Lokalplaner – retlige rammer
Undervisningsnote
Anker, Helle Tegner

Publication date: 2023

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Lokalplaner – retlige rammer

Undervisningsnote

Helle Tegner Anker, 2023
Forord

Denne undervisningsnote er udarbejdet til brug for undervisningen i de juridiske kurser på Det Natur- og Biovidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.
Indhold:

Forord............................................................................................................................................. 1

Indhold:........................................................................................................................................... 2

1. Hvad er en lokalplan – juridisk set?.......................................................................................... 3

2. Hvornår skal der udarbejdes en lokalplan – lokalplanpligt og lokalplanret................................. 5

3. Lokalplaners indhold ..................................................................................................................... 7
   3.1. Lokalplankataloget .................................................................................................................... 7
   3.2. Rammestyring m.v.................................................................................................................... 10
   3.3. Habitatreglerne m.v................................................................................................................. 11

4. Lokalplaners retsvirkning............................................................................................................. 12
   4.1. Umiddelbar retsvirkning - § 18................................................................................................. 13
   4.2 Dispensation fra lokalplaner - § 19.......................................................................................... 14

5. Lokalplanproceduren..................................................................................................................... 16

Udvalgt litteratur mv. om lokalplaner:............................................................................................ 17
1. Hvad er en lokalplan – juridisk set?

Lokalplaner bruges til at styre den ønskede udvikling og anvendelse i et bestemt område eller eventuelt for en bestemt ejendom. Det er et politisk valg, hvor detaljeret en styring der ønskes i et område og dermed også, hvor detaljerede bestemmelser der fastsættes i lokalplanen. Da lokalplanbestemmelser er umiddelbart bindende er det meget væsentligt at være opmærksom på, hvad der står i en lokalplan for et bestemt område. Lokalplaner anvendes særligt i byområder, men der kan også udarbejdes lokalplaner for områder eller ejendomme i landzone, herunder for landsbyer eller for større anlæg, fx biogasanlæg og vindmøller. Man kan dog ikke med en lokalplan i landzone regulere den jordbrugsmæssige anvendelse af en ejendom.

Lokalplaner blev en del af planlovgivningen ved vedtagelsen af kommuneplanloven i 1975 som afløser for tidligere plantyper, bl.a. byplanvedtægter og reguleringsplaner. Det fremgår af planlovens § 68, at sådanne ældre planarter fortsat gælder, medmindre de er uforenelige med en lokalplan eller udtrykkeligt ophæves ved en lokalplan. I praksis er det fortsat almindeligt at støde på f.eks. byplanvedtægter og disse fungerer i dag som lokalplaner, hvor planlovens regler for så vidt angår dispensation mv. også finder anvendelse.

Der er en række sætræk ved lokalplaner, som det er vigtigt at være opmærksom på.

For det første indgår lokalplaner, som en del af planlovens planhierarki med landsplanlægning, kommuneplaner og lokalplaner. Det følger af det såkaldte rammestyringsprincip, at trinlavere planer ikke må strinde mod trinøjere planer. Plansystemet og rammestyringsprincippet skal bl.a. sikre, at der sker en overordnet planlægning og styring af den fremtidige arealanvendelse. Kommunerne har her et ganske stort råderum til at fastlægge, hvad der anses for den ønskede udvikling i et bestemt område gennem kommune- og lokalplanlægning. For at legitimere det kommunalpolitiske råderum og for at sikre en vis lokal forankring er der fastsat særlige regler i planlovens kap. 6 om inddragelse af offentligheden i forbindelse med udarbejdelse af lokalplaner.

For det andet er det væsentligt, at en lokalplan ikke kan gennemtvinge ændringer i den eksisterende (lovlige) anvendelse af områder, ejendomme eller bygninger. En lokalplan kan altså ikke pålægge handlepligt, fx at eksisterende erhvervsmæssig anvendelse skal ophøre i et område, der udlægges til boligformål. Dette fremgår ikke direkte af planlovens bestemmelser, men følger indirekte af planlovens § 18, hvorefter der ikke retligt eller faktisk må etableres...

