

8. juni 2022

Sagsnr.: 21/09934, 21/09935 og  
21/09936

Klagenr.: 1025534, 1025489 og  
1025488

MHR

## **AFGØRELSE**

### **i klagesag om Ringkøbing-Skjern Kommunes endelige vedtagelse af rammelokalplan nr. 469, Område til boligformål syd for Søndervig Landevej, Søndervig**

Ringkøbing-Skjern Kommune vedtog den 22. juni 2021 endeligt rammelokalplan nr. 469, Område til boligformål syd for Søndervig Landevej, Søndervig.

En brancheorganisation, en række grundejere uden for planområdet og en lokal forening har klaget over planvedtagelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om der ligger saglige og planlægningsmæssige hensyn bag planvedtagelsen.

Planklagenævnet har ikke fundet anledning til at 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](http://www.naevneshus.dk)

## 1. Sagens oplysninger

### 1.1. Lokalplanen og kommuneplangrundlaget

#### Den påklagede plan

Sagen vedrører [rammelokalplan nr. 469, Område til boligformål syd for Søndervig Landevej, Søndervig](#).<sup>1</sup>

Det fremgår af lokalplanens formålsbestemmelse, at formålet med planen bl.a. er at overføre området fra landzone til byzone og udlægge området til boligformål.

Det fremgår endvidere af lokalplanens redegørelse, side 7, at lokalplanen har karakter af en rammelokalplan, og at bestemmelserne om anvendelse, de bebyggelsesregulerende bestemmelser, vejadgang, udstykninger, ubebyggede arealer mv. er af overordnet karakter.

Det fremgår desuden, at byrådet vil overveje, hvad områdets fremtidige anvendelse skal være og udarbejde en eller flere byggeretsgivende lokalplaner, der giver mulighed for den udnyttelse, der besluttes, når lokalplanen er endeligt vedtaget, og området er overført til byzone.

Derudover fremgår det, at Salling Group har henvendt sig med et ønske om at opføre en dagligvarebutik i området, og at det skal afklares, om der er mulighed for at planlægge for en dagligvarebutik i området, men at andre muligheder også kan komme i spil, herunder at fastholde områdets anvendelse til boligformål.

Planområdet ligger i landzone i udkanten af Søndervig by.

#### Kommuneplangrundlaget

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, gjaldt kommuneplan 2021-2033 for Ringkøbing-Skjern Kommune. Lokalplanområdet er omfattet af rammeområde 46bo006, som fastlægger anvendelsen af området til boligområde. Det følger af rammebestemmelserne for området, at den fremtidige zonestatus skal være byzone.

### 1.2. Klagerne og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra en brancheorganisation: Klagen af 2. august 2021 samt yderligere bemærkninger af 18. november 2021.<sup>2</sup>

I sagen indgår desuden følgende materiale fra en række grundejere uden for planområdet: Klagen af 31. juli 2021 samt yderligere bemærkninger af 11. november 2021.<sup>3</sup>

---

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

<sup>2</sup> Planklagenævnets sagsnr. 21/09934, klagenr. 1025534.

<sup>3</sup> Planklagenævnets sagsnr. 21/09935, klagenr. 1025489.

I sagen indgår endvidere følgende materiale fra en lokal forening: Klagen af 31. juli 2021 samt yderligere bemærkninger af 11. november 2021.<sup>4</sup>

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagerne den 24. august 2021. Derudover er ansøgeren om en dagligvarebutik kommet med bemærkninger til klagesagen den 21. september 2021.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen den 1. september 2021.

Klagerne og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen. Klagerne er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

## **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.<sup>5</sup>

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. Planlægningsmæssig begrundelse og usaglige hensyn**

#### *2.2.1. Klagen*

Det er anført i klagesagen, at kommunen med vedtagelsen af lokalplanen har til hensigt at omgå planlovens regler om byvækst, herunder planlovens § 11 a, stk. 8.

Klagerne anfører, at der er tale om en omgåelse af planlovens regler, hvis det reelle formål i en lokalplan ikke stemmer overens med det anførte formål.

