

NOTAT

Codex Advokater P/S
Damhaven 5 B
7100 Vejle

5. maj 2021

Journalnr.: 222389

Advokat:
Kristoffer Juul Bertelsen
kjb@codexlaw.dk

Sekretær:
Nadja Holmgård Knudsen
nhk@codexlaw.dk

Vurdering af lokalplanspørgsmål

1. Baggrund

Svendborg Kommune har bedt mig udarbejde en redegørelse angående fortolkning af Svendborg Kommunes lokalplan nr. 634 for et etageboligområde ved Søkildevej, Svendborg.

Jeg har til brug herfor modtaget kopi af lokalplan nr. 634 og den ældre lokalplan nr. 210, som lokalplan nr. 634 delvist har afløst. Endvidere har jeg modtaget kopi af et notat, som kommunen har modtaget fra et arkitektfirma, som bistår den bygherre, der er i færd med at realisere lokalplan nr. 634, samt de til dette notat hørende bilag.

Nedenfor følger min vurdering af sagen, idet jeg dog indledningsvist har fundet anledning til kort at skitsere sagens omstændigheder således, som vi forstår dem.

2. Lokalplan nr. 634 og sagens baggrund

2.1 Lokalplan nr. 634

Lokalplan nr. 634 er vedtaget i 2018 og afløste som nævnt delvist den tidligere lokalplan nr. 210. Lokalplanerne omfatter et område, som historisk har været anvendt til fabrik, hvilken anvendelse dog ikke er fortsat i nyere tid.

Lokalplan nr. 634 er udarbejdet på baggrund af en konkret ansøgning fra boligselskaberne BSB Svendborg og Domea.dk, som ønskede planlægning for et nyt etagebyggeri med almene boliger.

Lokalplanen udlægger i overensstemmelse hermed området til boligformål med tilhørende udearealer mv., jf. lokalplanens § 3.1 – 3.5.

Under overskriften klimasikring, fremgår det af lokalplanens § 5.1 fremgår, at:

"Der skal reserveres et areal på 10 meter i bredden til at etablere en regnvandsledning (bassin) langs sydsiden af eksisterende kloakledning (se kortbilag 2). Det reservede areal må ikke bygges. Der må gerne etableres parkeringspladser."

Af lokalplanens § 6.8 fremgår endvidere, at:

"6.8 Langs lokalplangrænsen mod boligområderne skal der etableres afskærmning fra parkerende bilers lygter i minimum 1,2m højde. Det skal ske ved at:

- *Etablere en grøn bræmme med en minimumsbredde på 1m.*
- *De steder hvor der i lokalplangrænsen er et terrænskift kan højdeforskellen anvendes som den nævnte afskærmning. Hvis højdeforskellen er mindre end 1,2m skal der tilføjes yderligere afskærmning for at nå de 1,2m."*

Af den til bestemmelsen hørende illustration med teksten *"Eksempler på afskærmning fra bilers lygter ved parkering i skel"* fremgår, at afskærmningen kan bestå af en beplantning i 1,2 meter højde, en skråning i 1,2 meters højde eller en kombination heraf.

Af lokalplanens § 9.1 fremgår om terrænregulering, at:

"Der må ikke ske terrænregulering på mere end +/- 0,5 meter i forhold til naturligt terræn efter områdets byggemodning og ikke nærmere skel end 1,5 meter."

2.2 Uenighed om fortolkning af lokalplanen

Der opstod i 2020 i forbindelse med områdets byggemodning uenighed mellem Svendborg Kommune og bygherren om fortolkningen af lokalplanens § 9.1.

Spørgsmålet bestod dengang i spørgsmålet om, hvorvidt begrænsningen på terrænregulering til +/- 0,5 meter fandt anvendelse for byggemodning eller alene for terrænreguleringer efter byggemodningen var tilendebragt. Svendborg Kommunes byggesagsafdeling fortolkede således umiddelbart lokalplanen sådan, at begrænsningen fandt anvendelse allerede i forbindelse med byggemodning. Efter en nærmere

vurdering af spørgsmålet erklærede Svendborg Kommune sig den 15. oktober 2020 dog enig i, at begrænsningen på +/- 0,5 meter alene fandt anvendelse efter tilendebragt byggemodning.