LOKALPLANER OG EKSPROPRIATION

Lokalplaner er i sig selv det, der kaldes erstatningsfri regulering, dvs. at vedtagelse af en lokalplan for en ejendom som hovedregel ikke vil udløse erstatning til ejeren (eller andre). Der kan dog være situationer, hvor en ejendom ved en lokalplan får indskrænket en økonomisk rimelig udnyttelse, fx ved udtag til offentlige formål som skoler, institutioner, veje, parker mv. I sådanne tilfælde kan en ejer kræve, at kommunen overtager ejendommen, jf. bl.a. planlovens § 48.

Lokalplaner kan også i helt særlige tilfælde have en så indgribende karakter, at der reelt er tale om et ekspropriativt indgreb. I Højesterets dom om Skovshoved Hotel, der er gengivet i Ugeskrift for Retvæsen (U2009.188H), fandt Højesteret dog ikke, at det forhold, at en ny lokalplan, der fastsatte, at ejendommen kun måtte anvendes til hotelvirksomhed o.lign., var en sådan særlig situation, der kunne sidestilles med ekspropriation.
forhold i strid med en lokalplan. Såfremt en ændret anvendelse skal gennemtvinges, kan det være nødvendigt at ekspropriere en ejendom, jf. planlovens § 47.


Planlægningsmæssige hensyn kan inddeles i samfundsmæssige og funktionelle hensyn, æstetiske og kulturhistoriske hensyn, samt natur- og miljøhensyn.1 Mens de samfundsmæssige og funktionelle hensyn er knyttet til sikring af en hensigtsmæssig (fremtidig) disponering af arealer, fx udvikling af byområder mv., er de æstetiske og kulturhistoriske hensyn ofte knyttet til fx en bebyggelses eller et areals ydre fremtoning eller bevaring af bestemte udtryk eller kulturhistoriske værdier. Særligt for så vidt angår natur- og miljøhensyn er det væsentligt at være opmærksom på, at planlægning handler om arealrelaterede dispositions- og dispositioner, Varetagelse af miljøhensyn, der ikke har en arealrelateret dimension hører derfor ikke umiddelbart hjemme i lokalplaner. Dertil kommer, at regulering af forurenring sker gennem anden lovgivning, navnlig miljøbeskyttelsesloven, og ikke i lokalplaner.2 Eksempelvis fastsættes støjkrav til virksomheder mv. i en miljøgodkendelse eller i et påbud efter miljøbeskyttelsesloven, men der kan gennem planlægningen ske en hensigtsmæssig areal disponering med henblik på at forebygge støjgener (eller anden forurening), fx ved ikke at placere boligbebyggelse umiddelbart op til støjende eller forurenende anlæg. På samme måde kan man ikke i lokalplaner stille krav om aktiv naturpleje el.lign., men der kan i lokalplaner fastsættes bestemmelser om fx plantevalg i forhold til ny beplantning.

Det kan dog i praksis være vanskeligt præcist at afgrænse planlægningsmæssige hensyn og begrundelser. Der kan derfor være behov for yderligere afklaring af de planlægningsmæssige hensyn i selve planloven. Eksempelvis var tilføjelse af klimatilpasning som

1 Se bl.a. H.T. Anker, Planloven med kommentarer, 2013 s. 337ff.

LOKALPLANER OG NABORET

Lokalplaner kan have ganske store konsekvenser for naboer og andre i lokalområdet. Udgangspunktet er, at kommunen har et stort råderum til at fastlægge anvendelse af arealer og bygninger, og at dette må accepteres af de omkringboende. Der kan dog være situationer, hvor et nyt byggeri medfører så store gener for naboer, at den almindelige naboret kan komme i spil. I så fald må domstolene tage stilling til, om den såkaldte tålegrænse er overskredet og om der i givet fald kan ske afhjælpning af generne eller skal betales erstatning til naboerne for de gener, der overskrides tålegrænsen. Østre Landsret fandt i dommen, der er gengivet i Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD2019.94Ø), at 5 parcelhusejere blev udsat for så væsentlige gener ved opførelse af en kontorbygning i 9 etager med en betydelig vinduesfacade mod naboerne og i en afstand på ned til 23 m, at tålegrænsen var overskredet. Naboerne blev tilkendt erstatning på op til 500.000 kr. fra ejeren af kontorbygningen.
planlægningsmæssig begrundelse i 2012 begrundet i behovet for en klar hjemmel til i en lokalplan at kunne fastsætte krav om grønne tage sårligt med det formål at reducere afledning af vand fra tagflader mv. 


