATION .....	6
	5.2 BERETTIGET FORVENTNING OM AT KUNNE OPFØRE 4.834 M2 ETAGEAREAL PÅ EJENDOMMEN.....	9
6.	PLANKLAGENÆVNETS BEHANDLING AF EN KLAGESAG OM DISPENSATION FRA LOKALPLANEN .....	9
7.	ALTERNATIV TIL DEN ØNSKEDE DISPENSATION .....	9

**NOTAT**

OM DISPENSATION FRA SVENDBORG KOMMUNES LOKALPLAN 591, THURØBUND MARINA OG YACHTVÆRFT, TIL DELVIS ETABLERING AF LEJLIGHEDER I KÆLDER-/STUEPLAN I DEN PÅTÆNKTE BEBYGGELSE

**1. Indledning**

NPV A/S ("NPV") har bedt SIRIUS advokater vurdere, (i) om det efter planlovens § 19 vil være muligt og lovligt at meddele en dispensation fra lokalplan 591 til delvis at etablere lejligheder i kælder-/stueplan i den påtænkte bebyggelse i Thurøbund Marina, og (ii) om lokalplan 591 giver en ejer af den af lokalplanens område B omfattede ejendom en berettiget forventning om at kunne opføre 4.834 m<sup>2</sup> etageareal på ejendommen.

**2. Konklusion**

Det er min vurdering, at det efter planlovens § 19 vil være muligt at meddele en dispensation til delvis at etablere lejligheder i kælder-/stueplan i den påtænkte bebyggelse i Thurøbund Marina, idet dette ikke strider mod principperne i lokalplan 591.

En sådan dispensation vil efter Planklagenævnets praksis være lovlig og ligge inden for rammerne af Svendborg Kommunes kompetence til at dispensere fra lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser.

En sådan dispensation vil med overvejende sandsynlighed blive opretholdt i Planklagenævnet.

Det er endvidere min vurdering, at lokalplan 591 giver en ejer af den af lokalplanens område B omfattede ejendom en berettiget forventning om at kunne opføre 4.834 m<sup>2</sup> etageareal på ejendommen.

**3. Faktum og forudsætninger**

Jeg har på NPV's foranledning gennemgået Svendborg Kommunes lokalplan 591, Thurøbund Marina og Yachtværft, og den af NPV fremsendte korrespondance med mellem NPV og Svendborg Kommune.

Ved gennemgangen har jeg konstateret, at lokalplanen overordnet hjemler mulighed for opførelse af et byggeri med et omfang på 4.834 m<sup>2</sup> etageareal.

Udnyttelse af den lokalplanhjemlede byggemulighed fordrer, at der i et vist omfang etableres lejligheder i kælder-/stueplan således som indeholdt i den af NPV påtænkte fremtidige bebyggelse, hvilket strider mod en enkelt bestemmelse i lokalplanen, som imidlertid samtidig er i indbyrdes modstrid med andre af lokalplanens bestemmelser.

Lokalplanen er således ikke ganske klar i sin formulering og er på flere punkter indbyrdes selvmodsigende. Det synes på den baggrund umuligt at realisere en bebyggelse, som opfylder

lokalplanens intentioner om bebyggelse uden, at der samtidig dispenseres fra en eller flere af lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser.

#### **4. Juridisk problemstilling**

De juridiske problemstillinger er, (i) om det efter planlovens § 19 vil være muligt og lovligt at meddele en dispensation til delvis at etablere lejligheder i kælder-/stueplan i den påtænkte bebyggelse, og (ii) om Svendborg Kommunes lokalplan 591 giver en ejer af den af lokalplanens område B omfattede ejendom en berettiget forventning om at kunne opføre 4.834 m<sup>2</sup> etageareal på ejendommen.

##### *4.1 Planlovens § 19*

Efter planlovens § 19, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen dispensere fra bestemmelser i en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i planen.

Til en lokalplans principper henregnes normalt planens formåls- og anvendelsesbestemmelser. Det er en forudsætning, at bestemmelserne er formuleret med en tilstrækkelig klarhed og præcision.

Formålsbestemmelserne angives normalt i selve formålsbestemmelsen i planen.

