

19. maj 2020  
Sagsnr.: 19/08917  
Klagenr.: 1004932  
MAS

**AFGØRELSE**  
**i klagesag om Holbæk Kommunes endelige vedtagelse af kommune-**  
**plantillæg for erhvervsområde ved Restrup Syd**

Holbæk Kommune har den 19. juni 2019 endeligt vedtaget kommuneplan-  
tillæg nr. 7, erhvervsområde ved Restrup Syd.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver kommuneplantillægget. Det betyder, at kommu-  
neplantillægget ikke længere gælder.

Planklagenævnet  
**NÆVNESES HUS**  
Toldboden 2  
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00  
CVR-nr. 37 79 55 26  
[www.naevneshus.dk](http://www.naevneshus.dk)

## 1. Klagen til Planklagenævnet

En Natur- og Miljøforening og to vandværker klagede den 23. september 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af kommuneplantillæg.

Planklagenævnet modtog klagen den 3. december 2019 fra kommunen.

I klagen er der navnlig klaget over følgende:

- Mangel på behovsanalyse og omfordeling af erhvervsarealer.
- Manglende redegørelse for erhvervsudlæg inden for OSD og indvindingsopland.
- Manglende politisk behandling af den sammenfattende miljøredegørelse.
- Mangelfuld høring.

Sekretariatet for Planklagenævnet har den 19. december 2019 meddelt klageren, at behandling af klagen over kommunens afgørelse om miljøvurdering af kommuneplantillæg nr. 7 kræver oprettelse af særskilt klage.

Klageren har ikke efterfølgende oprettet en særskilt klage over miljøvurderingen, hvorfor nævnets behandling alene omfatter vedtagelse af kommuneplantillægget.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1. Kommuneplan 2017

I forbindelse med vedtagelsen af kommuneplan 2017 for Holbæk Kommune blev det areal, som sagen vedrører, udpeget til ”perspektivområde for erhverv”.

Et perspektivareal er ifølge kommuneplanen et areal, der påtænkes anvendt til en bestemt anvendelse. Et perspektivareal er ikke bindende, men tilkendegiver kommunens intentioner for området.

Arealet var i kommuneplan 2017 ikke omfattet af en kommuneplanramme.

Af redegørelsen vedrørende arealudlæg og restrummelighed for erhvervsområder i kommuneplan 2017 fremgår bl.a. følgende<sup>1</sup>:

*I periode 2013- 2016 er der sket en reduktion i de ledige arealer til erhvervsformål på ca. 9 ha. En del er bebygget med butikker der sælger særlig pladskrævende varer, og en del er ændret til teknisk anlæg med henblik på etablering af et solvarmeanlæg.*

---

<sup>1</sup> Kommuneplanens s. 377

*Samlet er der ca. 280 ha ledigt areal til erhverv og blandet bolig og erhverv (primo 2016 – opmålt på luftfoto). Tallene indikerer, at der fortsat er tilstrækkelige udlæg af attraktive erhvervsarealer til at dække behovet i den næste planperiode. Det vurderes derfor, at der ikke er behov for at revidere kommuneplanens udlæg af erhvervsarealer. Såfremt der er ønsker til erhvervsudviklingsområder der ikke er muligt med de nuværende udlæg kan der eventuelt udarbejdes kommuneplantillæg, for at tilvejebringe nye arealer hvor der er mulighed for erhvervsudvikling. Det vil således være muligt at udarbejde kommuneplantillæg med udlæg af nye erhvervsområder såfremt der opstår behov, og arealønsket ikke kolliderer med øvrige væsentlige interesser.*

*Som følge af Kalundborgmotorvejens udvidelse (etape 2) er det interessant at se på etablering af erhvervsarealer syd for Nørre Jernløse. Der udlægges derfor i forbindelse med kommuneplanrevisionen nye perspektivarealer til erhvervsformål.*

Herefter fremgår et skema med en opgørelse af restrummelighed i eksisterende udbyggede og planlagte erhvervsområder. Arealet, som denne sag vedrører, var ikke medtaget i opgørelsen over restrummelighed. Det fremgik i øvrigt af opgørelsen, at der i maj 2016 var ca. 275 ha ledigt areal til erhverv.

