

NOTAT

Codex Advokater P/S
Damhaven 5 B
7100 Vejle

26. marts 2026

Journalnr.: 235332

Advokat:
Kristoffer Juul Bertelsen
kjb@codexlaw.dk

Sekretær:
Lene Fjord Serup
lfh@codexlaw.dk
Direkte: +45 7643 5352

Vurdering af lokalplansag om badehotel

1. Baggrund

Svendborg Kommune har bedt mig udarbejde en redegørelse angående en sag, hvor Svendborg Kommune skal behandle en ansøgning om etablering af hotel inden for en eksisterende lokalplan.

Jeg har til brug for min redegørelse modtaget kopi af Svendborg Kommunes lokalplan nr. 641, *Lundeborg Badehotel*, en beskrivelse af sagens baggrund pr. mail samt et notat fra Svendborg Kommune, som beskriver kommunens konkrete spørgsmål til sagen. Jeg har supplerende modtaget kopi af Plan- og Landdistriktsstyrelsens udtalelse af den 21. maj 2025 om, at det konkrete projekt opfylder kravene til at være et hotel i sommerhuslovens forstand. [...]

2. De faktuelle omstændigheder

2.1 Lokalplanen

2.1.1 Bestemmelser om anvendelse

Lokalplanen indeholder i § 3 en forholdsvis simpel anvendelsesbestemmelse, der opdeler lokalplanområdet i tre delområder med hver sin anvendelse med udgangspunkt i lokalplanens kortbilag 2:

”§ 3 Anvendelse

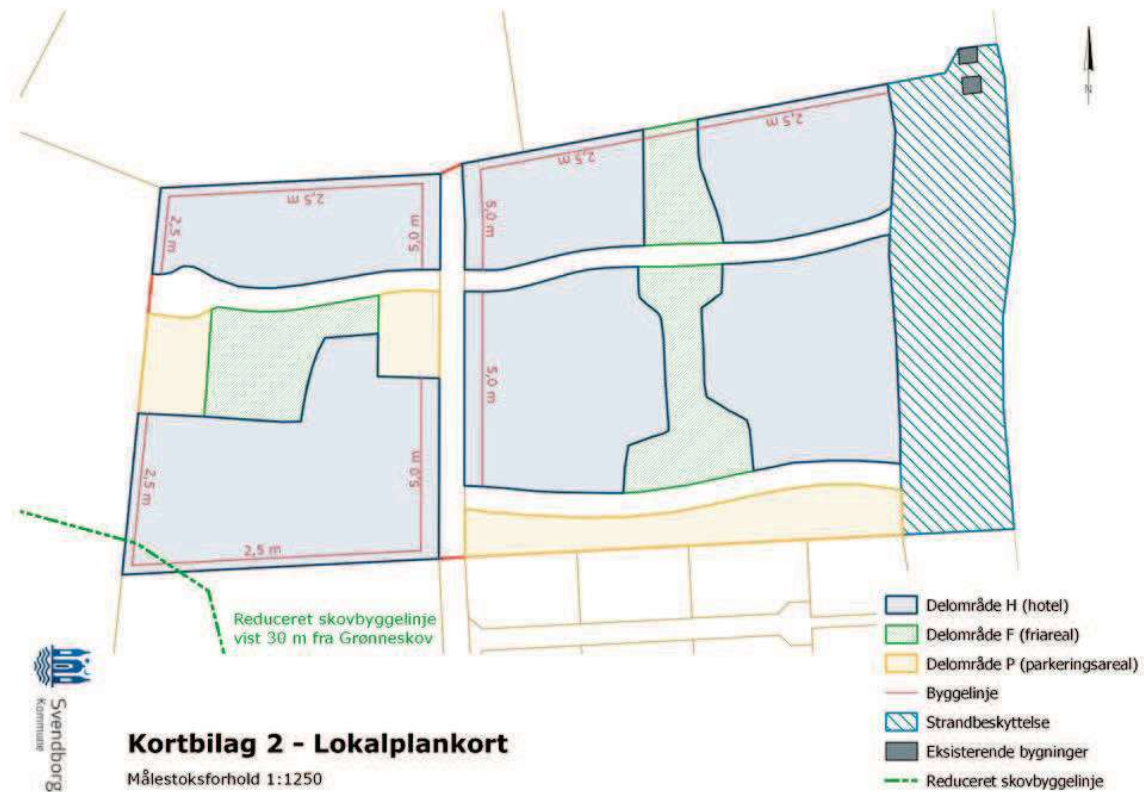
Lokalplanområdet opdeles i delområder, som fremgår af kortbilag 2

