



NATUR- OG MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

22. februar 2013 • J.nr.: NMK-31-00852 • Ref.: BAB

AFGØRELSE

i sag om midlertidig landzonetilladelse til eksisterende vognmandsvirksomhed i Torslunde

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter § 58, stk. 1, jf. § 35, stk. 1, i lov om planlægning¹.

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæster Ishøj Kommunes afgørelse af 6. december 2012 om at meddele en midlertidig landzonetilladelse til at drive vognmandsvirksomhed til og med den 28. december 2014 på ejendommen matr.nr. 13 o Torslundemagle by, Torslunde, beliggende Torslundevej 79, og afgørelsen står således ved magt.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet². Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 9 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 937 af 24. september 2009 om planlægning

² Lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet.

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Kommunens afgørelse er påklaget af ejeren af ejendommen, som bl.a. har anført, at landzonetilladelsen bør være ubegrænset – alternativt at den midlertidige tilladelse fastsættes til at være gældende i 10 år.

Redegørelse for ejendommen

Ejendommen er beliggende i landzonen. Det er en beboelses- og forretningsejendom på godt 1 ha. Der har ifølge kommunen gennem flere generationer været gartneri på ejendommen. I dag er der transport- og gartnerivirksomhed på ejendommen. Således er virksomhederne Handelsgartneriet Bakkebo og Vognmand Søren Larsen registreret på ejendommen.

Der er lavet en lokalplan alene for den omhandlede ejendom. Lokalplanen er en såkaldt bonuslokalplan og erstatter derfor de tilladelser efter planlovens § 35 (landzonetilladelser), der er nødvendige for lokalplanens virkeliggørelse. Formålet for lokalplanen er primært at fastlægge områdets anvendelse til boligformål i form af fritliggende enfamiliehuse.

Ejendommen ligger i øvrigt indenfor skovbyggelinien, indenfor særligt værdifuldt landbrugsområde, indenfor område med kulturhistoriske værdier og indenfor kulturmiljø. Endelig ligger ejendommen i landsbyen Torslunde, der er udpeget som en særlig landsby. Det følger af kommuneplanen, at der i Ishøj Kommune er udpeget to kulturmiljøer. I området vest for Køgevej er det især det karakteristiske herregårdslandskab og landsbyen Torslunde, der betinger kulturmiljøudpegningen. Det følger endvidere af kommuneplanen, at Torslunde landsby har kulturhistorisk værdi - og særlig interesse som følge af de velbevarede landsbystrukturer og de karakteristiske placeringer på randene mellem landbrugsflader og dalsænkninger.

Vognmandsvirksomheden

Vognmandsvirksomheden har været drevet fra ejendommen siden november 2001. Vognmandsvirksomheden kører med elektronisk teleudstyr. Virksomheden disponerer over ca. 7.830 m² parkeringsareal, gårdsplads, oplagsplads, lager kontor mv. Virksomheden ejer fire lastvogne over 3.500 kg og tre biler på under 3.500 kg. Der ankommer dagligt ca. fem lastvogne på over 3.500 kg. Det samlede antal lastvogne, som kører til og fra ejendommen er ca. 13 pr. dag. Der anvendes en delvist varmeisoleret lagerbygning på 660 m² samt et varmeisoleret lager på ca. 335 m². Endvidere udgør virksomhedens kontorfaciliteter på ejendommen 530 m², og der er et roterende oplag på gårdspladsen på mellem 30 og 50 m², der primært består af paller. Lageret skifter løbende produkter og størrelse. Syd for lagerhallen og gårdspladsen er et oplag på ca. 200-300 m² beliggende med bl.a. en 40 fods container, telekabiner og telemaster, der er lagt ned. Dette oplag varierer i størrelse og er i perioder helt væk. Der foregår kørsel til og fra ejendommen – samt anden støjtende aktivitet i tidsrummet kl. 06.00 til 18.00.

Historik

Natur- og Miljøklagenævnet har den 29. februar 2012 ophævet Ishøj Kommunes afgørelse af 11. februar 2011, i det afgørelsen fejlagtigt byggede på en forudsætning om, at den omhandlede ejendom var en landbrugsejendom i planlovens forstand. Nævnet har i den forbindelse hjemvist sagen til fornyet behandling. Kommunen måtte herefter tage stilling til, hvorvidt der skulle meddeles landzonetilladelse til vognmandsvirksomheden på ejendommen.

Ejeren af ejendommen har herefter ansøgt kommunen om landzonetilladelse til, at der kan drives vognmandsvirksomhed fra ejendommen.