Anvendelsesbestemmelserne findes normalt i planens regulerende bestemmelser under overskriften "områdets anvendelse". Selve anvendelsen af ejendommen er selvfølgelig en del af planens principper, men dette er fordelingen mellem friarealer og bebyggede arealer også efter lovbemærkningerne til bestemmelsen.

Bebyggelsesregulerende bestemmelser kan også være en del af en lokalplans principper, hvis de er specifikt nævnt i planens formålsbestemmelse. Men som hovedregel er bebyggelsesregulerende bestemmelser ikke en del af en lokalplans principper.

Planklagenævnet har bekræftet dette i en lang række afgørelser.

##### *4.2 Lokalplan 591*

###### *4.2.1 Generelt*

Lokalplan 591's regulerende bestemmelser er ikke ganske klart formulerede.

Som det vil fremgå af det følgende, er der i lokalplanens regulerende bestemmelser en række selvmodsigelser mellem de enkelte bestemmelser, og det kan være vanskeligt at forstå, hvad der egentlig har været tænkt med bestemmelserne.

For at en lokalplanbestemmelse kan håndhæves kræves det, at den er tilstrækkeligt klar og præcis. Om denne betingelse er opfyldt i alle tilfælde i lokalplan 591, er tvivlsomt.

Således har Svendborg Kommune erkendt, at formuleringen i pkt. 7.4 om, at der på samme tid må opføres 4.500 m<sup>2</sup> etageareal, og at dette etageareal skal udregnes efter en bebyggelsesprocent på 50 for den samlede grund = 4.834 m<sup>2</sup> etageareal, at det er sidstnævnte etageareal, der kan opføres.

#### 4.2.2 *Lokalplanens formål*

Lokalplan 591 har følgende formålsbestemmelse:

*“1.1. Lokalplanen har til formål:*

- at sikre områdets anvendelse til blandet bolig- og erhvervsområde,*
- at fastlægge retningslinjer for bebyggelsens omfang og placering,*
- at sikre områdets bevaringsværdige fiskehytter og tilhørende stejleplads,*
- at sikre at ny bebyggelsen i arkitektur og materialevalg tilpasser sig områdets havne-, lystbåde og fiskermiljø,*
- at sikre eksisterende stiforløb og adgangsmuligheder frem til kajkanter med anløbs- og fortøjningsmuligheder, herunder transport af bundgarnspæle for erhvervsfiskeri,*
- at sikre opholdsarealer for boligbebyggelsen,*
- at sikre bevaringsværdige træer og buske på kystskråningen,*
- at sikre mulighed for offentlig adgang til de kystnære kajarealer i sammenhæng med eksisterende stiforløb.”*

Udover at fastlægge retningslinjer for bebyggelsens omfang og placering samt arkitektur er det ikke en del af lokalplanens formål = principper at sikre klimasikring eller indretningen af bebyggelsen.

#### 4.2.3 *Bebyggelsesregulerende bestemmelser*

##### 4.2.3.1 *Bebyggelsens omfang*

Lokalplanen angiver i § 7.4, at der må opføres 4.500 m<sup>2</sup> etageareal med en højde på maks. 11,20 m, men dette er af Svendborg Kommune efterfølgende korrigeret til 4.834 m<sup>2</sup> under henvisning til NB-bemærkningen efter lokalplanens § 7.4.

##### 4.2.3.2 *Arkitektur*

Lokalplanen angiver, at bebyggelsen i arkitektur og materialevalg skal tilpasse sig områdets havne-, lystbåde og fiskermiljø. Dette er nærmere præciseret i lokalplanens § 8.3. Overholdes disse bebyggelsesregulerende bestemmelser, overholdes lokalplanens principper også i forhold til selve byggeriet.

#### 4.2.4 *Områdets anvendelse*

Lokalplanen bestemmer i § 3.2 følgende:

*”Område B: Blandet bolig- og erhvervsområde for etagehuse som punktbygninger med mulighed for serviceerhverv, som naturligt knytter sig til områdets maritime karakter. Her kan f. eks indrettes mindre butikker med maritimt udstyr, café, udstillings og kulturvirksomhed og lignende. Der kan etableres parkering under dæk for beboelsen. Vejadgang i forlængelse af kommunal vej sker med status som privat fællesvej jf. Privatvejloven.”*

Projektet er efter min vurdering i det hele i overensstemmelse med denne anvendelsesbestemmelse.