Der fremgår desuden følgende af en liste over definitioner i kommuneplanen:

#### ***Perspektivareal***

*Et areal der påtænkes anvendt til en bestemt anvendelse, eksempelvis et fremtidigt boligområde. Et perspektivareal er ikke bindende, men tilkendegiver kommunalbestyrelsens intentioner for området.*

## **2.2. Det vedtagne kommuneplantillæg**

Holbæk Kommune har den 19. juni 2019 endeligt vedtaget kommuneplantillæg nr. 7, erhvervsområde ved Regstrup Syd.

Formålet med kommuneplantillægget er at udlægge et erhvervsområde til transporttunge erhverv ved motorvejsafkørslen ved Regstrup.

Arealet er på ca. 22,9 ha.

Kommuneplantillægget udlægger et nyt rammeområde 14.E06, som efter nærmere lokalplanlægning kan anvendes til transport- og logistikvirksomheder, transporttunge produktionsvirksomheder og andre virksomheder, der har et stort kørselsbehov og derfor er afhængige af en placering med god tilgængelighed til det overordnede vejnet.

Området ligger i landzone, men fremtidig zonestatus for området er byzone.

Af redegørelsen til forslaget til kommuneplantillæg nr. 7, s. 9 fremgår bl.a. følgende:

#### **Arealudlæg til erhvervsformål**

*I forbindelse med udarbejdelsen af kommuneplan 2017 blev en del af området udlagt til perspektivområde til erhverv. Siden udarbejdelsen af kommuneplanen har kommunen fået en konkret henvendelse på at indplacere et biogasanlæg. På baggrund heraf, og som følge af motorvejens forlængelse mod Kalundborg vurderes det, at der er grundlag for at udlægge et erhvervsområde. Erhvervsområdet prioriteres til transport- og logistikvirksomheder samt andre transporttunge virksomheder.*

*Transporttunge virksomheder er afhængige af lokaliseringmuligheder i erhvervsområder med god tilgængelighed til motorveje. Ved kommunal planlægning af erhvervsområder langs motorveje er det derfor et nationalt krav, at disse erhvervsområder prioriteres til transporttunge virksomheder som f.eks. transport- og logistikvirksomheder.*

*Jf. planloven skal byudvikling ske indefra og ud. Reglen indebærer, at udlæg af nye arealer til byvækst (boliger og erhverv mv.) som udgangspunkt skal ske i direkte tilknytning til eksisterende byområder. Kommunalbestyrelsen kan planlægge for en asymmetrisk byudvikling, f.eks. langs en central vej, hvis en sådan udvikling er begrundet i hensynet til en funktionelt sammenhængende byudvikling.*

*Indenfor erhvervsområdets ramme sydvest for motorvejstilkørslen planlægges der for de højeste miljøklasser. Derved sikres den nødvendige afstand til miljøfølsom anvendelse (boliger, skole mv.).*

*Der fastlægges ikke rækkefølgebestemmelser for de to erhvervsrammer, da der er forskellige muligheder for miljøklasser inden for de to rammer. Der er således en funktionel begrundelse for, at byudviklingen ikke først sker nord for motorvejen.*

Af redegørelsen i det endeligt vedtagne kommuneplantillæg fremgår bl.a. følgende:

#### **Arealudlæg til erhvervsformål**

*I forbindelse med udarbejdelsen af kommuneplan 2017 blev området udlagt til perspektivområde til erhverv. På baggrund heraf, og som følge af motorvejens forlængelse mod Kalundborg vurderes det, at der er grundlag for at udlægge et erhvervsområde. Erhvervsområdet prioriteres til transport- og logistikvirksomheder samt andre transporttunge virksomheder.*

*Transporttunge virksomheder er afhængige af lokaliseringmuligheder i*

*erhvervsområder med god tilgængelighed til motorveje. Ved kommunal planlægning af erhvervsområder langs motorveje er det derfor et nationalt krav, at disse erhvervsområder prioriteres til transporttunge virksomheder som f.eks. transport- og logistikvirksomheder.*

## **2.4. Klagen og bemærkninger til klagen**

### *2.4.1. Korrespondance under klagesagen*

I sagen indgår klagen af 23. september 2019. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen i brev af 3. december 2019.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

### *2.4.2. Behovsanalyse og omfordeling af erhvervsarealer*

#### Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at der ikke er blevet udarbejdet en behovsanalyse i forbindelse med kommuneplanændringen, som godtgør et reelt behov for at inddrage nyt areal i det åbne land til erhvervsformål.