Som et sidste særtræk ved lokalplaner kan nævnes, at det er en forudsætning for håndhævelse af lokalplanbestemmelser, at lokalplanbestemmelser er formuleret tilstrækkeligt klart og præcist. Da lokalplanbestemmelser er umiddelbart bindende for det pågældende område, er det vigtigt, at det tilstrækkeligt klart fremgår af lokalplanen, hvad der er tilladt eller ikke tilladt inden for lokalplanområdet. Eksempelvis er lokalplanbestemmelser om, at "eksisterende træbevoksede områder skal bevares" og at "grunde skal anlægges som naturgrunde med træer og buske" ikke anset for at være tilstrækkelig præcise, da det ikke nærmere var præciseret, hvilke træbevoksede områder, der skulle bevares, og udtrykket naturgrunde var ikke entydigt, se MAD2020.195.

Lokalplaner er derfor – juridisk set – ikke helt enkle at håndtere. Derfor er det meget vigtigt, at de retlige rammer og forudsætninger overvejes grundigt, når man skal udarbejde en lokalplan og formulere konkrete lokalplanbestemmelser. Dette er desværre ikke altid tilfældet og derfor findes der mange lokalplaner, der enten indeholder bestemmelser, der ikke har tilstrækkelig hjemmel i planloven eller ikke er formuleret tilstrækkeligt præcist til at kunne få retsvirkning.3

2. Hvornår skal der udarbejdes en lokalplan – lokalplanpligt og lokalplanret

Det fremgår af planlovens § 13, stk. 1, at kommunalbestyrelsen har ret til at udarbejde en lokalplan, når det ikke strider mod kommuneplanen og en række andre (trinhøjere) planer, dvs. under iagttagelse af rammestyringsprincippet, se nærmere herom nedenfor afsn. 3. Det er ikke en forudsætning for vedtagelse af en lokalplan, at tilladelser efter anden lovgivning, fx naturbeskyttelsesloven, er indhentet forud for lokalplanens vedtagelse. Men sådanne tilladelser mv. er normalt en forudsætning for lokalplanens gennemførelse. Det fremgår af § 16, stk. 2, at lokalplanens redegørelse skal angive, om lokalplanens virkeliggørelse er afhængig af tilladelser eller dispensation fra andre myndigheder end kommunalbestyrelsen.

I en række tilfælde er det ikke kommunens valg, om den vil udarbejde en lokalplan eller ej. Det fremgår nemlig af § 13, stk. 2, at der er pligt til at udarbejde en lokalplan ”før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- og anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse.” Ifølge lovforarbejder og praksis er det afgørende kriterium for lokalplanpligt, om et projekt vil medføre en væsentlig ændring i det

---


Det fremgår også af § 13, stk. 2, at der er lokalplanpligt, hvis det er nødvendigt for at sikre komuneplanens virkeliggørelse. Bestemmelsen tillægges sjældent selvstændig betydning og den betyder ikke, at kommunen har pligt til at fremsætte lokalplanforslag som opfølgning på en komuneplan. Kommunen har dog efter § 13, stk. 3 pligt til at igangsætte en lokalplanproces, hvis en bygherre ønsker en udstyning eller et byggearbejde, der er i overensstemmelse med komuneplanen.

At der er lokalplanpligt er ikke nogen garanti for, at lokalplanen rent faktisk vedtages. Vedtagelse af lokalplaner er en politisk proces, hvor fx indsigelser fra offentligheden eller andre forhold, kan betyde, at der ikke (længere) er et flertal i kommunalbestyrelsen for vedtagelse af lokalplanen, se nedenfor afsn. 4 om lokalplanproceduren.