Sagens oplysninger

Kommunen har sendt ansøgningen i naboorientering, og der er ifølge kommunen indkommet indsigelse mod det ansøgte fra mere end 100 beboere samt fra Torslunde Bylaug.

Kommunen har efter naboorienteringen truffet afgørelse om, at meddele en tidsbegrænset landzonetilladelse til at drive vognmandsvirksomhed på ejendommen. Tilladelsen er meddelt på vilkår af:

- At landzonetilladelsen tidsbegrænses til kun at gælde i to år dvs. frem til den 28. december 2014,
- At miljøstyrelsens vejledende støjgrænser for åben og lav boligbebyggelse overholdes,
- At der kun må være støjende aktivitet på ejendommen i tidsrummet mandag – fredag kl. 07.00 til 18.00,
- At vognmandsvirksomheden ikke udvides yderligere
- At der ikke sker yderligere oplag, end det oplag som med placering og størrelse er redegjort for i ansøgningen af 19. juni 2012 og redegørelsen af 5. november 2012. Oplaget skal afskærmes med hegn, så det ikke er synligt fra naboejendommene,
- At parkering for ventende lastbiler alene skal ske på ejendommen,
- At vilkårene for landzonetilladelsen tinglyses på ejendommen. Ejeren betaler de dertil hørende omkostninger.

Kommunen har begrundet sin afgørelse med, at der udarbejdet og vedtaget en lokalplan, som udlægger ejendommen til boliger. Kommunen skal i sin administration af lovgivningen medvirke til at fremme realiseringen af lokalplaner. På baggrund af de indkomne indsigelser, af lokalplanen for ejendommen samt det forhold, at en vognmandsvirksomhed som udgangspunkt ikke hører hjemme i landzonen men snarere i et industriområde, har udvalget besluttet, at der ikke kan meddeles en permanent landzonetilladelse til det ansøgte. Imidlertid er der gennem mange år i god tro drevet vognmandsvirksomhed fra ejendommen, og på den baggrund har kommunen fundet det rimeligt, at meddele en tidsbegrænset landzonetilladelse i to år på den anførte række vilkår. Vilårene skal sikre, at naboerne ikke generes væsentligt af aktiviteterne på ejendommen.

Ejeren af ejendommen har påklaget kommunens afgørelse. Det er klagers ønske, at landzonetilladelsen gøres tidsbegrænset, alternativt vil være gældende i mindst 10 år. Klager har anført, at lagerbygninger på ejendommen er blevet renoveret, hallerne er blevet varmeisoleret og at der er blevet indrettet kontorlokaler, køkken og kantine samt bad og toiletter. Udgifterne hertil har været ca. 400.000 kr. Efter klager fra naboerne over støjgener i 2006 er ejendommens gårdsplads samt vejen til ejendommen udbedret med knust beton. I 2007 er der blevet klaget over støvgener og pladsen og vejen er herefter blevet belagt med asfalt. Udgifterne hertil har andraget ca. 800.000 kr. I 2010 er der igen blevet klaget over støjgener, og i 2011 er trafikken på ejendommen blevet omlagt, således at færdslen foregår længst væk fra naboerne. Der foretages forskellige støjdæpende foranstaltninger, samt yderligere kontorfaciliteter i en eksisterende bygning. Udgifterne hertil har været på ca. 650.000 kr. Natur- og Miljøklagenævnet har i 2012 afgjort, at ejendommen ikke kan anses for at være en landbrugsejendom, og at aktiviteterne på ejendommen derfor kræver en landzonetilladelse. Samme år er der blevet udarbejdet en støjrapport, som viser, at virksomheden på ejendommen i det væsentlige overholder støjkrav. Klager er blevet kontaktet af kommunen, som har anmodet om, at der udarbejdes en ansøgning om landzonetilladelse. Det har været klagers klare fornemmelse, at

