

Randers Kommune
Laksetorvet 1
8900 Randers C

Att.: Inge Qvortrup

Haugaard | Braad
Advokatpartnerselskab

Helle Ina Elmer
Advokat, ph.d.

T dir. 4080 1666

he@haugaardbraad.dk

CVR-nr. 32 77 36 80

Bank 9012-4581042545

IBAN DK1790124581042545

SWIFT SPNODK22

J. nr. 17-70990

26. januar 2024

Fremtidig anvendelse inden for eksisterende lokalplan

1. Indledning

Planklagenævnet har i sag 23/01382 af 26. september ophævet Randers Kommunes afgørelse af 22. december 2022 om, at udvidelse af et bosted på ejendommen [A1], 8960 Randers SØ, er i overensstemmelse med lokalplan nr. 549, Detailhandel i Paderup.

Planklagenævnet fastslår i den forbindelse, at

[I]okalplanen fastsætter i § 3.13, at området må anvendes til serviceformål. Inden for området må der kun opføres eller indrettes bebyggelse til detailhandel (udvalgsvarer og dagligvarer), kontorer, hoteller, restauranter, klinikker, offentlige formål og lignende publikumsorienterede formål som efter Byrådets skøn naturligt hører til i området.

Det fremgår således af bestemmelsen, at de tilladte anvendelser udtrykkeligt er kædet sammen med publikumsorienterede formål. Nævnet finder, at offentlige formål må læses i lyset heraf, og at der således kun kan etableres offentlige formål, som har et publikumsorienteret formål. Planklagenævnet finder på den baggrund, at anvendelsesbestemmelsen ikke omfatter en anvendelse til bosted for beboere med udviklingshandicap, da denne anvendelse ikke har karakter af et publikumsorienteret offentligt formål. [understregning tilføjet]

Randers Kommune har derfor foreslået, at de pågældende bygninger fremtidigt kunne anvendes til

[v]ed at etablere et helt nyt Medborgerhus, kan koblingen til det omkringliggende samfund blive endnu stærkere og mulighederne for at Botilbuddet Neptunvej kan have en aktiv rolle i

Medborgerhuset bliver ligeledes mere tydelig og konkret. Et åbent Medborgerhus skaber en unik mulighed for at samtænke lokalområdet, aktiviteter for udsatte borgere, botilbuddet Neptunvej, kulturel og sundhedsmæssig oplysning i et levende samspil. Dermed skal design af de udadvendte aktiviteter i bygningerne tænkes bredt. De i alt seks bygninger skaber et nyt kompleks af medborgerhuse, hvor de selvstændige bygninger giver mulighed for at huse meget forskellige aktiviteter.

Randers Kommune beskriver, at hovedaktiviteten vil være

(...) en brugerdrevet cafe, som udover servering af mad og drikkevarer vil have offentligt tilgængelige aktiviteter. Det kan f.eks. være udstillinger af kunst eller andre former for udstillinger, borgerinddragelse mv.

Derudover nævner Randers Kommune foredrag, kurser, foreningsmøder samt forebyggende sundhedsindsatser via et samarbejde både med civilsamfundet og sundheds- og fritidsområdet i kommunen.

Randers Kommune har på grundlag af Planklagenævnets afgørelse anmodet HaugaardBraad Advokatfirma om en juridisk vurdering af, om den foreslåede fremtidige anvendelse af bygningerne vil være i overensstemmelse med Planklagenævnets definition på 'publikumsorienteret'.

Notatet er struktureret således, at afsnit 2 beskriver konklusionen og afsnit 3 indeholder de juridiske overvejelser, som danner grundlag for konklusionen.

2. Konklusionen

Den foreslåede hovedanvendelse af Neptunvej forudsætter efter beskrivelsen ikke en særskilt tilknytning til stedet. Hovedaktiviteterne vil således være café, udstillinger, foredrag, hvor alle borgere kan deltage samt mulighed for at reservere lokaler til møder i tilknyttede foreninger. Det udelukker dog ikke, at lokaler kan være reserverede til aktiviteter for borgere inden for socialområdet og sundhedsforebyggende aktiviteter.

Det anses derfor for overvejende sandsynligt, at den foreslåede fremtidige anvendelse af Neptunvej vil opfylde definitionen på publikumsorienteret serviceerhverv, jf. gennemgangen under nærværende notats afsnit 3.1.