Hvis der allerede foreligger en lokalplan, der indeholder nærmere bestemmelser for et projekt, skal der ikke udarbejdes en ny lokalplan. Det forudsætter imidlertid, at det har været muligt for offentligheden at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens karakter og omfang. Mere rammebetonede planer kan som regel ikke danne grundlag for et lokalplanpligtigt byggeri, se bl.a. MAD2002.778 (Rørmosgård), hvor en lokalplan for et nyt boligområde, der hverken angav antal boliger eller havde nærmere
bестemmelser om ejendommens størrelse og afgrænsning, ikke kunne danne grundlag for opførelse af et større antal boliger.

3. Lokalplaners indhold


For det andet må en lokalplan – og bestemmelserne heri – respektere kravet om, at lokalplanen og lokalplanbestemmelserne skal være planlægningsmæssigt begrundede, dvs. at de skal hvile på planlægningsmæssige hensyn, se afsn. 1. Lokalplanbestemmelser skal også være tilstrækkeligt klare og præcise for at kunne få retsvirkning. Hertil kommer forudsætningen om, at der som hovedregel ikke kan fastsættes en handlepligt i en lokalplan, se dog nærmere nedenfor om betingelser for ibrugtagning af ny bebyggelse mv.

En tredje – og meget væsentlig - retlig ramme skal findes i det forhold, at en lokalplan alene kan regulere de forhold, der er nævnt i planlovens § 15, stk. 2 – også kaldet lokalplankataloget. Planlovens § 15, stk. 2 er en udtømmende regel. Det betyder, at enhver lokalplanbestemmelse skal kunne henføres til et eller flere af de i § 15, stk. 2 angivne emner for lokalplanbestemmelser, se nedenfor afsn. 3.1.

Lokalplanbestemmelser bør som udgangspunkt udformes som forholdsnormer (eller pligtregler), dvs. at det klart fremgår, hvad der er tilladt eller ikke er tilladt på de enkelte ejendomme. Lokalplanbestemmelser kan imidlertid også være formuleret som kompetencenormer, der giver kommunen kompetence til konkret at fravige bestemte lokalplanbestemmelser. En kompetencenorm svarer i realiteten til en dispensationsbeføjelse for kommunen og derfor skal kravene til dispensation fra lokalplaner overholdes, jf. §§ 19-20, se nedenfor afsn. 4. Det er vigtigt at være opmærksom på, at en lokalplan ikke kan udskyde stillingtagen til fx udstyknings-, bebyggelses- eller beplantningsforhold til senere udfyldende planer. Sådanne efterfølgende udstyknings- eller beplantningsplaner vil som hovedregel ikke kunne tillægges retsvirkning som lokalplaner. Hvis man udarbejder en lokalplan, er det derfor vigtigt, at indarbejde sådanne planer i lokalplanen, eventuelt som bilag. Da borgerinddragelsen spiller en væsentlig rolle i forbindelse med lokalplaner, skal det i lokalplanprocessen være så klart som muligt, hvad den pågældende lokalplan vil betyde for området.

Konsekvensen af, at en lokalplanbestemmelse ikke opfylder ovennævnte krav, vil som udgangspunkt være, at bestemmelsen vil være virkningsløs, dvs. at bestemmelsen ikke kan få retsvirkning efter sit indhold og at den ikke kan håndhæves.

3.1. Lokalplankataloget

En lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger, jf. § 15, stk. 1. Planens formål vil normalt være fastlagt i lokalplanens formålsbestemmelse. Oplysninger om lokalplanens retsvirkninger vil typisk være angivet til sidst i en lokalplan og kan variere i udformning.

Uanset lokalplanens formål eller planlægningsmæssige begrundelse er det et krav, at de enkelte lokalplanbestemmelser kan henføres til et eller flere af de emner, der er angivet i § 15, stk. 2. Dertil kommer, at det er væsentligt at være opmærksom på, at forhold, der mere specifikt reguleres efter anden lovgivning, fx miljøbeskyttelsesloven, ikke kan reguleres i en lokalplan. Der kan altså ikke i en lokalplan fastsættes miljøkrav til byggeomaterialer eller forbud mod anvendelse af pesticider.4

Blandt de væsentligste emner i lokalplankataloget kan nævnes:5

1) overførsel til byzone eller sommerhusområde: dette kan alene ske ved en lokalplan og det er vigtigt, at det klart fremgår, hvilke arealer (eller matrikler) der overføres.
2) områdets anvendelse: dette vil ofte være udtrykt i lokalplanens anvendelsesbestemmelser, fx om et område skal anvendes til bolig- eller erhvervsområde, eller eventuelt begge dele. Det lokale område kan være opdelt i forskellige delområder, hvor der kan være fastsat forskellige anvendelsesbestemmelser. Lokalplanens anvendelsesbestemmelser er meget vigtige, da der normalt ikke kan dispenseres fra anvendelsesbestemmelserne.