Klagerne anfører i den forbindelse, at kommunen ikke har til hensigt at anvende lokalplanområdet i overensstemmelse med lokalplan nr. 469, der udlægger området til boligformål. Lokalplanen er alene vedtaget for at danne grundlag for en lokalplan, som skal muliggøre opførelse af en dagligvarebutik inden for lokalplanområdet.

Klagerne henviser til, at det fremgår af referatet fra byrådsmødet den 8. december 2020, at byrådet godkender en planproces, der omfatter to trin, som består i, at kommunen trinvist gennemfører to plangrundlag, hvoraf formålet med det første plangrundlag, lokalplan nr. 469, alene er at muliggøre det efterfølgende plangrundlag, der ændrer anvendelsen af området til centerformål, og som ikke ellers ville kunne vedtages i henhold til planlovens regler om byvækst.

---

<sup>4</sup> Planklagenævnets sagsnr. 21/09936, klagenr. 1025488.

<sup>5</sup> Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

Klagerne anfører, at det første trin ikke har nogen selvstændig funktion, men alene har til formål at realisere trin to, og at lokalplan nr. 469 gennemfører første trin i en planretlig fremgangsmåde, der vil indebære en omgåelse af planlovens regler om byvækst, herunder planlovens § 11 a, stk. 8.

Klagerne henviser i den forbindelse til MAD 2004.1595 og U 2008.129/2 H og anfører, at Naturklagenævnet tidligere har underkendt en sådan fremgangsmåde, og at denne nævnspraksis er tiltrådt af domstolene.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at kommunen har varetaget usaglige hensyn, og at der ikke er den fornødne planlægningsmæssige begrundelse for vedtagelsen af lokalplanen.

### *2.2.2. Generelt om planlægningsmæssig begrundelse og usaglige hensyn*

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. Rent økonomiske hensyn er ikke et planlægningsmæssigt relevant hensyn. En eventuel usaglighed vil typisk bestå i, at kommunen udarbejder en lokalplan alene af hensyn til kommunens egne økonomiske interesser.

### *2.2.3. Generelt om planlovens regler om byvækst*

Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for udlægning af arealer til byzone, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 1.

Kommunen kan i den forbindelse udlægge nye arealer til byzone for at dække det forventede behov for byvækst i en periode for 12 år, jf. planlovens § 11 a, stk. 7.

Planlovens § 11 a, stk. 7, medfører, at en kommune kan udlægge nye arealer til byzone, hvis der kan redegøres for, at rummeligheden i den gældende kommuneplan ikke er tilstrækkelig til den forventede fysiske udvikling i de kommende 12 år. Strukturelle forandringer eller nyt strategisk fokus siden vedtagelsen af den seneste kommuneplan kan give anledning til, at en kommune ønsker at udlægge nye arealer til byvækst.<sup>6</sup>

En *forøgelse* af de samlede arealer til byvækst i kommunen forudsætter således en redegørelse efter § 11 a, stk. 7.

---

<sup>6</sup> Vejledning om byvækst, Erhvervsstyrelsen, oktober 2017, s. 5.

Redegørelsen for behovet for inddragelse af nye arealer til byvækst skal ske i overensstemmelse med den metode, som fremgår af bilag 1 til bekendtgørelsen om planlægning af byvækst.<sup>7</sup> Opgørelsen skal skelne mellem boliger og erhverv. Behovsopgørelsen skal offentliggøres som en del af kommuneplanen.

Såfremt den eksisterende rummelighed er stor nok, men ikke indeholder alle de ønskede arealer til byvækst i den kommende planperiode, har kommunen efter § 11 a, stk. 6, mulighed for at *omfordere arealer*, dvs. lægge nye arealer ind i kommuneplanen mod at udtage andre arealer af omtrent samme størrelse, således at den samlede rummelighed ikke øges væsentligt.