3.1 Delområde H skal anvendes til erhvervsformål i form af hotelvirksomhed.

3.2 Delområde F skal anvendes til bebyggelsens friarealer.

3.3 Delområde P skal anvendes til parkeringsarealer.”

Kortbilaget ser således ud:



Af lokalplanens *redegørelsesdel* fremgår om anvendelsen blandt andet:

"Lokalplanområdets anvendelse og disponering

Lokalplanen giver mulighed for at opføre bebyggelse til helårsturisme i form af hotelvirksomhed.

Lokalplanen indeholder tre typer af delområder for hhv. hotelbebyggelse, grønne friarealer og parkeringsarealer – se kortbilag 2. Lokalplanområdet er disponeret således, at områderne til parkering og friarealer ligger fast, mens at områderne til hotelbebyggelse kan indrettes på flere måder. Eksempelvis kan hotellets fællesfaciliteter placeres frit indenfor delområdet til hotel."

2.1.2 Bestemmelser om vejudlæg

I lokalplanens kortbilag 2 er der (med hvidt) efterladt areal uden for de tre delarealer til vej. De arealer er ikke i anvendelsesbestemmelsen reserveret til vej, men er udlagt i lokalplanens § 5:

"§ 5 Vej og stiforhold

5.1 Lokalplanområdet skal vejbetjenes via Gl. Lundebergvej.

5.2 Der skal udlægges interne fordelingsveje (a, b og c) i princippet som vist på kortbilag 3.

[vejledende tekst i kursiv] Med "i princippet" menes, at vejen godt kan flyttes nogle meter i forbindelse med fastlæggelsen af den endelige vejstruktur.

5.3 Fordelingsvej c skal placeres mindst 7,5 m fra naboskellet mod syd."

Kortbilag 3 viser veje med samme placering som de hvide områder i kortbilag 2. Kortet viser endvidere stier, som løber over både delområde F (friarealerne) og delområde H (hotel).

Af lokalplanens redegørelsesdel fremgår blandt andet følgende om veje:

"Veje, stier og parkering

Adgang til lokalplanområdet sker via Gl. Lundebergvej, hvorfra tre interne fordelingsveje giver videre adgang. Fordelingsvejene medvirker til at åbne området op og til at give udsyn til og indkig fra kysten.

Selve placeringen af vejene er ikke endelig, hvormed der gives mulighed for mindre tilpasninger i tråd med den fri disponering af hotelbebyggelsen.

Efter samme princip kan der frit placeres stier igennem området i det omfang der er behov for, fx gennem de grønne friarealer, langs fordelingsveje og som gående adgang til fælleshuset.

[...]"

Under overskriften Infrastruktur og Teknisk forsyning er det tilsvarende om veje anført:

"Udlægget af de interne veje er kun fastlagt principielt, men det er dog væsentligt at interne veje på hhv. matr. 9B og 9A skal placeres over for hinanden. Dette er for at undgå, at man får "skæve" vinkler som gør, at man ikke krydser i lige linje over vejen, hvis man bevæger sig fra den ene del af området til den anden."

2.1.3 Bestemmelser om placering af hotellejligheder mv. (bebyggelsesregulerende bestemmelser

Lokalplanens § 7 om bebyggelsens omfang og placering indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

"7.4 Ferielejligheder skal opføres som sammenbygget bebyggelse i maksimalt 1½ etage.

7.5 Ferielejligheder må ikke være fritliggende og skal opføres sammenbyggede i rækker af mindst 3 og højst 5 lejligheder.

7.6 En række af sammenbyggede ferielejligheder skal placeres mindst 5,0 m fra anden bebyggelse. Dette gælder dog ikke sekundær bebyggelse.

[...]

7.8 Hotellets fælles faciliteter må ikke opføres som ét stort længehus eller én stor hal-lignende bebyggelse, men skal i stedet bestå af en gruppe mindre bygninger. Den enkelte mindre bygning må have et etageareal på maksimalt 350 m².

