



GULDBORGSUND-MODELLEN

- ET PROAKTIVT REDSKAB I PLANLÆGNINGEN

Guldborgsund Kommune har konstateret, at den kommunale værktøjskasse er for svag, når en ejendom er ved at blive taget i brug til en ikke forudsat eller forudsat aktivitet, fx et samlingssted eller klubhus for en bestemt gruppe. Horten har for Guldborgsund Kommune analyseret muligheden for at anvende planloven over for fænomenet, der – helt frigjort fra holdninger til de forskellige gruppers adfærd og karakter – falder ind under betegnelsen “sekundær arealanvendelse”.

I udgangspunktet – men ikke i løsningen – handler problemet om bander.

Siden 2009 er der vedtaget tre bandepakker for at styrke indsatsen mod bander og højne borgernes tryghed. Den sidste blev indført som lov 653/2017 om samlingssteder på baggrund af Betænkning 1562/2016 fra “Udvalget om indsatsen over for rockerborger”.

Loven anvender betegnelsen “samlingssted” for en lokalitet, der er mødested for medlemmer af en uformel gruppe af personer, der samles om en fælles interesse eller et fælles tilhørsforhold. Rockerloven fra 1996

anvender betegnelsen “tilholdssted” om det samme.

Rockerborgudvalget antog, at “fritids- og klubaktiviteter” kan finde sted i områder, der er udlagt til fx beboelse, hvis blot området/ejendommen ikke ændrer karakter, fordi disse aktiviteter er en bestanddel af almindelig livsudfoldelse. Samlingsstedsloven giver derfor først kommuner adgang til at gribe ind, når et etableret samlingssted beviseligt skaber utryghed.

Men kommuner har behov for at kunne forhindre, at et samlingssted etableres, og at der straks på objektive grundlag kan gribes ind, hvis det alligevel sker, uden at krænke nogens

grundlovssikrede ret til at leve, mødes og forsamles.

PRAKTISKE TILFÆLDE OM KLUBHUSE
I 2011 havde Holbæk Kommune tilladt et klubhus for en motorcykelklub i et bolig- og erhvervsområde. Natur- og Miljøklagenævnet (NMKN) underkendte i februar 2013 kommunen med begrundelsen, at fritids- og klubaktiviteter forudsatte en klar bestemmelse i en lokalplan. Disse aktiviteter var altså noget andet end bolig og erhverv (*Holbæk-1*; NMK 33-01569).

Året efter fik Holbæk Kommune en ny sag om en ejendom i et område til blandet bolig/erhverv. Lejeren var tilmeldt folkeregisteret og drev antydningen af erhverv. Ugentligt forsamledes ca. 20 medlemmer af en rockergruppe i ejendommen, der var forsynet med blændede vinduer og døre, samt vagtværelse og bardisk.

Belært af *Holbæk-1* påbød kommunen ejeren “at lovliggøre anvendelsen af ejendommen” og ophøre med brugen til klubhus. Udlejeren klagede og mente, at det var nu den måde, lejeren ville bo på – han havde jo ret til at have gæster.

Men Holbæk Kommune tabte igen, da NMKN i august 2014 nåede frem til det modsatte resultat. Af MAD 2014.323 (*Holbæk-2*)¹ ses, at det at anvende en ejendom som mødested/klubhus eller ramme om en fælles interesse er en bestanddel af almindelig privat og/eller erhvervsmæssig livsudfoldelse, hvis der ikke opstår en ændring af ejendommens karakter (hvad blændede vinduer og vagtrum så ikke gjorde). Det er med *Holbæk-2* in mente, at Rockerborgudvalget formulerede sin antagelse om, at det fx at bo et sted indbefatter udfoldelse af “fritids- og klubaktiviteter”.

PLANLOVENS ANVENDELSESBEGREBER

Praksis og lovgivning viser imidlertid, at fritids- og foreningsformål og klubhuse i andre sammenhænge udgør selvstændige planretlige anvendelseskategorier, der med en planlægningsmæssig begrundelse kan indarbejdes i og håndhæves på grundlag af kommuneplaner og lokalplaner.