Et nyt areal til byzone, som udlægges efter planlovens § 11 a, stk. 6 og 7, skal placeres i direkte tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse i byzone, jf. planlovens § 11 a, stk. 8. Bestemmelsen lovfæster det grundlæggende planprincip om, at byudvikling skal ske i byzone og i direkte tilknytning til eksisterende byområder og bebyggelse (det såkaldte ”indefra og ud-princip”).

Planlovens regler om byvækst blev indsat i planloven ved ændringslov nr. 668 af 8. juni 2017. Det fremgår af ændringslovens § 4, stk. 2, at loven ikke gælder for planforslag, som inden lovens ikrafttræden er sendt i offentlig høring efter § 24 i lov om planlægning. Sådanne planforslag behandles efter de regler i lov om planlægning, som var gældende på det tidspunkt, kommunalbestyrelsen traf beslutning om planforslaget.

#### *2.2.4. Forløbet før vedtagelsen af lokalplanen*

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunen modtog en anmodning om planlægning for en dagligvarebutik i Søndervig.

Teknik- og Miljøudvalget behandlede på et møde den 10. marts 2020 en ansøgning om opførelse af en dagligvarebutik på en del af det areal, der er omfattet af rammelokalplan nr. 469.

Kommunen sendte den 2. juni 2020 et brev til Erhvervsstyrelsen, hvori kommunen anmodede Erhvervsstyrelsen om en udtalelse i forbindelse med ansøgningen om opførelse af en dagligvarebutik.

Følgende fremgår bl.a. af brevet:

#### ***Eksisterende planmæssige forhold***

*Området er ikke lokalplanlagt, men er omfattet af kommuneplanens ramme 46bo006, udlagt til boligformål. Eksisterende zonestatus er landzone, og fremtidig zonestatus er byzone, se vedlagte rammebeskrivelse.*

*Med kommuneplanrammen har Byrådet i Ringkøbing-Skjern Kommune i*

---

<sup>7</sup> Bekendtgørelse nr. 940 af 26. juni 2017 om planlægning af byvækst.

*mange år signaleret et ønske om at rammeområdet inddrages til boligformål.*

*Rammen har indgået i kommuneplanen i en årrække, også før byvækstreglerne blev lovfæstet i Planloven i 2017. På mødet den 20. april drøftedes det derfor, hvorvidt rammen kan anvendes til boligformål og ved lokalplan overføres til byzone, som beskrevet i rammen. ERST oplyste, med henvisning til byvækstreglerne, at nyt areal til byzone skal placeres i direkte tilknytning til eksisterende bymæssig bebyggelse i byzone.*

*Ansøger lægger til grund, at det i forslaget til lovændringen i 2017 (L 121) fremgår, at ændringerne ikke gælder for planforslag, som inden ændringslovens ikrafttræden er sendt i offentlig høring, men skal behandles efter de regler i planloven, som var gældende på det tidspunkt kommunalbestyrelsen traf beslutning om planforslaget. Det er derfor ansøgers opfattelse at Ringkøbing-Skjern Kommune umiddelbart har mulighed for at lokalplanlægge for området med overførsel til byzone.*

*Med baggrund i ovenstående, ønsker kommunen at spørge Erhvervsstyrelsen, hvorvidt det på det foreliggende grundlag er muligt, at overføre arealet til byzone, alene ved lokalplanlægning.*

Erhvervsstyrelsen svarede ved e-mail af 10. juni 2020 følgende:

*Ringkøbing-Skjern kommune ønsker at få afklaret, hvorvidt det er muligt at overføre et areal i Søndervig til byzone på baggrund af det gældende plangrundlag. Du beskriver, at området ikke er lokalplanlagt, men er omfattet af kommuneplanens ramme 46bo006, hvor anvendelsen af fastlagt til boligformål, og fremtidig zonestatus er byzone.*

*Der kan planlægges i overensstemmelse med gældende kommuneplanrammer. Det vil sige, at der kan lokalplanlægges for et område til boligformål, som med lokalplanen overføres til byzone.*