14-15) krav om mekanisk ventilation eller om hermetisk lukkede bygninger: bestemmelserne, blev indføjet i 2017 (og ændret i 2020) og skal ses i sammenhæng med § 15 b om muligheden for at planlægge for bl.a. boliger, institutioner, kontorer mv. på arealer, der er belastet af lugt, støv eller anden luftforurening.

17) oprettelse af grundejerforeninger for nye haveboligområder mv., ... herunder om medlemspligt og om foreningens ret og pligt til at forestå etablering, drift og vedligeholdelse af fællesarealer og fællesanlæg: Ved fællesanlæg eller fællesarealer forstås arealer eller anlæg, som en kreds af grundejere i fællesskab er ejere af.

19) etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion i oversvømmelses- eller erosionstruede områder: Oversvømmelses- og erosionstruede områder udpeges af kommunen i kommunoplanen. Ved planlægning for fx ny bebyggelse, tekniske anlæg m.v. skal der fastsættet krav om afværgeforanstaltninger, hvis det er nødvendigt for at sikre mod
oversvømmelse eller erosion. Der skal desuden tages stilling til, om avværgeforanstaltninger mod oversvømmelse skal være en betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse, jf. § 15, stk. 10.

...  


...  


3.2. **Rammestyring m.v.**

Rammestyringsprincippet i § 13, stk. 1 indebærer, at en lokalplan ikke kan vedtages, hvis den er i strid med kommuneplanen eller andre trinhøjere planer. I forhold til kommuneplanen vil der normalt ske det, at der sikres overensstemmelse ved samtidig med lokalplanens vedtagelse at ændre kommuneplanen, typisk i form af et kommuneplanlæg.

En lokalplan kan være i modstrid med både kommuneplanens retningslinjer og rammebestemmelser. Det kan dog være vanskeligt præcist at fastslå, hvornår der foreligger en uoverensstemmelse.


En lokalplan må heller ikke stride mod landsplanlægning, Natura 2000-planer eller indsatsprogrammer efter vandplanloven. Råstofplaner er også rammestyrende for lokalplanerne.

Endelig skal man ved planlægning være opmærksom på de særlige regler i planloven om kystnærhedszone (3 km zone i landzone og sommerhusområder) og de kystnære dele af byzonerne, jf. §§ 5 a-b. I kystnærhedszone kan der som udgangspunkt kun inddrages nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, såfremt der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering, jf. § 5 b, stk. 1, nr. 1. Der er dog mulighed for, at ministeren (nu kirke- og
landdistriktsministeren) kan udpege såkaldte udviklingsområder, hvor kravet om en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse ikke gælder. Der gælder endvidere særlige krav om, at der i redegørelsen til lokalplanforslag skal oplyses om den visuelle påvirkning af kysten, når der planlægges for bebyggelse eller anlæg i henholdsvis kystnærhedszonen (stk. 4) og de kystnære dele af byzonerne (stk. 5), se fx MAD2019.30, hvor et lokalplanforslag for boligbebyggelse og strandcafe i Frederikssund blev ophævet på grund af en utilstrækkelig vurdering af påvirkningen af kysten.

3.3. Habitatreglerne m.v.

Der gælder særlige rammer for lokalplanlægning (og anden planlægning), hvis planen kan påvirke et Natura 2000-område eller yngle- og rasteområder for de såkaldte bilag IV-arter.


I MAD2017.448 blev en lokalplan og et kommuneplantillæg for bl.a. et renseanlæg i Hillerød ophævet, da konsekvenserne af ændringer i spildevandsudledningen ikke var vurderet efter habitatreglerne, og da det ikke kunne udelukkes, at ændringen kunne have betydning for et Natura 2000-område (Arresø).