Klageren henviser til, at det i forbindelse med vedtagelsen af kommuneplan 2017 i september 2018 fremgik, at kommunen havde en meget stor rummelighed, herunder også af erhvervsarealer svarende til det nu vedtagne.

Klageren mener ikke, at der er foretaget en omfordeling af arealer, som planloven ellers foreskriver.

#### Kommunens bemærkninger

Holbæk Kommune anfører, at kommunen i forbindelse med tilblivelsen af kommuneplan 2017 udarbejdede en opgørelse over eksisterende rummelighed i de allerede udlagte erhvervsområder.

På daværende tidspunkt vurderede kommunen, at der ikke var behov for udlæg af nye erhvervsrammer. For at udnytte potentialet i den kommende motorvej syd om Regstrup blev der dog udlagt et perspektivareal til erhvervsudvikling syd for Nr. Jernløse i tilknytning til den nye motorvej.

Kommunen oplyser, at vejdirektoratet åbnede den nye motorvejsstrækning i september 2019, og at kommuneplantillæg nr. 7 på den baggrund nu udlægger et område til erhvervsformål inden for perspektivarealet.

Kommunen anfører, at erhvervsområdet, der udlægges med kommuneplantillæg nr. 7, har en unik beliggenhed i forhold til motorvejen, og arealet reserveres derfor til transport- og logistikvirksomheder, transporttunge produktionsvirksomheder og andre virksomheder med et stort kørselsbehov.

Kommune anfører endelig, at der ikke er andre erhvervsområder, der forbe-

holdes til virksomheder med et stort kørselsbehov og har en lige så attraktiv placering. Det er på denne baggrund og i overensstemmelse med udlægget af perspektivareal i kommuneplanen vurderet, at der er behov for det pågældende erhvervsareal, idet arealet er unikt i forhold til de allerede udlagte erhvervsarealer i kommuneplanen.

Kommunen henviser desuden til, at redegørelsen for nødvendigheden af denne type erhvervsområde fremgår af forslaget til kommuneplantillæg, s. 9.

#### *2.4.3. Øvrige klagepunkter*

##### *Manglende redegørelse for erhvervsudlæg inden for OSD og indvindingsopland*

Klageren anfører, at erhvervsområdet er udlagt inden for OSD og indvindingsopland til Regstrup og Nørre Jernløse Vandværker, men at der ikke er udarbejdet et tillæg til kommunens grundvandsredegørelse, som godtgør nødvendigheden af erhvervsområdet inden for område med særlige drikkevandsinteresser, og som beskriver, hvordan grundvandet sikres mod eventuelle forureningsrisici.

##### *Mangelfuld høring*

Klageren anfører, at der er foretaget væsentlige ændringer fra det annoncerede planforslag til det endeligt vedtagne. Klageren stiller derfor spørgsmålstejn ved, om der burde have været foretaget en fornyet høring.

### **3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

#### **3.1. 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>2</sup>

Det er et retligt spørgsmål, om indholdet i en kommuneplan er i strid med planlovens kapitel 4.

Uenighed i planers indhold eller hensigtsmæssighed er derimod ikke et retligt spørgsmål, som kan efterprøves.

#### **3.2. Behovsopgørelse ved udlæg af erhvervsområde**

##### *3.2.1. Generelt om kommuneplanlægning for 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, som dækker det forventede behov for byvækst i en periode på 12 år, jf. § 11 a, stk. 7.

---

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning med senere ændringer.

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>3</sup>. Opgørelsen skal skelne mellem boliger og erhverv. Behovsopgørelsen skal offentliggøres som en del af kommuneplanen.

Reglerne i § 11 a, stk. 7, betyder, at en kommune kan udlægge nye arealer, 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>4</sup>

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

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 *omfordele 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.

### 3.2.2. Nævnets vurdering af kommuneplantillæg nr. 7

Klageren har anført, at kommunen ikke har udarbejdet en behovsanalyse i forbindelse med kommuneplanændringen, som godtgør et reelt behov for at inddrage nyt areal i det åbne land til erhvervsformål.