7.9 Hotellets fælles faciliteter må sammenbygges med glasgange med glastage som syner flade (med taghældning på højst 5 %)."

I lokalplanens redegørelse indgår indledningsvist en beskrivelse af den daværende ansøgers projekt. Heraf fremgår blandt andet:

"Hotellet

Hotellet består af et fælleshus - et Eventhus, som skal indeholde reception, brasserie, beachbar og konferencfaciliteter og med direkte adgang til stranden og en fantastisk badebro.

Hotellet omfatter ca. 80-90 hotel-/ferielejligheder i tre forskellige størrelser på hhv. 69, 56 og 35 m², hvilket giver mulighed for at servicere op mod 276 overnattende gæster. Hotellejlighederne er lokaliseret i sammenbyggede huse i 1½ etage, der ligger placeret i klynger omkring små gårdrum."

Om bebyggelsens omfang og placering hedder det i redegørelsen blandt andet:

"Bebyggelsen omfang, placering og arkitektur

Af hensyn til byggeriets indpasning i Lunde borg og det omgivende kystlandskab, fastsætter lokalplanen bestemmelser om en maksimal bebyggelsesprocent på 20 % og en maksimal bygningshøjde på 6,7 m.

Bebyggelsen kan disponeres frit, dog skal hotel-/ferielejlighederne samles i stave af 3-5 huse. Stavene af huse skal placeres med en indbyrdes afstand på mindst 5,0 m. Dette er af hensyn til at skabe variation og luft i bebyggelsesplanen."

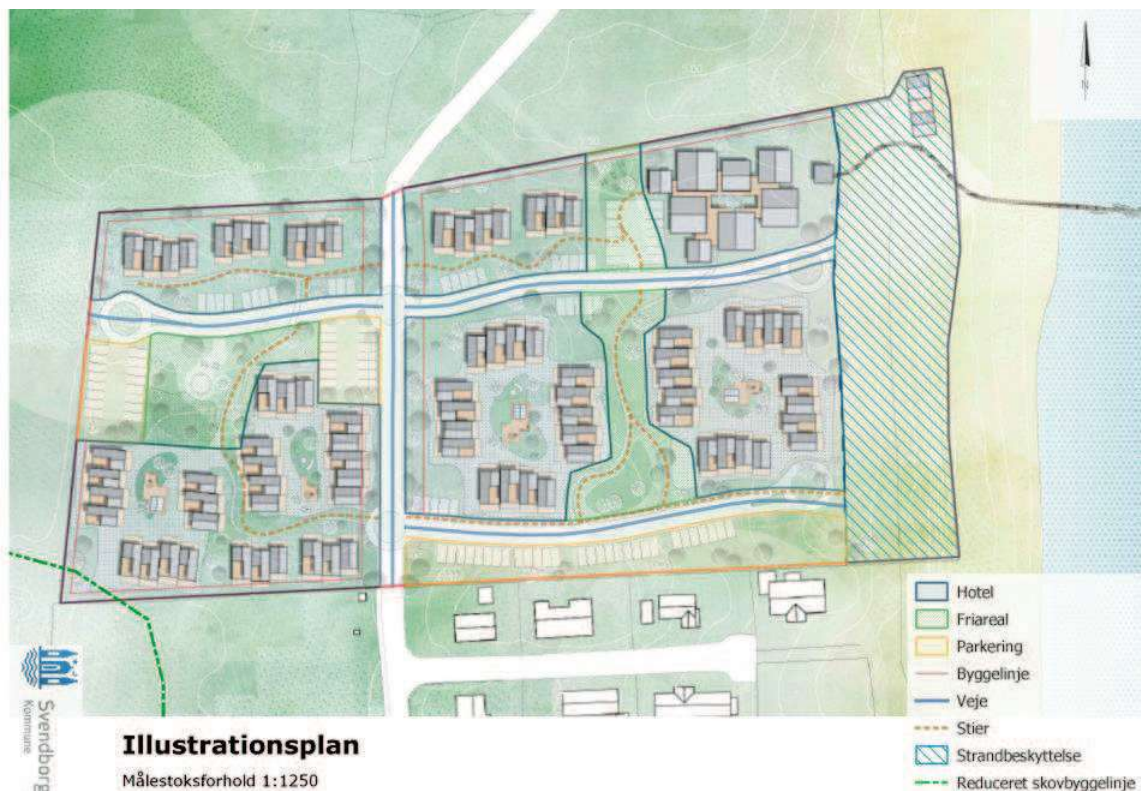
Udformningen af hotellet indgår også i lokalplanredegørelsens beskrivelse af landskabsforhold, hvor det blandt andet er anført:

"Fra kyststrækningen fremstår hotelbebyggelsen som en åben og lav bebyggelse og sammenhængende med det tilstødende sommerhus- og boligområde mod syd. Den åbne og lave struktur kombineret med de interne veje sikrer udkig til vandet og er med til at bevare de lange kig over landskabet. Byggeriet er derudover tilpasset landskabet og den eksisterende bevoksning af løv

og nål, da der kun må udføres mindre terrænreguleringer og da kun må beplantes med egnska-
rakteristiske beplantning af løv og nål.

*Fra havsiden ved sejlads nær kysten ud for Lundeberg ses hotel let stående over den lave kyst-
skrænt med græs og kratbevoksning. Bebyggelsen fremstår med sin lave højde og tæthed som
en naturlig forlængelse af Lundeberg. Byggeriets højde indpasser sig under Grøn neskovs trælinje
og de interne veje skaber åbenhed og indkig."*

Lokalplanen indeholder en illustrationsplan, der ser således ud:



Der er ikke henvist til illustrationsplanen i lokalplanens bestemmelser.

2.2 Det ansøgte projekt.

Lokalplanen blev ikke realiseret af den oprindelige ansøger, men en anden aktør har nu meldt sig på banen med et projekt for badehotel. Denne aktørs projekt er dog på nogle punkter anderledes end det, som lå i det oprindelige projekt.

Den nye ansøgers projekt (herefter benævnt "ansøgeren" og "projektet") går ud på at etablere i 6 enheder, der hver især udgør sit eget "hotel" med en et antal lejligheder med tilhørende fællesfaciliteter i form af reception, restaurant/spisemulighed samt poolrum mv.

Projektet indebærer, at vejene i den østlige del af området bliver formet som et u fremfor 2 parallelle vejstrækninger, som lokalplanen lægger op til. Nedenstående illustration stammer fra ansøgers projektmateriale.



Ansøger har forespurgt Plan- og Landdistriktsstyrelsen, om projektet lever op til definitionen af et hotel i sommerhusloven, således at der ikke skal søges tilladelse til erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse. Dette har styrelsen den 21. maj 2025 bekræftet under henvisning til, at projektet opfylder kravene om, at der er tale om en virksomhed, som tilbyder overnatning i et samlet anlæg, som ud over selve overnatningsmuligheden indeholder reception og mulighed for servering af mindst et måltid.

3. Det første spørgsmål – er projektet i overensstemmelse med lokalplanens anvendelsesbestemmelser (hotel)

Det følger af lokalplanens anvendelsesbestemmelser, at delområde H i lokalplanen må anvendes til hotelvirksomhed.

Planloven indeholder modsat sommerhusloven ikke nogen definition af begrebet hotel. I praksis anvendes sommerhuslovens hotelbegreb som retningsgivende i planlovssager, hvilket blandt andet kan eksemplificeres ved Planklagenævnets afgørelse af 27. februar 2026 i [sagsnr. 25/07433](#), hvor nævnet anfører følgende i forhold til et spørgsmål om, hvorvidt den konkrete aktivitet havde karakter af hotel:

"Planklagenævnet finder på denne baggrund ikke anledning til at tilsidesætte kommunens vurdering af, at den udlejning af værelserne, som klageren har beskrevet, ikke kan karakteriseres som hoteldrift. Nævnet lægger herved vægt på, at hotelbegrebet i sommerhuslovens § 1, stk. 5, er defineret som selvstændig erhvervsvirksomhed, der modtager overnattende gæster med mulighed for servering, hvilket ikke er tilfældet i den konkrete sag.[3] Nævnet lægger desuden vægt på karakteren af ejendommens anvendelse, som er beskrevet ovenfor."