Det bemærkes særligt, at det i anvendelsesbestemmelsen udtrykkeligt angives, at *”der kan, [men ikke skal], etableres parkering under dæk for beboelsen”*.

#### 4.2.5 *Relevante bebyggelsesregulerende bestemmelser*

I § 5.1 er det angivet, at ny bebyggelse skal ske ved udformning og placering sikres mod forventede havstigninger. I § 7.1 er denne bestemmelse gentaget i lidt ændret form, idet det angives, at det er bygherres ansvar at klimasikre bebyggelsen.

I § 6.4 er det fastsat, at der skal etableres 1 parkeringsplads pr. bolig i overensstemmelse med kommunens parkeringsnorm. Mellem punkthuse og kystskåningen skal der anlægges minimum 30 parkeringspladser til betjening af det private havne og broanlæg ud for område B. Men der er ingen angivelse, at der skal etableres parkeringspladser under dæk for beboelsen.

Dette er derimod angivet i § 7.3, hvor det er angivet for område B, at bebyggelsen skal opføres som punkthuse, hvor boligerne placeres, som en 1. og 2. etage oven på et parkeringsdæk. Byggeriet vil visuelt opleves som 3 etages bygninger set fra kysten.

Ønskes det påtænkte byggeri gennemført, skal der således meddeles dispensation fra denne bestemmelse.

## **5. Vurdering**

### 5.1 *Mulighed for at få dispensation*

Som det fremgår af pkt. 4.2 ovenfor, er det min vurdering, at en dispensation fra lokalplanens § 7.3 – hvor det er angivet for område B, at bebyggelsen skal opføres som punkthuse, hvor boligerne placeres, som en 1. og 2. etage oven på et parkeringsdæk – ikke strider mod lokalplanens principper, da der er tale om en dispensation fra en bebyggelsesregulerende bestemmelse.

Bestemmelsen i pkt. 7.3 står noget alene, idet den bl.a. strider mod bestemmelsen i pkt. 4.2.4, hvor det alene anføres, at der ”kan” etableres parkering under boligerne.

Dette følger af bestemmelsens ordlyd, lovbemærkningerne til bestemmelsen, den juridiske litteratur og Planklagenævnets praksis.

Jeg har nedenfor medtaget nogle nyere relevante afgørelser fra Planklagenævnet om dette spørgsmål. Disse afgørelser er en videreførelse af en lang og fast praksis fra Planklagenævnet, Natur- og Miljøklagenævnet og før det Naturklagenævnet.

*Sag 20/13987, 20/13990, 20/13993 (afgørelse af 3. december 2021):* Randers Kommune gav den 30. oktober 2020 dispensation fra lokalplan nr. 185, Boligområderne Dybdalen, Gl. Landevej, Svends Dalen og Diget i Assentoft Øst, til udstykning af tre boliggrunde fra en ejendom beliggende i 8960 Randers SØ. Planklagenævnet fandt ikke, at lokalplanens § 4.3 var en del af planens principper. Nævnet lagde vægt på, at der er tale om en bebyggelsesregulerende bestemmelse. Der var desuden ikke henvist til bestemmelsen i formålsbestemmelsen. Der var heller ikke andre holdepunkter i lokalplanredegørelsen, i selve bestemmelsen eller i planens øvrige bestemmelser for at antage, at bestemmelsen var af en sådan særlig betydning, at den måtte anses for en del af planens principper. Planklagenævnet fandt desuden ikke, at den ansøgte udstykning af 3 grunde til boligbebyggelse var i strid med lokalplanens § 3.5 om (del)områdets anvendelse, som udlagde området til helårsboliger. Planklagenævnet fandt på den baggrund, at kommunen havde hjemmel til at give dispensation fra lokalplanens § 4.3.