Der er nu opstået et andet spørgsmål om fortolkning af lokalplan nr. 9.1, idet bygherren og dennes arkitekt forstår bestemmelsen sådan, at begrænsningen i sidste led om afstand til skel også kun gælder ift. terrænændringer efter tilendebragt byggemodning, hvorimod kommunen fortolker bestemmelsen sådan, at begrænsningen gælder både før og efter byggemodning.

Bygherrens arkitekt har redegjort for bygherrens syn på spørgsmålet i en redegørelse af 26. april 2021, hvor der navnlig henvises til parternes drøftelser i forbindelse med udarbejdelse af lokalplanen samt til kommunens svar fra 15. oktober 2020, der ifølge bygherrens arkitekt i sig selv skal forstås som en bekræftelse på, at heller ikke begrænsningerne ift. skelafstand gælder ved byggemodningen..

Der er i notatet henvist til en række bilag, bl.a. en kommentar til lokalplanens § 9.1, hvor bygherren eller arkitekten har anført, at:

"Der vil i forbindelse med projektet skulle foretages terrænregulering.

Betragtes det som værende en del af byggemodningen?

Projektet kan kun lade sig gøre ved en noget større terrænregulering end +/- 0,5 meter."

Der henvises ligeledes til korrespondance fra 2018, hvor der på en tegning er vist terrænregulering helt ud til skel og etablering af støttemur mv. (bilag 3 til arkitektens redegørelse). Der er ligeledes henvist til en del af hvidbogen (kommunens samling af høringssvar), hvor forvaltningen til en henvendelse fra Vand & Affald om behov for terrænregulering ved etablering af regnvandsbassin ift. forslagets § 9.1 anfører, at:

*"Lokalplanen indeholder under §9 Ubebyggede arealer en bestemmelse vedr. terrænregulering:
§9.1 Der må ikke ske terrænregulering på mere end +/- 0,5 meter i forhold til naturligt terræn efter områdets byggemodning og ikke nærmere skel end 1,5 meter.*

Den omtalte terrænregulering vil ske som en del af byggemodningen. Der er derfor ikke behov for at indskrive yderligere i lokalplanen herom."

Jeg bemærker i relation til sidstnævnte, at regnvandsbassinreservationen så vidt ses af lokalplanens kortbilag 2 går "på tværs" af lokalplanområdet, således reservationen både mod den nordvestlige og sydøstlige lokalplangrænse går helt ud til skel. Imidlertid forekommer det for mig at se muligt at etablere et regnvandsbassin af en vis størrelse uden, at terrænregulere til skel, da bæltet angives at være mere end 10 meter bredt og ser ud til at være mere end 30 meter langt.

3. Vurdering

Ved fortolkning af lokalplanens bestemmelser må der først og fremmest lægges vægt på bestemmelsernes ordlyd og bestemmelsernes sammenhæng med lokalplanens øvrige bestemmelser og de faktiske omstændigheder på stedet. I tvivlstilfælde kan der lægges vægt på eventuelle relevante passager i lokalplanens redegørelsesdel.

Fortolkningen af lokalplanen skal således være objektiv i den forstand, at der alene lægges vægt på, hvad der fremgår af selve lokalplanen i sammenhæng med de faktiske (fysiske) forhold på stedet.

Eventuelle intentioner, aftaler og forudsætninger mv., der har været indgået ved planens udarbejdelse, men som ikke er kommet til udtryk i lokalplanens bestemmelser og eventuelt i redegørelsesdelen, kan derimod ikke tillægges nogen betydning. Det skal ses i sammenhæng med, at fortolkning af lokalplanen har retsvirkninger ikke kun for en eventuel konkret bygherre, der har deltaget med input ved planens tilvejebringelse, men også for andre, fx naboer eller købere af dele af lokalplanområdet. Hvis der kunne lægges vægt på de "interne drøftelser", der ikke er kommet til udtryk i lokalplanen, ville det således kunne føre til en forskellig fortolkning alt efter, om læseren er bygherren eller en anden privat aktør.

Det er derfor min vurdering, at der ikke kan lægges nogen vægt på, hvad der fx er drøftet mv. mellem kommunen og bygherren i forbindelse med lokalplanprocessen, hvis dette ikke er udtrykt i lokalplanen.

Som bestemmelsen er opbygget, er formulering omkring afstanden til skel "placeret" i en selvstændig afsluttende sætning "*og ikke nærmere skel end 1,5 meter*", ordet "og" synes at indikere, at der er tale om en særskilt begrænsning ift. de +/- 0,5 meter. Der er dermed rent sprogligt ikke nogen sammenkædning af dette forbud og sondringen mellem før/efter byggemodning, således som det er tilfældet for begrænsningen på +/- 0,5 meter.