Klageren henviser til, at det i forbindelse med vedtagelsen af kommuneplan 2017 i september 2018 fremgik, at kommunen havde en meget stor rest-rummelighed af erhvervsarealer.

Planklagenævnet bemærker, at det fremgår af opgørelsen over restrummelighed i kommuneplan 2017 for Holbæk Kommune, at der primo 2016 var ca. 280 ha ledigt areal til erhverv og blandet bolig og erhverv. Kommunen konkluderede på den baggrund, at der fortsat var tilstrækkelige udlæg af attraktive erhvervsarealer til at dække behovet i den næste planperiode, og at der på det tidspunkt derfor ikke var behov for at revidere kommuneplanens udlæg af erhvervsarealer.

Arealet, som denne sag vedrører, ligger i landzone. Arealet var udpeget som ”perspektivareal”, men det var ikke bindende udlagt som byzone til erhverv, og det indgik heller ikke i kommunens behovsopgørelse over eksisterende

---

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 940 af 26. juni 2017 om planlægning for byvækst.

<sup>4</sup> Vejledning om byvækst, Erhvervsstyrelsen, oktober 2017, s. 5.

og planlagte erhvervsarealer. Kommuneplantillæg nr. 7 medfører således et udlæg af et nyt areal til byzone til erhverv.

Ud fra sagens oplysninger lægger nævnet til grund, at der ikke i forbindelse med vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 7 er sket omfordeling af eksisterende udlagte erhvervsarealer, jf. § 11 a, stk. 6.

Vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 7, som medførte udlæg af et nyt areal på ca. 22,9 ha til fremtidig byzone, kunne derfor alene ske på baggrund af en behovsopgørelse, jf. bekendtgørelsen om planlægning af byvækst.

I redegørelsen til kommuneplantillæg nr. 7 er der redegjort for, hvorfor det konkrete areal findes egnet som nyt erhvervsareal. Der er imidlertid ikke redegjort for, at rummeligheden i den gældende kommuneplan ikke er tilstrækkelig til den forventede fysiske udvikling i de kommende 12 år. Redegørelsen opfylder således ikke kravet om en behovsopgørelse.

Kommuneplantillægget er derfor behæftet med en væsentlig retlig mangel, som medfører afgørelsens ugyldighed.

### **3.3. Øvrige klagepunkter**

Da nævnet, jf. pkt. 3.4 nedenfor, ophæver kommunens afgørelse, finder nævnet ikke anledning til at tage stilling til de øvrige klagepunkter.

### **3.4. Planklagenævnets afgørelse**

Planklagenævnet ophæver kommunen afgørelse af 19. juni 2019 om endelig vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 7, erhvervsområde ved Regstrup Syd.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.<sup>5</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

### **3.5. Bemærkninger til en eventuelt ny behandling af planforslaget**

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunen behandler planforslaget igen, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Såfremt der ikke sker omfordeling af eksisterende udlæg af er-

---

<sup>5</sup> Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.



hvervsarealer skal udlæg af rammeområde 14.E06 ske baggrund af en behovsopgørelse jf. bekendtgørelse af 26. juni 2017 om planlægning af byvækst.

- Kommunen skal vurdere, om der er behov for en (supplerende) grundvandsredegørelse som følge af det planlagte udlæg til erhvervsområde, f.eks. hvis kommuneplantillægget muliggør en benzinstation. Der henvises til planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 6. Der henvises endvidere til vejledningen om krav til kommuneplanlægning inden for OSD'er og indvindingsoplande, afsnit 4, hvor det nærmere er beskrevet, at en kommune skal udarbejde en (supplerende) grundvandsredegørelse til et kommuneplantillæg, jf. bekendtgørelsens § 2, bl.a. når kommunen planlægger for virksomhedstyper eller anlæg, der medfører en væsentlig fare for forurening af grundvandet, jf. virksomhedsliste og anlæg i vejledningens bilag 1.<sup>6</sup>

#### **4. Gebyr**

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalernes NemKonto inden for ca. en måned.

#### **5. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen**

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Holbæk Kommune samt for klagerne via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen via e-Boks.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://pkn.naevneneshus.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret.



Anja Bergman Thuesen  
Stedfortrædende formand

---

<sup>6</sup> Vejledning nr. 9320 af 31. marts 2017 om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse.