



Notat

Notat om fastholdelse af nuværende kommuneplanbestemmelser i forhold til eventuel planlægning for friplejehjem

Nærværende notat er udarbejdet som baggrundsnotat for at belyse kommunalbestyrelsens mulighed for og ret til at afvise at igangsætte planlægning for specifikke projekter. Den konkrete anledning er, at den socialdemokratiske byrådsgruppe har fremsendt anmodning om, at Byrådet træffer følgende beslutning:

”Byrådet ønsker at fastholde kommuneplanens helhedsplan i forhold til Hjørring og områdebyerne. Derfor fastslår byrådet, at der ikke skal udarbejdes et kommuneplantillæg for opførelse af et friplejehjem i lokalbyen Tornby.”

Notatet beskriver dels Hjørring Kommunes overordnede kommuneplanlægning for byformål og dels relevante bestemmelser fra planloven i forhold til kommunalbestyrelsens ret og pligt til at fastholde eller revidere plangrundlag.

Overordnet formål med kommuneplanlægning

I henhold til Planloven har Kommunalbestyrelsen i følge §11 stk. 1 pligt til at udarbejde en kommuneplan for hele kommunen. For Hjørring Kommune er kommuneplanen senest vedtaget d. 26. april 2017. Med vedtagelsen af kommuneplanen er kommunens overordnede bymønster og ønskede udviklingsretning i forhold til den fysiske planlægning dermed fastlagt.

Behovet for revision af kommuneplanen er senest vurderet i forbindelse med vedtagelsen af Planstrategien ”Horisont og Handlekraft” d. 26. juni 2019. Med vedtagelsen af planstrategien blev det besluttet, at der alene er ønske om en delvis revision/temarevision af kommuneplanen i indeværende byrådsperiode. Der er således konkret taget stilling til, at de overordnede retningslinjer i form af blandt andet bymønster og strategisk retning for byernes og lokalområdernes udvikling skal videreføres i denne plan- og byrådsperiode.

I Kommuneplan 2016 (vedtaget april 2017) beskrives det, byudvikling skal ske, hvor der er et udviklingspotentiale og et reelt behov. Bymønstret afspejler Hjørring Kommunes prioritering set i forhold til den enkeltes bys potentiale. Hjørring er hovedbyen og kraftcenter for kommunens udvikling i samspil med områdebyerne Hirtshals, Sindal, Vrå, Tårs og Løkken.

Retningslinjer for bymønster og byvækst

Det følger af Planlovens § 11 a pkt. 2., at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for beliggenheden af områder til forskellige byformål, f.eks. boligformål, erhvervsformål, blandede byfunktioner, beliggenheden af offentlige institutioner, serviceformål, byomdannelsesområder mv.



Fastlæggelse af retningslinjer for forskellige byfunktioner som boliger, erhverv, offentlige institutioner, service og byomdannelsesområder kan ske gennem konkret arealdisponering eller fastlægges i retningslinjerne i form af principper for lokaliseringen.

Det er dermed afgørende, at det, der fastsættes i kommuneplanens retningslinjer, er forskellige arealanvendelsesinteresser, der ønskes prioriteret. Sådanne (positive) prioriteringer kan derefter indgå i sagsbehandlingen.

I forhold til bymønstre og byvækst er kravet om retningslinjer for beliggenheden af områder til forskellige byformål i Hjørring Kommune udmøntet i kommuneplanens retningslinje 1.1 om kommunens bymønstre. Her er det fastlagt, at kommunens byer opdeles i et bymønster bestående af hovedby, områdebyer og lokalbyer. Bymønstret er således en konkret prioritering af, hvor der kan ske byvækst.

I redegørelsen, der er knyttet til retningslinje 1.1., er beskrivelsen, at bymønstret er en hierarkisk inddeling af kommunens byer på baggrund af byernes størrelse, funktioner, forudsætninger og potentialer.

Hjørring er som nævnt hovedby og Hirtshals, Sindal, Vrå, Tårs og Løkken er områdebyer.

Dernæst følger lokalbyerne Astrup, Bindslev, Bjergby, Harken, Horne, Hundelej, Hørmested, Lendum, Lønstrup, Lørslev, Mosbjerg, Poulstrup, Rakkeby, Sønderlev, Tolne, Tornby, Tversted, Vrensted og Åbyen.

Med retningslinjen er der taget stilling til, hvordan beliggenheden til forskellige byformål skal fremmes gennem kommuneplanen.

For Hjørring, som kommunens hovedby og det vigtigste byområde, er byformålet mest varieret med ønske om at fremme arbejdspladser, uddannelsesinstitutioner, specialiseret udvalgsvarerhandel og de overordnede servicefunktioner som f.eks. sygehus og domstol er placeret. Det konstateres med retningslinjen, at det er i Hjørring størstedelen af kommunens byudvikling vil foregå.

For områdebyerne er byformålene stadig varierede, men dog knapt så specialiserede, som i Hjørring. Det betyder, at områdebyerne er de bysamfund, hvor det er prioriteret, at der kan udbygges/udvikles med dagligvare- og udvalgsvarerhandel, skole, erhverv, arbejdspladser, fritidstilbud samt offentlig og privat service. I disse byer kan der ske en udvikling til såvel boligformål som erhvervsformål.