Det bemærkes, at Randers Kommune vil skulle forholde sig til parkeringsforhold og den forventede trafikbelastning af lokalområdet i forbindelse med den foreslåede fremtidige anvendelse.

3. De juridiske overvejelser og undersøgelser

3.1. Den konkrete lokalplan og vejledning i anvendelseskategorier

Det fremgår af lokalplan 549, bestemmelse 3.13., som udgør en del af planens principper, at delområdet III, Neptunvej, kan anvendes til

(...) serviceformål. Inden for området må der kun opføres eller indrettes bebyggelse til detailhandel (udvalgsvarer og dagligvarer), kontorer, hoteller, restauranter, klinikker, offentlige formål og lignende publikumsorienterede formål som efter Byrådets skøn naturligt hører til i området.

Det fremgår af den citerede bestemmelse, at der skal være tale om serviceformål for de enkelte anvendelsesmuligheder. Derudover fremgår det af Planklagenævnets afgørelse, at de nævnte anvendelsesmuligheder alle tillige skal have 'publikumsorienterede' formål.

Som bidrag til definitionen på publikumsorienterede formål fremgår det af Plan- og Landdistriktsstyrelsens vejledning i anvendelseskategorier¹, at 'publikumsorienterede serviceerhverv' er

[s]erviceerhverv som ikke er detailhandel, men som ofte placeres sammen med detailhandel og på lignende vis henvender sig til et bredt publikum, typisk via en facade på gadeniveau.

Vejledningen ses ikke anvendt i afgørelser fra Planklagenævnet som støtte for indholdet af definitioner i kommune- og lokalplaner. Det må dog antages, at de opstillede anvendelseskategorier tager udgangspunkt i generelle definitioner, der er egnede f.eks. som søgetermer og til statistiske formål.

3.2. Planklagenævnets praksis vedrørende publikumsorienterede serviceformål

Randers Kommune har gennemført en søgning i Planklagenævnets praksis med henblik på at tilvejebringe eksempler på andre kommuners definitioner og afgrænsninger af særligt publikumsorienterede serviceformål. Søgningen er vedlagt som bilag 1 til dette notat.

Der er også til brug for dette notat foretaget en selvstændig søgning med samme formål i Planklagenævnets praksis og der er ikke fundet andre afgørelser, som måtte være relevante for dette notat end dem, der er omtalt i bilag 1 til dette notat. Det kan dog konstateres, at en del af de afgørelser, som nævnet i øvrigt har taget stilling til, i højere grad har spørgsmålet om ændring i parkeringsnormer som genstand end indholdet i lokalplanens principper. Disse klagesager er der set bort fra i dette notat.

¹ <https://planinfo.dk/plandatadk/teknisk-information/anvendelseskategorier->

Til brug for vurderingen oplystes de relevante formuleringer af 'publikumsorienteret' som citeret i bilag 1 nedenfor:

- en virksomhed, som henvender sig til forbipasserende i almindelighed og i en vis udstrækning er afhængig af at appellere impulsivt til de forbipasserende (NMK-33-00087)
- besøg i den pågældende virksomhedstype indgår i de fleste menneskers dagligdag vil være medvirkende til at betegne virksomheden som publikumsorienteret (NMK-33-00087)
- en publikumsorienteret funktion og eventuel anden funktion i den pågældende virksomhed vil kunne indgå i vurderingen (NMK-33-00087)
- en publikumsorienteret anvendelse med et offentligt formål kan være et bibliotek, en kirke, et museum eller udstillingslokaler (NMK-33-01025)
- et beboerlokale er ikke et publikumsorienterende serviceerhverv (NMK-33-02093)
- en daginstitution ikke kan betragtes som et publikumsorienteret serviceerhverv (NMK-33-01156)
- en køreskolevirksomhed kan ikke sammenlignes med publikumsorienteret service, da der ikke er en direkte visuel kontakt mellem publikum udenfor på gaden og aktiviteten inde i butikken, og da aktiviteten ikke henvender sig til et bredt, forbipasserende publikum (NMK-33-02563)

og sammenholdes med det under 3.1. citerede anvendelseskriterium for publikumsorienteret serviceerhverv:

- [s]erviceerhverv som ikke er detailhandel, men som ofte placeres sammen med detailhandel og på lignende vis henvender sig til et bredt publikum, typisk via en facade på gadeniveau

tegner der sig et billede af, at følgende karakteristika går igen:

- Anvendelsen skal rette sig mod et bredt publikum, dvs. ikke specifikke målgrupper
- Det brede publikum skal kunne gå ind fra gaden uden at være tilknyttet lokalerne eller aktiviteterne på stedet i kortere eller længere tid
- Der skal være offentlig adgang og adgangen skal, hvis den tillige skal have et offentligt formål være knyttet til hverdagsaktiviteter, herunder turistattraktioner som f.eks. museer, udstillinger og kirker

I forhold til beskrivelsen af den fremtidige anvendelse af bygningerne, jf. afsnit 1, er der følgende opmærksomhedspunkter:

- Målgruppen for medborgerhuset er alle borgere, herunder grupper af borgere som i større eller mindre grad er udsatte og derfor har brug for støtte og aktiviteter
- Hovedaktiviteterne vil være café, udstillinger, foredrag, hvor alle borgere kan deltage samt mulighed for at reservere lokaler til møder i tilknyttede foreninger, aktiviteter målrettet visse grupper af borgere

På baggrund af kriterierne for at anse en anvendelse for at være 'publikumsorienteret' vil den foreslåede fremtidige anvendelse af Neptunvej netop ikke forudsætte en særskilt tilknytning til stedet.

Det anses derfor for overvejende sandsynligt, at den foreslåede fremtidige anvendelse af Neptunvej vil opfylde definitionen på publikumsorienteret serviceerhverv som gennemgået ovenfor.

3.3. *Trafikbelastning og parkeringsforhold*

Ændret anvendelse af området, som må forventes at ændre trafikbelastning i nærområdet i forhold til intensitet og tidspunkter, skal indgå i beskrivelsen og forudsætningerne for den ændrede anvendelse. Det samme gælder de forudsatte parkeringsnormer for den tidligere anvendelse sammenholdt med den ønskede fremtidige anvendelse.

Med venlig hilsen

Helle Ina Elmer

Københavns Kommune har en praksis, hvor publikumsorienterede anvendelser defineres sådan:

- *Der skal være tale om en virksomhed, som henvender sig til forbipasserende i almindelighed og i en vis udstrækning er afhængig af at appellere impulsivt til de forbipasserende.*
- *Endvidere vil det forhold, at besøg i den pågældende virksomhedstype indgår i de fleste menneskers dagligdag være medvirkende til at betegne virksomheden som publikumsorienteret.*
- *Endelig vil fordelingen af en publikumsorienteret funktion og eventuel anden funktion i den pågældende virksomhed i givet fald indgå i vurderingen.”*

Sag NMK-33-00087 af 8. marts 2011

<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/3fdfbdc8-0c85-474d-a5a6-3cec8ddb0579?highlight=publikumsorienteret>

Gentofte Kommune har i en afgørelse vurderet, at en køreskole ikke er en publikumsorienteret anvendelse:

- *Endvidere har kommunen ikke fundet, at eventuelt salg i forbindelse med køreskolevirksomheden kan sammenlignes med publikumsorienteret service, da der ikke er en direkte visuel kontakt mellem publikum udenfor på gaden og aktiviteten inde i butikken, og da aktiviteten ikke henvender sig til et bredt, forbipasserende publikum.*

Sag NMK-33-02563 af 20. august 2014

<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/79eefc43-d736-44f3-b63a-c778735c73ed?highlight=publikumsorienteret>

Hvad definerer andre kommuner som konkrete, publikumsorienterede offentlige formål/service/anvendelser?

- bibliotek
- kirke
- museum
- udstillingslokaler

Sag NMK-33-01025 af 25. april 2012

Mest relevant for den konkrete sag er måske disse to klagesager:

- *Idet en daginstitution ikke kan betragtes som et publikumsorienteret serviceerhverv er det således ikke umiddelbart tilladt at indrette en daginstitution i stueetagen ud mod [adresse1], jf. planlovens § 18.*

Sag NMK-33-01156 af 8. april 2014

<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/d198a00f-9c10-49e1-aa12-a815ce2e283f?highlight=publikumsorienteret>

- *Det ansøgte beboerlokale er ikke et publikumsorienterende serviceerhverv og vil derfor være i strid med lokalplanbestemmelsen og dermed ikke være umiddelbart tilladt efter planloven, jf. lovens § 18.*

Sag NMK-33-02093 af 11. juni 2014

<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/2c85c13a-fb53-4089-8090-afb17bf20d54?highlight=publikumsorienteret>