Bilag IV-arter er særlige arter, der er beskyttet under EU’s habitatdirektiv og nærmere opregnet i direktivets bilag IV. De bilag IV-arter, der er naturligt hjemmehørende i Danmark, fremgår af naturbeskyttelseslovens bilag 3 og omfatter bl.a., flagermus, spidsnuddet frø, stor vandsalamander og markfirben. Der er fastsat nærmere regler i planhabitatbekendtgørelsens §§ 7-8. Det fremgår af § 7, stk. 2, at et planforslag ikke kan vedtages, hvis gennemførelsen vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder. Et planforslag kan heller ikke vedtages, hvis det vil ødelægge plantearter, der er omfattet af habitatdirektivets bilag IV – dette gælder for planter som lidet nadjade og mygblomst, se naturbeskyttelseslovens bilag 5.

Det er derfor nødvendigt forudsætning for vedtagelse af en lokalplan (eller kommuneplan mv.) at undersøge, om der findes bilag IV-arter eller lokaliteter, der er egnede som yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter i området. Hvis der findes egnede yngle- og rasteområder for bilag IV-arter i området. Hvis der findes egnede yngle- og rasteområder for bilag IV-arter, kan planen ikke udgørelse af om de selvom den økologiske funktionalitet for arten kan opretholde et yngle- eller rasteområde forstås som en samling af lokaliteter, hvor en bestand af en art yngle eller raster, og ikke som hver enkelt lokalitet eller forekomst,


I MAD2020.32 om en lokalplan for et hotel ved Blåvand bemærkede nævnet i øjenvigt, at størrelsen af bestanden eller eventuelle relevante delbestande af markfirben og strandtudse i området og i det økologiske netværk ikke var blevet nærmere fastlagt/estimeret (der var alene gennemført en opgørelse af markfirben henover en periode på 3 dage sidst i markfirbenets aktive periode). Det bemærkedes også, at kommunen skulle have foretaget en samlet vurdering af påvirkningen fra hotellet og et nærliggende projekt om en boardwalk og et rekreativt område. Nævnet fandt derfor, at kommunen ikke havde haft det fornødne grundlag for at vurdere påvirkningen af bilag IV-arterne og lokalplanen blev derfor ophævet som ugyldig.

4. Lokalplaners retsvirkning

Når en lokalplan er vedtaget er den umiddelbart bindende, jf. planlovens § 18. Ifølge § 18 må der hverken faktisk eller retligt etableres forhold i strid med en lokalplan. Fastsætter lokalplanen, at der alene må opføres huse i træ, vil det altså være i strid med lokalplanen – og dermed ulovligt – at opføre et hus i mursten. Som nævnt ovenfor kan en lokalplan som hovedregel ikke pålægge en handletpligt, dvs. hvis der allerede er huse i mursten, vil de fortsat være lovlige. Lokalplaners retsvirkning er altså fremadrettet, hvor nyt byggeri mv. skal overholde lokalplanens bestemmelser. Hvis et (nyt) forhold vil være i strid med en lokalplan, er det muligt at søge en dispensation fra lokalplanen, jf. planlovens § 19.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der ikke er en pligt til aktivt at gennemføre en lokalplan eller dele deraf. Derfor kan det være ganske vigtigt, at fx etablering af beplantning, vejbelysning mv. er fastsat som en betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse i overensstemmelse med planlovens § 15, stk. 2, se afsn. 3.1. En lokalplan har også retsvirkning forud for den endelige vedtagelse. Når der er offentliggjort et forslag til lokalplan, må ejendomme, der er omfattet af forslaget, ikke bebygges eller udnyttes på en måde, der kan foregribe den endelige plans indhold, jf. planlovens § 17. Hertil kommer, at kommunen efter planlovens §

---

6 Se lovforarbejderne til naturbeskyttelseslovens § 29 a, L 153, FT 2008-09.
7 EU-Kommissionen, Vejledning om streng beskyttelse af dyrarter af fællesskabsbetydning i den følgende vejledning til habitatdirektivet 2021/C 496/01, afsn. 2.3.4 d).
14 kan nedlægge et forbud mod et projekt allerede før, der er udarbejdet et lokalplanforslag. Kommunen har i så fald op til 1 år til at udarbejde en lokalplan.