Plan- og Landdistriktsstyrelsens udtalelse er ikke bindende for Svendborg Kommune, og Svendborg Kommune er således både berettiget og forpligtet til at foretage sin egen vurdering. Med det sagt er der imidlertid efter min vurdering ikke grundlag for at være uenig i styrelsens vurdering. Det afgørende for hotelbegrebet er således, at der er tale om overnatningsmulighed for at større antal gæster i korte perioder og med reception samt serveringsmulighed. Det opfylder det ansøgte projekt efter min vurdering.

I det oprindelige projekt var der tale om en "samlet" hotelenhed, hvor det nu ansøgte har karakter af 6 "minihoteller", som potentielt kunne fungere særskilt. På den måde adskiller det ansøgte sig væsentligt fra det oprindelige projekt. Det er dog ikke afgørende i den konkrete sag, da lokalplanens anvendelsesbestemmelser alene anfører, at der skal være tale om hotelvirksomhed – ikke at der skal være tale om et samlet hotel.

4. De bebyggelsesregulerende bestemmelser

Det følger af lokalplanens §§ 7.4-7.6, at ferielejligheder skal sammenbygges i "rækker" af mellem 3 og 5 lejligheder, og således at der skal være mere end 5 meter mellem samlinger af ferielejligheder.

Begrebet af ferielejligheder er ikke defineret i lokalplanen, men må efter min opfattelse nok forstås som synonymt med hotelværelser eller lignende, alt som en betegnelse for 1 særskilt enhed til overnatning. Dette understøttes også af, at enhederne er omtalt som "hotel-/ferielejligheder" flere steder i redegørelsen, jf. også citaterne ovenfor.

På den baggrund må det lægges til grund, at bestemmelserne også gælder for de enheder til overnatning, som den nuværende ansøger påtænker at lave.

De "hotelenheder", som ansøgeren ønsker at etablere, indeholder mere end 5 lejligheder, og disse er heller ikke arrangeret i rækker. Det ansøgte er derfor ikke i overensstemmelse med lokalplanens §§ 7.5 og 7.6.

Den ansøgte indretning betyder samtidig, at hotellernes fællesfaciliteter inkorporeres sammen med lejlighederne fremfor i sit eget kompleks af små "sammenbyggede" enheder som beskrevet i §§ 7.8 og 7.9.

Det påtænkte byggeri kræver derfor (som minimum) dispensation fra lokalplanens §§ 7.5, 7.6, 7.8 og 7.9, og spørgsmålet er herefter, om Svendborg Kommune kan meddele en sådan dispensation.

Det følger af planlovens § 19, stk. 1, at kommunen kan dispensere fra lokalplanens bestemmelser under forudsætning af, dispensationen ikke er i strid med planens principper. Planens principper omfatter formålsbestemmelserne, anvendelsesbestemmelser fastsat under hensyn hertil samt den planlagte struktur, jf. til eksempel Planklagenævnets generelle bemærkninger i [sag 25/05551](#):

"Principperne i en lokalplan er efter lovbestemmelsens forarbejder planens formålsbestemmelse og de anvendelsesbestemmelser, som er fastsat ud fra formålet med planen. Principperne omfatter ifølge forarbejderne også den planlagte struktur, fordeling mellem friarealer og bebyggede arealer.

Principperne omfatter som hovedregel ikke de bestemmelser, der mere detaljeret regulerer bebyggelsens omfang, udformning og placering, medmindre disse bestemmelser netop er fastlagt for f.eks. at fastholde eller fastlægge en særlig udformning af bebyggelsen, eller hvis placeringen er en del af den planlagte struktur.

At en sådan bestemmelse i en lokalplan må anses for at være en del af principperne i planen, kan følge af en detaljeret formålsbestemmelse, der specifikt henviser til den pågældende bestemmelse, eller af karakteren og detaljeringsgraden af bestemmelsen eller af planen i øvrigt. I den forbindelse kan baggrunden for planen have betydning under forudsætning af, at denne har fundet udtryk i planen."

Som det fremgår, vil lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser normalt ikke være at anse for en del af planens principper, medmindre dette kan udledes af specifikke henvisninger hertil i lokalplanens formålsbestemmelser.

Der er efter min vurdering ikke noget i formålsbestemmelserne, der henviser så specifikt til de konkrete bestemmelser, at det kan gøre dem til en del af principperne i planen.