*Sag 20/06083 (afgørelse af 26. november 2021):* Struer Kommune gav den 15. april 2020 dispensation fra lokalplan nr. 296, Toftum Bjerge Camping, til tagbeklædning på en overdækket terrasse på en ejendom beliggende i 7600 Struer. Planklagenævnet fandt ikke, at lokalplanens § 7, stk. 6, og § 7, stk. 7, var en del af planens principper. Nævnet lagde særlig vægt på, at der var tale om bebyggelsesregulerende bestemmelser. Det fremgik af formålsbestemmelsen, at lokalplanen havde til formål at angive bygningsregulerende bestemmelser. Planklagenævnet bemærkede, at der var tale om en generel henvisning til de bebyggelsesregulerende bestemmelser, og at der ikke specifikt var henvist til § 7, stk. 6, og § 7, stk. 7. Planklagenævnet fandt ikke, at en så bred henvisning til de bebyggelsesregulerende bestemmelser i sig selv kunne medføre, at bestemmelserne i § 7, stk. 6, og § 7, stk. 7, omkring taghældning og tagmateriale måtte anses for en del af planens principper. Nævnet bemærkede i øvrigt, at formålsbestemmelsen havde karakter af en generel opremsning af, hvilke forhold der var reguleret i lokalplanen, og ikke som en fremhævelse af bestemte forhold, som havde haft en særlig betydning i forbindelse med vedtagelsen af planen. Der var heller ikke andre holdepunkter i lokalplanredegørelsen, i selve bestemmelserne eller i planens øvrige bestemmelser for at antage, at bestemmelserne havde en sådan særlig betydning, at de måtte anses for en del af planens principper. Planklagenævnet fandt på den baggrund, at kommunen havde hjemmel til at give dispensation fra lokalplanens § 7, stk. 6, og § 7, stk. 7.

*Sag 21/02603 (afgørelse af 25. november 2021):* Hvidovre Kommune gav den 21. januar 2021 dispensation fra byplanvedtægt nr. 15 til at opføre et enfamiliehus i to etager på en ejendom beliggende i 2650 Hvidovre. Planklagenævnet fandt ikke, at byplanvedtægtens § 5A, stk. 2, var en del af planens principper. Nævnet lagde vægt på, at der var tale om en bebyggelsesregulerende bestemmelse. Byplanvedtægten indeholdt desuden ikke en formålsbestemmelse, og bestemmelsen fremgik dermed ikke som en del af byplanvedtægtens formål.

Der var heller ikke andre holdepunkter i selve bestemmelsen eller byplanvedtægtens øvrige bestemmelser for at antage, at bestemmelsen havde en sådan særlig betydning, at den måtte

anses for en del af planens principper. Det fulgte af byplanvedtægtens § 10, at mindre betydende lempelser af bestemmelserne i byplanvedtægten kunne indrømmes af byrådet, såfremt karakteren af det kvarter, som byplanvedtægten søgte at skabe eller fastholde, ikke derved ændres. Dette svarede til en generel bestemmelse om dispensationsadgang, der fremgik af byplanvedtægter vedtaget med hjemmel i den dagældende lov. Denne begrænsning blev efterfølgende medtaget som en generel begrænsning af kommunernes delegationskompetence i kommuneplanloven i § 47, stk. 3, som senere blev afløst af planlovens § 19.

Nævnet opfattede bestemmelsen som en henvisning til den til enhver tid gældende hjemmel til dispensation. Nævnet antog således ikke, at hensigten med bestemmelsen var at begrænse dispensationskompetencen i forhold til den, der fremgår af lovgivningen. Byplanvedtægtens § 10 havde derfor ikke nogen retsvirkning. Planklagenævnet fandt på den baggrund, at kommunen havde hjemmel til at give dispensation fra byplanvedtægtens § 5A, stk. 2.

*Sag 21/06388 (afgørelse af 24. november 2021):* Odder Kommune gav den 18. maj 2021 lovliggørende dispensation fra lokalplan nr. 3030, Sommerhusområde ved Dyrngby Strand, til en opført terrasse på en ejendom beliggende i 8300 Odder. Planklagenævnet fandt ikke, at lokalplanens § 7.6 var en del af planens principper. Nævnet lagde vægt på, at der er tale om en bebyggelsesregulerende bestemmelse. Der var desuden ikke henvist til bestemmelsen i formålsbestemmelsen. Der var heller ikke andre holdepunkter i lokalplanredegørelsen, i selve bestemmelsen eller i planens øvrige bestemmelser for at antage, at bestemmelsen har en sådan særlig betydning, at den måtte anses for en del af planens principper. Planklagenævnet fandt på den baggrund, at kommunen havde hjemmel til at give dispensation fra lokalplanens § 7.6.