- I *Allerød-afgørelsen* (NMK-33-02816) havde en motorcykelklub lejet et lokale i en ejendom i et område for “produktionsvirksomheder” som klublokale for de ca. 15 medlemmer, der mødtes et par gange om ugen for bl.a. at pleje motorcykler. NMKN udtalte, at “den ændrede anvendelse til ... fritids- og klublokale er en planlægningsmæssig relevant ændret anvendelse i strid med planens anvendelsesbestemmelser”, og gav kommunen medhold i, at anvendelse af lokalet til “fritids- og klubformål” ikke var lovlig.
- I planlovens § 37 blev ordene “forenings- og fritidsformål” præcist tilføjet med følgende bemærkning i 2017: “... overflødiggjorte landbrugsbygninger [kan] også tages i brug til liberale erhverv og forenings- og fritidsformål ... fx tegnestuer, revisorfirmaer og ejendomsrådgiverfirmaer kan etableres uden landzonetilladelse ... Det samme gælder klubber og foreninger, fx spejdere, klublokaler til hundesportsforeninger, motorcykelklubber o. lign.”

¹ Se NMKN’s afgørelse fra april 2014, MAD 2014.123 (“Vanløse-afgørelsen”), der er den principielle præcedens for *Holbæk-2*.

Betænkningens antagelse om retstilstanden var således korrekt og i overensstemmelse med *Holbæk 2-afgørelsen* – men kun hvis der ikke i kommunens planlægning findes en præcis og selvstændig regulering af en (sekundær) arealanvendelse som *samlingssted, tilholdssted og/eller klubhus*.

GULDBORGSUND-MODELLEN

Allerede navnet “Rockerborgudvalget” afskar udvalget fra at formulere objektive og generelle redskaber. Fokus var alene rettet mod en bestemt aktivitet og bestemte persongrupper, der beskyttes af forsamlingsfrihed og diskriminationsforbud. I Guldborgsund-modellen gælder disse begrænsninger ikke.

På grundlag af praksis² benytter Guldborgsund-modellen planlovens begrebsapparat om “arealanvendelse” til at definere *samlingssted, tilholdssted og klubhus* som en selvstændig (sekundær) anvendelse, der er afgrænset fra primære og brede formål som fx beboelse.

Samlingssted, tilholdssted og klubhus defineres på samme måde som i samlingsstedsloven: Når en ejendom tilbagevendende anvendes af et ikke uvæsentligt antal personer, som samles for at pleje en fælles interesse eller tilhørsforhold, uden at det har sammenhæng med sædvanlig social aktivitet som fx fødselsdage.

Modellen retter sig ikke imod bestemte typer af forenings- og fritidsformål eller for den sags skyld et generisk begreb som “bander”. Faktisk anerkender modellen, at det er en kommunal interesse at sikre, at fx drone-entusiasternes eller hundeejernes samlingssted tilpasses et givet lokalområde. Meningen er ikke at udelukke borgerne fra at mødes om alle mulige fritids- og foreningsrelaterede aktiviteter, men alene at bestemme, hvor sådanne aktiviteter kan finde sted.

Modellen bestemmer, at anvendelse af ejendomme eller områder som samlingssted vil kræve en tilladelse³, som beror på en konkret vurdering af, om en given aktivitet vil være “i strid med områdets øvrige karakter” eller “til gene for omgivelserne”.

² Se U2007.2370H (“Vekselbutik-dommen”).

³ U2002.960H (“Silkeborg-dommen”) viser, at planer kan indeholde generelle tilladelsesordninger, der baserer sig på konkrete skønsbestemte vurderinger af fx genepåvirkninger for omgivelserne.

Tilladelsesordningen – der ikke fejlagtigt skal anses som en dispensationsordning – fastsættes i kommuneplanens rammebestemmelser og/eller i lokalplaner forslagsvis således:

“Etablering af et samlingssted, tilholdssted og/eller klubhus som sekundær arealanvendelse kan finde wsted, men kræver forudgående tilladelse efter ansøgning fra kommunen.

Den sekundære arealanvendelse, der tillades af kommunen, må ikke medføre, at området eller ejendommen ændrer karakter, herunder ved markante eller væsentlige konstruktioner eller ombygninger. Den primære arealanvendelse af ejendommen skal være i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser om arealanvendelsen.”

Guldborgsund Kommune arbejder videre med modellen, som er båret ind i den verserende evaluering af samlingsstedsloven, men har ikke truffet nogen endelige beslutninger.

ADMINISTRATIONSGRUNDLAG

Modellens gyldighed, der ikke har været underkastet en prøvelse og håndhævelse, afhænger af, at den indføres og forvaltes sagligt. Et præcist administrationsgrundlag vil medvirke til at sikre, at det netop er hensynet til den sekundære arealanvendelses forenelighed med omgivelser og kommunens fysiske planlægning, der afgør sagerne – ikke hvem, der bringer den pågældende aktivitet til udfoldelse ■



Poul Hvilsted
Advokat, partner
phv@horten.dk