Det taler efter min vurdering klart for den fortolkning, at afstandskravet til skel også gælder i en byggemodningssituation.

Lokalplanens § 6.8 taler i en grad tillige for denne fortolkning. Af lokalplanens § 6.8 fremgår, jf. citatet ovenfor, at de steder, hvor der "er" et terrænskifte, kan denne bruges som afskærmning. Bestemmelsens ordlyd synes derfor i et vist omfang at understøtte, at det ikke har været intentionen at give mulighed for nogen terrænregulering i skel. Imidlertid må det også bemærkes, at bestemmelsen heller ikke er helt uforenelig med bygherrens fortolkning, da etablering af en terrænforskel for at skærme for lysgæner ikke nødvendigvis kunne betragtes som en del af "byggemodningen".

Bestemmelsen i § 5.1 om regnvandsbassin vurderer jeg ikke føjer noget til fortolkningen, herunder da der med det udlagte bælte i et omfang er mulighed for at etablere bassin uden at berøre arealerne yderst mod skel i hver "ende" af bæltet.

Lokalplanens redegørelse indeholder heller ikke passager, som giver et fortolkningsbidrag ift. § 9.1.

På denne baggrund er det min vurdering, at § 9.1 ud fra en ordlydsfortolkning mest naturligt må forstås sådan, at afstandskravet til skel udgør et "separat" forbud, hvor der ikke - modsat begrænsningen til +/- 0,5 meter – er indsat en "undtagelse" for byggemodning. Jeg er på den baggrund enig i kommunens fortolkning.

Jeg skal dog bemærke, at det følger af nævnspraksis, at en lokalplanbestemmelse for at få retsvirkninger skal være klar og utvetydig, således at det umiddelbart kan læses af bestemmelsen, hvad der er tilladt, jf. fx [NKN-33-04218](#), der også er gengivet i NoMO 40, og hvor Naturklagenævnet generelt anførte:

"Efter planlovens § 18 er bestemmelserne i en lokalplan umiddelbart bindende for borgerne. Det betyder, at dispositioner i overensstemmelse med bestemmelserne er umiddelbart tilladt, mens omvendt dispositioner, der strider mod bestemmelserne ikke kan foretages, medmindre kommunen kan og vil dispensere fra lokalplanbestemmelsen. Det er derfor en forudsætning, at de enkelte lokalplanbestemmelser er formuleret så entydigt og præcist, at grænsen for ejerens dispositionsret umiddelbart kan aflæses af bestemmelsen."

I tilfælde, hvor en bestemmelse rimeligvis kan forstås på to måder, er det derunder antaget i praksis, at fortolkningen skal falde ud til fordel for borgeren, jf. fx samme nævns afgørelse i sagen j.nr. [03-33/200-0270](#), hvor det om et spørgsmål om tegl anføres:

"Naturklagenævnet finder sammenfattende, at det kan give anledning til tvivl, hvilke typer af tegl der omfattes af begrebet »glaserede« i lokalplan nr. 77. Retssikkerhedsmæssige hensyn taler for, at denne tvivl ikke skal komme klageren til skade. Naturklagenævnet finder herefter, at de i sagen omhandlede ædelengoberede tegl ikke kan anses som glaserede tegl, og at teglene heller ikke ganske kan sidestilles hermed"

Hvis den konkrete sag blev påklaget til Planklagenævnet, kan det efter min vurdering ikke helt afvises, at Planklagenævnet vil finde, at bestemmelsen kan læses på to måder. må i så fald antages at følge den ovennævnte praksis.

Selvom jeg således umiddelbart er enig i Svendborg Kommunes vurdering af bestemmelsen, kan det ikke helt afvises, at en klage kan føre til et andet resultat.

Jeg bemærker afslutningsvist, at der som lokalplan nr. 634 er formuleret, ikke er noget til hinder for, at Svendborg Kommune kan meddele dispensation, jf. planlovens § 19, stk. 1. Hvis forbuddet mod

terrænregulering til skel medfører vanskeligheder ved byggeriets virkeliggørelse, kan Svendborg Kommune således – såfremt det vurderes hensigtsmæssigt – dispensere hertil.

Vejle, 5. maj 2021

Kristoffer Juul Bertelsen