*Hvis der ønskes planlagt for andet formål, end de gældende rammer giver mulighed for, fx centerområde, og der dermed er behov for ændring af planlægningen gennem et kommuneplantillæg, skal planlovens § 11 a, stk. 8, overholdes.*

Kommunen sendte den 6. juli 2020 en ny e-mail til Erhvervsstyrelsen, hvori kommunen spurgte, om Erhvervsstyrelsen vurderede, at der var tale om en omgåelse af planloven, og hvorvidt Erhvervsstyrelsen vurderede, at planlovens "indefra- og ud-princip" efterleves, såfremt kommunen vedtager en lokalplan til boligformål, der overfører arealet til byzone, hvorefter kommunen vedtager et kommuneplantillæg og en lokalplan, der ændrer arealets anvendelse til centerformål.

Erhvervsstyrelsen svarede ved e-mail af 10. juli 2020 følgende:

*Erhvervsstyrelsen kan henvise til vores tidligere vejledning om, at der kan der planlægges i overensstemmelse med gældende kommuneplanrammer. Såfremt der ønskes planlagt for et andet formål, skal byvækstreglerne i den gældende planlov overholdes. Det er kommunens ansvar som planmyndighed at sørge for, at byvækstreglerne overholdes, og som skal træffe afgørelse over for bygherren. Erhvervsstyrelsen kan ikke indgå i den dialog, kommunen har med rådgiver.*

Erhvervsstyrelsen supplerede ved e-mail af 15. juli 2020 sit tidligere svar på kommunens spørgsmål. Følgende fremgår bl.a. af e-mailen:

*Omgåelse er i sagens natur ikke defineret i planloven, der alene beskriver retsreglerne. Hvis man anvender planlovens regler på en måde, hvor man opnår det, som reglerne sigter mod at forhindre, og hvor der samtidig ikke er en legitim grund til at gennemføre processen på en måde for at opnå dette, og at man er bevidst herom, kan der være tale om omgåelse.*

*Vi har desværre ikke i Erhvervsstyrelsen umiddelbart et tilstrækkeligt kendskab til Planklagenævnets praksis til, at vi kan vejlede jer her om, hvordan denne konkrete sag vil blive afgjort, hvis den bliver påklaget.*

*Når det er sagt, så er det vores vurdering, at jeres overvejelser i vurderingen af spørgsmålet er yderst relevante. Som tidligere oplyst, så er det vores vurdering, at kommuneplanrammen muliggør en lokalplan til boligformål. En lokalplan til centerformål vil forudsætte kommuneplantillæg, der skal udarbejdes i overensstemmelse med planlovens regler, jf. vores tidligere tilkendegivelse.*

Byrådet behandlede på et møde den 18. august 2020 anmodningen om planlægning for en dagligvarebutik i Søndervig. Byrådet besluttede, at der skulle planlægges for en dagligvarebutik.

Byrådet besluttede efterfølgende på et møde den 8. december 2020 at igangsætte planlægning for en dagligvarebutik.

Følgende fremgår bl.a. af referatet fra dette byrådsmøde:

### ***Fremgangsmåde for planlægning til dagligvarebutik***

*Af sagsfremstillingen til byrådsmødet den 18. august fremgår ansøgers forslag til fremgangsmåde, der indbefatter, at planlægningen for dagligvarebutikken gribes an i to trin.*

*Fremgangsmåden skyldes de komplekse planlægningsmæssige forhold i Søndervig, og beskrives her i korte træk.*

### ***Trin 1: Planlægning for boligformål inklusiv overførsel til byzone***

*Trin 1 indebærer, at arealet, hvor dagligvarebutikken ønskes placeret, overføres til byzone via en rammelokalplan (ikke byggeretsgivende) til*

*boligformål. Det kan lade sig gøre, fordi der i dag findes en kommuneplanramme, 46bo006, for arealet, der muliggør overførsel til byzone, såfremt der planlægges for boliger i overensstemmelse med rammen.*