For lokalbyerne er det de helt nære byformål/byfunktioner, der er prioriteret, mens der ikke er beskrevet udviklingsmuligheder i form af offentlig og privat service i forhold til lokalbyerne. På baggrund af den enkelte bys størrelse og potentialer er der dog mulighed for byudvikling til bolig- og erhvervsformål for at understøtte eksisterende tilbud og funktioner.

For planlægningen i Tornby gælder det, at kommuneplanens bestemmelser og vurdering af behov for arealudlæg i Tornby er konkret vurderet i forbindelse med den seneste revision af kommuneplanen, og der blev i den forbindelse udlagt nyt erhvervsområde. Det samlede plangrundlag for byens overordnede udviklingsretning blev dermed vurderet på dette tidspunkt.

Kommuneplanens retsvirkninger

En kommuneplan har som udgangspunkt ikke direkte retsvirkning for borgere eller andre, men alene for kommunalbestyrelsen selv.

Dette er udtrykt i reglen i § 12, stk. 1 om, at kommunalbestyrelsen skal "virke for" kommuneplanens gennemførelse, dvs. at kommunen både i sin faktiske virksomhed (fx bygge- og anlægsvirksomhed) og i sin retlige virksomhed (fx lokalplanlægning og enkeltsagsbehandling) skal arbejde for, at kommuneplanens bestemmelser omsættes til virkelighed.

Dette betyder, at kommunalbestyrelsen med afsæt i § 12, stk. 1 har ret til at administrere skønsmæssige beføjelser efter såvel planloven som anden lovgivning i overensstemmelse med kommuneplanen, herunder at meddele afslag henholdsvis tilladelse eller at fastsætte nærmere vilkår. De skønsmæssige beføjelser skal udøves indenfor en ramme, hvor det fortsat er lovlige, planlægningsmæssige hensyn, der varetages. Ligesom det forudsættes, at der er tale om en rimelig klar og præcis bestemmelse i kommuneplanen.

For retningslinje 1.1. om Hjørring Kommunes bymønster vurderes det, at der er en klar bestemmelse, hvor der umiddelbart kan meddeles afslag på ansøgninger, der er i modstrid med kommuneplanens bestemmelser.

Retten til at afvise at udarbejde lokalplan med henvisning til uoverensstemmelse med kommuneplanen er forbundet med rammestyringsprincippet som udtrykt i § 13 stk. 1., hvor det er fastlagt at: "*Kommunalbestyrelsen kan tilvejebringe lokalplaner efter reglerne i kapitel 6. En lokalplan må ikke stride mod kommuneplanen.*"

Når en lokalplan ikke må stride mod kommuneplanen, forudsættes det, at en lokalplan hverken må være i modstrid med kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser. Der må navnlig lægges vægt på de positivt fastsatte retningslinjer og rammebestemmelser.



Det bemærkes særligt, at hvis der er tale om projekter eller anlæg, der er lokalplanpligtige, så er kravet om overensstemmelse med kommuneplanen ufravigelig, jf. rammestyringsprincippet i § 13 stk. 1. Projektet vil i så fald kunne afvises med henvisning til lokalplanpligt og modstrid med kommuneplanen.

Modsat gælder "virke for-princippet" også i forhold til at fremme lokalplanforslag, der er i overensstemmelse med kommuneplanen. Kommunalbestyrelsen har således efter § 13 stk. 3 pligt til, på anmodning fra en bygherre snarest at udarbejde og fremme et forslag til lokalplan for et projekt, der er i overensstemmelse med kommuneplanen. Det ligger i tolkningerne af Planloven, at der ikke er krav om, at der skal foreligge en positiv overensstemmelse i form af, at projektet direkte er forudsat i kommuneplanen. Forpligtelsen antages at indtræde, når projektet blot ikke er i modstrid med kommuneplanen.

Samlet vurdering

Med udgangspunkt i, at der foreligger en opdateret kommuneplan, hvor behovet for revision er vurderet i indeværende år er vurderingen, at kommuneplanens bestemmelser for bymønstre og byvækst er så opdaterede, at der foreligger klare bestemmelser for, hvordan kommunens udvikling ønskes i forhold til beliggenheden af områder til forskellige byformål. Tilsvarende er kommuneplanens rammer for Tornby vurderet og opdateret i forbindelse med den seneste kommuneplanrevision.

Det vurderes samtidig, at der med "virke for" bestemmelsen er en pligt for kommunalbestyrelsen til at realisere kommuneplanens bestemmelser, eller alternativt at beslutte, at bestemmelserne skal revideres. Muligheden for at revidere bestemmelser (med kommuneplantillæg) er ikke en pligt, men en ret som kommunalbestyrelsen har. Tilsvarende er der ud fra § 12, stk. 1 en ret til at meddele afslag på udarbejdelse af tillæg til kommuneplanen alene med begrundelse i, at en ansøgning eller et projekt er i modstrid med kommuneplanen.