Opdelingen af byggeri med 3-5 ferielejligheder er omtalt flere steder i redegørelsen, men jeg mener ikke, at bestemmelserne er omtalt på en sådan måde, at det understøtter, at en afvigelse herfra er i strid med planens principper.

Det fremgår af redegørelsen, jf. de citerede passager ovenfor, at der er fastsat bestemmelser om bebyggelsesprocent og bygningshøjde for at sikre sammenhæng med de omkringliggende områder. Endvidere er det anført, at bebyggelsen i øvrigt kan disponeres frit bortset fra kravet om sammenbygning i 3-5 ferielejligheder. Det er heller ikke anført ultimativt, at hotellets fællesfaciliteter skal ligge for sig, tværtimod fremgår det af redegørelsen, at hotellets fællesfaciliteter kan placeres frit inden for byggefeltene.

Det ansøgte fraviger heller ikke udgangspunktet om "åben" bebyggelse fuldstændigt, idet der stadig bliver tale om 6 særskilte byggerier med et – om end større end byggeriet i lokalplanens illustrationsbilag – trods alt begrænset omfang set i forhold til det samlede omfang.

Det er herefter min vurdering, at en dispensation fra §§ 7.5, 7.6, 7.8 og 7.9 til det konkrete projekt ikke vil være i strid med lokalplanens principper. Jeg vurderer derfor, at Svendborg Kommune godt kan meddele dispensation hertil.

5. Bestemmelser om veje

Det ændrede vejforløb indebærer dels, at vejen kommer til at ligge over en del af de i lokalplanens § 3.2 udlagte friarealer, dels at vejforløbet afviger fra vejudlægget i lokalplanens § 5.2.

Formuleringen i § 5.2 om, at vejene skal placeres "i princippet" som bilag 3, indebærer, at visse afvigelser vil kunne ligge inden for bestemmelsen og således ikke kræve dispensation, jf. også den vejledende tekst herom i lokalplanen. Den påtænkte ændring fra to parallelle og blinde vejstrækninger til en vejstrækning formet som et u afviger dog efter min vurdering så meget fra kortbilag 3, at placeringen ikke er i overensstemmelse hermed.

Det ansøgte vil derfor kræve, at der kan dispenseres fra både anvendelsesbestemmelsen i § 3.2 og vejudlægget i § 5.2. Spørgsmålet er så, om Svendborg Kommune har hjemmel hertil i planlovens § 19, stk. 1.

Som anført ovenfor omfatter planens principper både anvendelsesbestemmelserne og en planlagt struktur i lokalplanen, fordelingen mellem bebyggelsesarealer og friarealer.

Ændringen af vejforløbet vil indebære, at der inddrages en (mindre) del af det areal, som i lokalplanen er udlagt til friareal, til vej. Der sker altså isoleret set en ændring af anvendelsen af et antal m² fra friareal til vej.

Ændringen indebærer dog også, at arealer, som efter lokalplanens kortbilag skulle være vej, forbliver ubefæstede og dermed kan indgå i friarealerne.

Spørgsmålet er nærmere, om det indgreb, der ved flytningen af vejen gøres i friarealerne, er i strid med planens principper, fordi der rykkes på fordelingen mellem vej og friarealer.

Et andet spørgsmål er, om ændringen af vejforløbet udgør en sådan gennemgribende ændring af områdets vejdisponering, at det i sig selv ændrer på området planlagte struktur.

Det er min vurdering, at dispensation til det ændrede vejforløb ikke vil være i strid med lokalplanens principper.

Det baserer jeg navnlig på, at det ændrede vejforløb kun berører en mindre del af det udlagte friareal, og på, at det ændrede vejforløb samtidig medfører, at der "opstår" friarealer andre steder, som arealmæssigt omtrent gør op for indgrebet i friarealerne. Jeg bemærker også, at lokalplanen i forvejen er udformet sådan, at der er en glidende overgang mellem friarealer og "byggefelter", da det ikke vil være muligt at bebygge "byggefeltet".

Med hensyn til selve vejnettets disponering er der tale om en væsentlig ændring i den forstand, at der i den østlige del af området ikke længere er to parallelle og blinde veje, men nu er formet som et u. Der ændres dog ikke på, at vejbetjeningen sker fra den centrale nord-sydgående Gl. Lundeborgvej, og at der fra denne vej går to "stikveje" ind i området mod øst. Ændringen medfører heller ikke, at fordelingen af bebyggelsen bliver væsentligt anderledes end forudsat i lokalplanen.