### **Trin 2: Planlægning for dagligvarebutik**

*Når arealet først er overført til byzone via rammelokalplanen til boligformål, skal der vedtages et tillæg til kommuneplanen, der udlægger arealet til centerformål i stedet for boligformål. Dertil skal der vedtages en byggeretsgivende lokalplan til centerformål, herunder dagligvarebutik.*

*Der er imidlertid flere forskellige måder at gribe planlægningens trin 1 og 2 an på. Disse er beskrevet i vedlagte planlægningsscenarier – i den forbindelse skal der tages nogle politiske beslutninger.*

*Den kommuneplanramme, 46bo006, som skal ligge til grund for overførslen til byzone, er større end det areal, som ansøger har behov for til planlægning af en dagligvarebutik; se eventuelt kort, bilag 3. Det vil sige, at der er mulighed for med en boliglokalplan at overføre et større areal til byzone, og dermed følger større planlægningsmuligheder i fremtiden, herunder udlejningsbureauer med mere.*

*Af sagsfremstillingen til byrådsmødet den 18. august fremgår administrationens vurdering af fremgangsmåden. Det fremgår dermed også, at der er både fordele og ulemper ved at overføre hele arealet til byzone med en boliglokalplan.*

*De scenarier, der skal tages politisk beslutning om, er beskrevet i vedlagte bilag 4, hvor fordele og ulemper ved de tre scenarier er fremgår.*

*Generelt for alle planlægningsscenarier er, at Nyhavnsområdet ligger i kystnærhedszonen i første række mod Ringkøbing Fjord i en afstand på 400 m. Kystnærhedszonen er en statslig interesse og Erhvervsstyrelsen har derfor vetoret på planlægningen.*

#### **2.2.5. Planklagenævnets vurdering**

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at nævnet er af den opfattelse, at planlovens regler om byvækst, herunder planlovens § 11 a, stk. 8, ikke finder anvendelse i et tilfælde, hvor en eksisterende kommuneplanramme fra før planlovsændringen i 2017 fastsætter, at den fremtidige zonestatus for et rammeområde skal være byzone, og en kommune efterfølgende ønsker at ændre anvendelsen for rammeområdet ved vedtagelse af et kommuneplantillæg. I så fald videreføres den fremtidige zonestatus for rammeområdet i kommuneplantillægget, og der udlægges således ikke et nyt areal til byzone.

Efter planlovens § 15, stk. 1, skal en lokalplan indeholde oplysninger om



planens formål og retsvirkninger, og formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse.

Den planlægningsmæssige begrundelse i den aktuelle sag fremgår af lokalplanens § 1. Det fremgår af bestemmelsen, at lokalplanens formål er at sikre, at området kan anvendes til boligformål, at bebyggelsens højde fastlægges under hensyntagen til områdets beliggenhed i kystnærhedszonen, og at området overføres til byzone.

Planklagenævnet lægger dog på baggrund af sagens oplysninger, herunder referatet fra byrådsmødet den 8. december 2020, til grund, at formålet med at vedtage lokalplanen har været at overføre området til byzone for herefter senere at vedtage et kommuneplantillæg og en ny lokalplan, som ændrer anvendelsen af området til centerformål og dermed giver mulighed for opførelse af en dagligvarebutik.

Henset til, at den vedtagne lokalplan alene har til formål at bane vejen for et senere kommuneplantillæg og en lokalplan, der skal ændre anvendelsen i området til centerformål, og således ikke reelt har til formål at gennemføre det i planen anførte (boligformål), finder Planklagenævnet, at planen er vedtaget på usagligt grundlag. Dette udgør en væsentlig retlig mangel, og planen er således ugyldig.

### **3. Afsluttende bemærkninger**

Planklagenævnet ophæver rammelokalplan nr. 469, Område til boligformål syd for Søndervig Landevej, Søndervig.

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

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

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

---

<sup>8</sup> Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

#### 4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Ringkøbing-Skjern Kommune, Land, By og Kultur (sagsnr. 21-019104), samt for klagerne og disses eventuelle repræsentanter 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.



Helle T. Anker  
Formand