*Sag 21/08023 (afgørelse af 22. november 2021):* Vordingborg Kommune gav den 10. juni 2021 dispensation fra lokalplan nr. S-5.3, Sommerhusbebyggelsen ved Soløje Strandvej, Svinø, til at anvende tagbeklædning af metal en ejendom beliggende i 4750 Lundby. Planklagenævnet fandt ikke, at lokalplanens § 5.7 var en del af planens principper.

Nævnet lagde vægt på, at der er tale om en bebyggelsesregulerende bestemmelse. Der var desuden ikke henvist til bestemmelsen i formålsbestemmelsen. Nævnet bemærkede, at formålsbestemmelsen havde karakter af en generel opremsning af, hvilke forhold der var reguleret i lokalplanen, og ikke som en fremhævelse af bestemte forhold, som havde en særlig betydning i forbindelse med vedtagelsen af planen.

Der var heller ikke andre holdepunkter i lokalplanredegørelsen, i selve bestemmelsen eller i planens øvrige bestemmelser for at antage, at bestemmelsen havde en sådan særlig betydning, at den måtte anses for en del af planens principper.

Nævnet bemærkede desuden, at nævnet kun kunne lægge vægt på, hvordan lokalplanens bestemmelser faktisk var blevet formuleret og vedtaget. Der kunne således ikke lægges vægt på eventuelle hensigter ved, at planprocessen blev udskudt. Planklagenævnet fandt på baggrund af ovennævnte, at kommunen havde hjemmel til at give dispensation fra lokalplanens § 5.7.



## 5.2 *Berettiget forventning om at kunne opføre 4.834 m<sup>2</sup> etageareal på ejendommen*

Lokalplanen – med Svendborg Kommunes fortolkning – lægger op til, at der kan opføres 4.834 m<sup>2</sup> etageareal på ejendommen. En læser af lokalplanen må derfor have en berettiget forventning om dette.

Sammenholdes denne bestemmelse med bestemmelserne om bygningshøjde og indbyrdes afstand mellem punkthusene, så vil det alene være muligt at opføre de 4.834 m<sup>2</sup> etageareal, hvis der meddeles dispensation fra lokalplanens § 7.3 – hvor det er angivet for område B, at bebyggelsen skal opføres som punkthuse, hvor boligerne placeres, som en 1. og 2. etage oven på et parkeringsdæk – således at der også delvis kan opføres boliger i kælder-/stueplan.

Uden en sådan dispensation vil der alene kunne opføres i størrelsesordenen 3.806 m<sup>2</sup> etageareal.

Dette forhold taler i høj grad for, at der bør meddeles dispensation fra lokalplanens § 7.3 om, at boligerne placeres som en 1. og 2. etage oven på et parkeringsdæk – ellers kan lokalplanens angivelse af maks. etageareal ikke opfyldes.

## **6. Planklagenævnets behandling af en klagesag om dispensation fra lokalplanen**

Såfremt Svendborg Kommune meddeler den ønskede dispensation, vil den med overvejende sandsynlighed blive opretholdt i Planklagenævnet som beskrevet ovenfor i pkt. 5.1.

Såfremt dette mod forventning ikke skulle være tilfældet, og Planklagenævnet giver en eventuel klager medhold i klagen, vil konsekvensen for Svendborg Kommune være, at dispensationen er ugyldig, og kommunen derfor er nødsaget til at udarbejde en ny lokalplan for området.

## **7. Alternativ til den ønskede dispensation**

Såfremt Svendborg Kommune ikke vil meddele den ønskede dispensation, og ønskes projektet fortsat gennemført, er det eneste alternativ at vedtage en ny lokalplan.

Henset til områdets meget kystnære placering må det forventes, at gennemførelse af en ny lokalplan vil medføre mange protester fra de omkringboende og fra NGO'ere, hvilket formentlig vil påvirke politikerne i Svendborg byråd.

Efter min vurdering savner det enhver form for proportionalitet at ville gennemføre en lokalplan i stedet for at meddele en dispensation fra en bebyggelsesregulerende bestemmelse. Dette gælder særligt i et tilfælde som dette, hvor en dispensation ligger inden for Svendborg Kommunes dispensationskompetence.

København, den 20. december 2021

Søren Stenderup Jensen  
Advokat (H), Ph.D. partner