4.1. Umiddelbar retsvirkning - § 18


Ændringer i ejerforhold er ikke en planlægningsmæssigt relevant ændring, og det antages også, at der kan ske ændring fra en form for liberalt erhverv til en anden, se fx MAD2000.802, hvor ændring fra bank til røntgenklinikk ansås at være fortsat lovlige anvendelse, da der ikke var en planlægningsmæssig relevant forskel på de to liberale erhverv. I øvrigt antages der også at gælde en ret til i et begrænset omfang at drive ikke genevurderende erhvervsægtig virksomhed fra egen bolig i et område udlagt til boligformål, når der ikke sker en ændring af ejendommens eller områdets boligpræg, se fx MAD2020.125 om Bed & Breakfast i egen bolig.


Det er en forudsætning for at tillægge lokalplanbestemmelser retsvirkning, at bestemmelserne er lovlige, dvs. at de falder ind under lokalplankataloget i § 15, stk. 2 og varetager planlægningsmæssige
hensyn. Desuden er det vigtigt, at lokalplanbestemmelserne er tilstrækkeligt klare og præcise. Hvis en lokalplanbestemmelse ikke er tilstrækkeligt præcis, således at det er klart, hvad der er tilladt eller ikke tilladt, kan den ikke håndhæves. Det kan fx være bestemmelser om bevaring af beplantning, hvor det ikke præcist er angivet, hvilken beplantning der skal bevares, se fx MAD2020.195V.

I MAD2019.231B fandt byretten i lighed med Planklagenævnet, at en lokalplanbestemmelse om, at området skulle fremstå med et grønt helhedspræg og at hække i skel mod vej og friareal skulle plantes 30 cm fra skellet inde på egen grund, ikke var tilstrækkelig præcis til at opføre af en havemur var i strid med lokalplanen. Tilsivarende fandt Østre Landsret i MAD2015.528, at en lokalplanbestemmelse om, at materiale, farvevalg mv. skulle harmonere med ejendommens øvrige bebyggelse var for upræcis til at kunne håndhæves.

Kommunen har pligt til at håndhæve en lokalplan, medmindre der er tale om bagatelagtige forhold, jf. § 51, stk. 3. Såfremt et forhold er i strid med en lokalplan, må kommunen imidlertid tage stilling til, om der kan ske en retlig lovgivning i form af en dispensation fra lokalplanen.

4.2 Dispensation fra lokalplaner - § 19
Såfremt et forhold ikke er i overensstemmelse med en lokalplan, har kommunen mulighed for at give en dispensation fra lokalplanen. Ifølge § 19, stk. 1 kan der dog kun gives en dispensation, hvis det ikke vil være i strid med principperne i lokalplanen. Ved ændring af planloven ved lov nr. 668/2017 blev der givet mulighed for midlertidige dispensationer, selvom det vil være i strid med principperne i en lokalplan. Ændringen var særligt møntet på bl.a. byomdannelsesområder, hvor ældre erhvervsområder kan udnyttet i en begrænset periode indtil en ny lokalplan er på plads. Midlertidig dispensation kan maksimalt gælde i 3 år, dog 10 år hvis det er studieboliger.


I U2008.2793H/MAD2008.1314H havde en lokalplan til formål at ”fastlægge bebyggelsesregulerende bestemmelser, der kan fastholde områdets særlige karakter”. Højesteret fandt imidlertid, at det ikke var klart, hvilken særlig udformning af området, der ønskedes bevaret, eller hvilke bebyggelsesregulerende bestemmelser, der skulle være en del af planens principper. Endvidere var det ud fra områdets faktiske karakter med varierende bebyggelse heller ikke muligt at fastslå, hvilken særlig karakter der ønskedes fastholdt. En dispensation fra en bebyggelsesregulerende bestemmelse om maks. 1½ étage og med saddeltag til et hus i 2 etager med fladt tag ansås derfor ikke at være i strid med lokalplanens principper.


9 Se tillægsbetænkning til L85 om ændring af kommuneplanloven, FT 1984-85, hvor begrebet ”principper” blev indføjet i dispensationsbestemmelsen.
med flere butikker, og da de detaljerede bestemmelser om bebyggelsens udformning og placering havde nær sammenhæng med lokalplanens formål.