ansøgningen om landzonetilladelse blot var en formalitet – især set i lyset af alle de tiltag, der er foretaget i årenes løb for at opfylde naboernes krav. Klagen er uddybet ved klagers advokat, der bl.a. har anført, at klager i mange år har drevet virksomhed på ejendommen i god tro, herunder har lejet størstedelen af ejendommen ud til en vognmandsvirksomhed. Kommunen har i sin begrundelse lagt vægt på, at ejendommen ifølge lokalplan skal udlægges til boliger. Lokalplaner indeholder dog ikke en handlepligt, og klager har ingen ønske om, at ejendommen i de næste år skal udlægges til boliger. Endvidere har kommunen i en række år været bekendt med virksomheden, idet der er behandlet flere naboklager vedrørende støj- og støvgener, der har været en direkte følge af vognmandsvirksomheden. Kommunen har ikke på noget tidspunkt gjort klager opmærksom på, at der ikke forelå en landzonetilladelse til at drive vognmandsvirksomhed fra ejendommen. Kommunen har været i en løbende dialog med klager om, hvordan denne kunne indrette sin ejendom anderledes, således at vognmandsvirksomheden ikke ville være til gene for naboerne. Kommunen har således stiltiende ved sine anvisninger om indretning af ejendommen til vognmandsvirksomhed accepteret, at der uden tidsbegrænsning drives vognmandsvirksomhed fra ejendommen. Klager har på baggrund af kommunens anvisninger ladet ejendommen ombygge for over 2 millioner kroner. Ombygningen af ejendommen vil i det væsentligste have været forgæves, og med et betydeligt værdispild til følge, hvis vognmandsvirksomheden ophører. En tidsbegrænsning på to år er yderst indgribende for klager, som efterfølgende ikke vil kunne fortsætte sin udlejningsvirksomhed på ejendommen. Såfremt tidsbegrænsningen fastholdes, må kommunen forventes at blive mødt med et erstatningskrav. Endelig har klager anført, at man ikke ville have ansøgt om landzonetilladelse, såfremt kommunen havde vejledt om risikoen for, at tilladelsen kunne gøres midlertidig, samt at der kun er registreret en enkelt overskridelse af støjgrænserne på ejendommen.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Planlovens § 35, stk. 1, bestemmer, at opførelse af ny bebyggelse eller ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer i landzone forudsætter tilladelse fra kommunalbestyrelsen. Den konkrete afgørelse træffes navnlig på grundlag af de planlægningsmæssige og landskabelige hensyn, som ifølge lovens formål skal varetages ved administrationen af landzonebestemmelserne. Ved afgørelsen vil der endvidere kunne henses til, om det ansøgte vil påføre naboerne urimelige gener, samt til hvilken betydning afgørelsen kan få for lignende fremtidige sager.

Etablering af vognmandsvirksomheden på den pågældende ejendom kræver som fastslået af Natur- og Miljøklagenævnet i afgørelsen af 29. februar 2012 en landzonetilladelse. Der er tale om en lovliggørelses sag, da der har været etableret vognmandsvirksomhed på ejendommen siden november 2001.

Natur- og Miljøklagenævnets praksis i sager om lovliggørelse af etablering af virksomheder, tager udgangspunkt i en vurdering af, om der ville være blevet meddelt landzonetilladelse, såfremt der forudgående var ansøgt tilladelse efter de relevante bestemmelser.

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonebestemmelserne er at modvirke byspredning ved at hindre spredt og uplanlagt bebyggelse og anlæg i det åbne land, samtidig med at det sikres, at egentlig byudvikling sker, hvor der er åbnet mulighed for det gennem planlægningen. Ved den enkelte ansøgning om landzonetilladelse skal kommunen foretage en vurdering og en afvejning af en række forskellige hensyn – herunder planlægningsmæssige hensyn, miljøbeskyttelseshensyn samt trafikale hensyn.

Det er udgangspunktet, at erhvervsvirksomheder skal placeres i udlagte erhvervsområder og ikke i landzonen. Således forebygges støjulemper, planlægningen tilgodeses, og der tages et hensyn til eventuelle landskabelige interesser.

I den konkrete sag er der tale om en beboelsesejendom på godt 1 ha beliggende indenfor skovbyg-
gelinien, i et særligt værdifuldt landbrugsområde, indenfor område med kulturhistoriske værdier og indenfor kulturmiljø. Endelig ligger ejendommen i Torslunde, som er udpeget som en særlig landsby.

Det er Natur- og Miljøklagenævnets vurdering, at såfremt der på korrekt vis havde været ansøgt om etablering af en vognmandsvirksomhed på ejendommen, ville der ikke i strid med praksis være blevet meddelt landzonetilladelse til det ansøgte.

Spørgsmålet er herefter, om der foreligger sådanne særlige omstændigheder (proportionalitetshen-
syn, god tro, værdispild), der bevirker, at der undtagelsesvist på andet grundlag bør meddeles en lovliggørende landzonetilladelse til at drive virksomhed fra ejendommen.

Afgørelsen om fysisk kontra retlig lovliggørelse skal foretages under afvejning af hensynet til plan-
lægning, hensynet til naboer, hensynet til de naturmæssige værdier samt til en effektiv håndhævelse af landzonereglerne i planloven – overfør hensynet til ejeren herunder som anført bl.a. hensynet til dennes gode tro og et eventuelt værdispild.