Sådanne dispensationer, mener jeg ikke, er i strid med planens principper. Fra Planklagenævnets praksis kan i den forbindelse blandt andet henvises til Planklagenævnets afgørelse i [sag 19/09287](#).

I sagen havde kommunen meddelt en række dispensationer til blandt andet ændring af udstykningsprincip og ændring af vejforløb inden for et lokalplanområde. Begge ændringer indebar et indgreb i de udlagte friarealer, der – på samme måde som i den aktuelle lokalplan fra Svendborg Kommune – var udlagt i hver sin anvendelsesbestemmelse med henvisning til et kortbilag. Ændringen indebar, at lidt mere end 200 m² friareal blev inddraget til vej. Yderligere ca. 1.000 m² blev inddraget til byggeri, men der blev kompenseret for disse indgreb ved, at der andre steder blev udlagt ca. 1.500 m² yderligere friareal. I forhold til indgrebet i friarealer anførte nævnet i den forbindelse blandt andet:

"Nævnet finder, at kommunen i den konkrete sag har haft hjemmel til at give dispensation til den ansøgte omfordeling af friarealer. Nævnet har herved lagt vægt på, at omfordelingen og etableringen af den grønne kile, som forbinder lokalplanens friareal og naturareal, vil tilgodese lokalplanområdets beboere og andre brugeres rekreative interesser. Desuden fastholdes den overordnede fordeling mellem friareal og bebyggelse ved fastholdelsen af det store, sammenhængende friareal i delområde 2 og boligområde i hovedparten af delområde 1. Placeringen af friarealet ved vendeplads F ses heller ikke at have en særlig betydning i forhold til planens overordnede struktur."

I forhold til det ændrede vejforløb anførte nævnet videre:

"Nævnet finder, at kommunen i den konkrete sag har haft hjemmel til at give dispensation til den ansøgte ændring af vejforløbene i området, idet de væsentligste elementer af vejstrukturen med

*vejgang fra [A1], en nord-sydgående vej og stikveje i den sydlige del af området opretholdes.
Der er således ikke efter nævnets opfattelse tale om en fravigelse af planens struktur.”*

Da dispensation til ændrede vejforløb således – forudsat at der ”kompenseres” med friarealer andre steder – ikke er i strid med planens principper, er det som nævnt min vurdering, at Svendborg Kommune kan meddele dispensation til forholdet.

6. Det videre forløb

Min vurdering er, jf. det ovenstående, at det nu ansøgte projekt vil kræve dispensation fra en række bestemmelser i lokalplanen, og at Svendborg Kommune har mulighed for at meddele de nødvendige dispensationer, da dispensationerne ikke vil stride mod planens principper.

Om Svendborg Kommune så ønsker at meddele dispensationerne eller ej, er et skønsmæssigt spørgsmål, som Svendborg Kommune selv har fuld rådighed over. Det afhænger altså suverænt af kommunens hensigtsmæssighedsvurdering, om der skal gives dispensation eller ej. Eventuelle dispensationer vil kunne påklages for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt dispensation er i overensstemmelse med planens principper, men selve den skønsmæssige afvejning kan ikke anfægtes.

Nægter Svendborg Kommune at meddele dispensation, må ansøgeren ændre sit projekt, så det er i overensstemmelse med lokalplanen, eller opgive projektet.

Hvis Svendborg Kommune mere principielt nu finder, at planlægningen for et strandhotel på den konkrete placering ikke er hensigtsmæssig, har kommunen også mulighed for at nedlægge et forbud efter planlovens § 14. Det vil så indebære, at kommunen skal offentliggøre et lokalplanforslag inden for 1 år, hvis forbuddet ønskes opretholdt. I relation til planlovens § 14 skal Svendborg Kommune være opmærksom på, at et eventuelt forbud skal nedlægges efter en ”rimelig betænkningstid” fra det tidspunkt, hvor der foreligger en konkret ansøgning. Hvis Svendborg Kommune overvejer et § 14-forbud, er det derfor vigtigt at være opmærksom på det tidsmæssige aspekt.

Vejle, 26. marts 2026

Kristoffer Juul Bertelsen