Det er vigtigt at være opmærksom på, at det er kommunens skønsmæssige vurdering, om den vil give dispensation eller ej, når blot det ikke strider mod principperne i lokalplanen. Denne skønsmæssige vurdering kan ikke efterprøves af Planklagenævnet, da klage er begrænset til retlige spørgsmål. Kommunen er imidlertid forpligtet til at iagttagte sædvanlige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet, hvilket betragtes som retlige spørgsmål. Der kan derfor klages over, om en kommunes dispensation eller afslag på dispensation er begrundet i saglige, planlægningsmæssige hensyn. En kommune kan heller ikke vilkårligt give afslag på dispensation til et forhold, hvis der er meddelt dispensation i lignende sager. Om kommunens manglende håndhævelse af tilsvarende forhold, fx af ressourcemæssige grunde, kan sidestilles med en stiltiensende dispensationspraksis, må bero på en nærmere vurdering af omstændighederne, se bl.a. MAD2020.164.


Afgørelser om dispensationer skal naturligvis overholde de almindelige forvaltningsretlige krav til begrundelse, partshøring mv. En skriftlig afgørelse skal efter forvaltningslovens § 22 indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold. En begrundelse skal henvisse til de relevante retsregler og de hovedhensyn, der har været bestemmende for afgørelsen. En manglende eller mangelfuld begrundelse anses generelt for at være en væsentlig mangel, hvorefter afgørelsen er ugyldig. Tilsvarende gælder manglende partshøring.

Ud over partshøring er der særlige krav i planlovens § 20 om skriftlig orientering af en nærmere afgrænset gruppe af berørte, herunder naboer og andre, som efter kommunalbestyrelsens skøn har interesse i sagen. En dispensation kan først gives, når der er forløbet 2 uger fra den skriftlige orientering. Kravet om en forudgående orientering gælder dog ikke, hvis det efter kommunalbestyrelsens skøn vil være af

5. Lokalplanproceduren

Tilvejebringelse af lokalplaner skal følge procedurereglerne i planlovens kap. 6. Desuden skal de særlige krav til indholdet i lokalplanens redegørelse i planlovens § 16 overholdes, se bl.a. ovenfor afsn. 3.2 om de særlige krav i forhold til kystnærhedszonen og de kystnære dele af byzonerne. Endelig er det vigtigt at være opmærksom på miljøvurderingslovens krav om SMV og/eller VVM og planhabitatbekendtgørelsens krav i forbindelse med vedtagelse af lokalplaner. En lokalplan vil som udgangspunkt være omfattet af reglerne om miljøvurdering af planer (SMV), men lokalplaner kan også udgøre en tilladelse til konkrete projekter, fx vindmøller, solcelleanlæg mv., og dermed være omfattet af kravene om miljøvurdering af projekter (VVM). I så fald vil der ofte blive udarbejdet en samlet miljøvurdering, der opfylder de ansvarlige regler, se nærmere undervisningsnoten om miljøvurderinger.10


Det er vigtigt at være opmærksom på, at hvis der i forbindelse med den endelige vedtagelse af lokalplanen sker ændringer, fx som følge af indsigelser, kan der være behov for, at der sker en egen høring enten af andre berørte, se fx MAD2018.21, eller en fuld offentlig høring. Der skal骷 en fuld ny høring, hvis ændringen er så omfattende, at der reelt foreligger et nyt planforslag, jf. § 27, stk. 2. Det kan fx være tilfældet, hvis der sker en udvidelse af et lokalplanområde.

Den endelige vedtagne lokalplan skal offentliggøres, jf. § 30, og vil herefter have retsvirkning i overensstemmelse med § 18. En lokalplan bortfalder, hvis den ikke er offentligt bekendtgjort inden 8 uger efter den endelige vedtagelse, jf. § 32, stk. 2.

Udvalgt litteratur mv. om lokalplaner:

H.T. Anker, Planloven med kommentarer, 2013

P. Pagh og T. Haugsted, Fast ejendom – Regulering og Køb, 2022, s. 375-406

Vejledning om lokalplanlægning, 2009