Klager har bl.a. henvist til, at denne ubestridt har været i god tro, at kommunen har forholdt sig passivt, at der er investeret et betragteligt beløb i ejendommen, samt at man ikke ville have søgt om landzonetilladelse, såfremt kommunen havde vejledt korrekt. Endelig har klager anført, at kommunen kan imødesee et erstatningskrav fra klager, såfremt tidsbegrænsningen fastholdes.

Kommunen har begrundet sin afgørelse med, at der er udarbejdet og vedtaget en lokalplan, som udlægger ejendommen til boliger. Kommunen skal i sin administration af lovgivningen medvirke til at fremme realiseringen af lokalplaner. På baggrund af de indkomne indsigelser, af lokalplanen for ejendommen samt det forhold, at en vognmandsvirksomhed som udgangspunkt ikke hører hjemme i landzonen, men snarere i et industriområde, har kommunen besluttet, at der ikke kan meddeles en permanent landzonetilladelse til det ansøgte. Imidlertid er der gennem mange år i god tro drevet vognmandsvirksomhed fra ejendommen, og på den baggrund har kommunen fundet det rimeligt at meddele en tidsbegrænset landzonetilladelse i to år på den anførte række vilkår. Vilkårene skal sikre, at naboerne ikke generes væsentligt af aktiviteterne på ejendommen.

Det er Natur- og Miljøklagenævnets vurdering, at værdispildsbetragtninger og klagers gode tro – herunder kommunens passivitet - ikke i den konkrete sag bør medføre, at der skal meddeles en permanent lovliggørende landzonetilladelse til etableringen af vognmandsvirksomheden i strid med planlovens hovedregel om, at erhverv skal ligge i dertil udpegede erhvervsområder.

Det er indgået i nævnets skøn, at beliggenheden af vognmandsvirksomheden - indenfor et udpeget område, i en særlig landsby og på en ejendom, der ifølge en vedtaget lokalplan er udlagt til 10 boliger - må siges at være i strid med praksis på området. Endvidere har ejeren af ejendommen en selvstændig pligt til at sikre sig, at etablering af erhverv på dennes ejendom er lovligt i forhold til planlovens regler. Hensynet til fremtidige afgørelser omhandlende lovliggørelse er også indgået i nævnets vurdering og er fundet at måtte veje tungere, end hensynet til ejeren af ejendommen.

Kommunen har meddelt en midlertidig landzonetilladelse med udløb d. 28. december 2014.

Nævnet finder, at det generelt er planlægningsmæssigt uheldigt at meddele tidsbegrænsede landzonetilladelser til erhvervsaktiviteter i et område, hvor aktiviteten dels ikke hører hjemme, og som dels er planlagt anvendt til anden anvendelse. Der er en risiko for, at tidsbegrænsede tilladelse vil kunne trække flere tidsbegrænsede tilladelser med sig i strid med foreliggende planer. Omkostningskrævende yderligere miljøforanstaltninger og investeringer vil også kunne lægge et pres på yderligere forlængelser eller at de omhandlede aktiviteter gøres permanente.

I den konkrete sag finder Natur- og Miljøklagenævnet dog ikke anledning til at tilsidesætte kommunens afgørelse, der efter nævnets vurdering tager behørig hensyn til ejerens gode tro begrundet i vognmandsvirksomhedens etablering og eksistens på adressen siden 2001.

Ejer kan ikke forvente at den midlertidige landzonetilladelse forlænges yderligere.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse går herefter ud på, at Ishøj kommunens afgørelse af 6. december 2012 stadfæstes.

Det bemærkes, at spørgsmålet, om hvorvidt kommunen i denne sag har pådraget sig et erstatningsansvar ved gennem en årrække at have behandlet ejendommen som en landbrugsejendom med deraf følgende planlægningsmæssige virkninger, og om klager i givet fald vil kunne få dækket sine udgifter i forbindelse med indretningen af ejendommen, henhører under domstolene.



Line Theil Elikofer
Ankechef

/



Babette Bentley
Cand.jur. LL.M.

Afgørelsen er sendt til:

Landmålergården I/S, Næstved afdeling, jeres j.nr.: 121-0286, naestved@landmaalergaarden.dk

Advokatfirmaet Ternstrøm, Att.: Advokat Mette Ternstrøm, j.nr.: 1006019, advokaterne@ternstrom.dk

Ishøj Kommune, j.nr.: 201100183/57, ishojkommune@ishoj.dk og plan-byg-miljo@ishoj.dk