



Dispensation fra kommuneplanbestemmelse

FOB nr. 84.109

Henstillet til miljøministeren at søge afklaret, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang en kommunalbestyrelse med hjemmel i kommuneplanlovens § 47, stk. 3, der vedrører mindre betydende dispensationer fra bestemmelser i en lokalplan, tillige kan dispensere fra en bestemmelse i kommuneplanen, da jeg fandt det utilfredsstillende, at der kunne herske tvivl om retstilstanden på dette punkt.

(J. nr. 1983-1112-142).

Efter kommuneplanlovens § 47, stk. 3, kan »mindre betydende dispensationer fra bestemmelser i en lokalplan ..., som ikke vil ændre den særlige karakter af det område, planen søger at skabe eller fastholde, ... meddeles af kommunalbestyrelsen«. Videregående afvigelser kan kun foretages ved tilvejebringelse af en ny lokalplan, jfr. lovens § 47, stk. 4.

I modsætning hertil indeholder loven ingen bestemmelser, der udtrykkeligt hjemler, at bestemmelser i en kommuneplan kan fraviges på anden måde end ved ændring af kommuneplanen efter de nærmere regler herom i lovens § 14.

I en konkret sag havde planstyrelsen imidlertid indtaget det standpunkt, at kommunalbestyrelsen efter bestemmelsen i kommuneplanlovens § 47, stk. 3, i hvert fald i et vist omfang kan dispensere fra bestemmelser i en lokalplan, uanset at dispensationen samtidig indebærer en fravigelse af bestemmelser i kommuneplanen. Kommunalbestyrelsen havde i denne sag i medfør af § 47, stk. 3, givet tilladelse til etablering af et motorcykelklubhus på en deponeringsplads, uanset at der på området (også) efter kommuneplanen kun måtte opføres bebyggelse m.v., der var nødvendig i forbindelse med deponeringspladsens drift. Planstyrelsen, hvortil kommunalbestyrelsens afgørelse var blevet påklaget, fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at underkende den trufne afgørelse.

I min afsluttende skrivelse til klagerne udtalte jeg bl.a. følgende:

» ...

Kommuneplanen er bindende for kommunalbestyrelsen i det omfang, planens retsvirkning (i så henseende) er fastlagt i kommuneplanloven.

Det drejer sig navnlig om lovens § 13, hvorefter kommunalbestyrelsen

»skal virke for kommuneplanens gennemførelse«, og § 19, stk. 1, hvorefter en lokalplan som kommunalbestyrelsen vedtager »ikke (må) indeholde bestemmelser i strid med en kommuneplan«.

...«

I forarbejderne til lovens § 13 hedder det bl.a:

»For at en godkendt dispositionsplan efterhånden kan virkeliggøres, er det nødvendigt, at planen ikke gennemhulles ved dispositioner i strid med planens målsætning. Sådanne dispositioner, der måske ud fra en mere begrænset synsvinkel kan forekomme rimelige og forsvarlige, vil kunne skabe usikkerhed for andre myndigheders dispositioner, ligesom noget sådant ville betyde en tilsidesættelse af formålet med offentlighedens medvirken og amtsrådets/hovedstadsrådets beføjelser efter § 8 eller eventuelt miljøministerens godkendelse efter § 10. Det er derfor foreslået i stk. 1, at kommunalbestyrelsen skal virke for dispositionsplanens gennemførelse, og i stk. 2, at kommunalbestyrelsens anlægsvirksomhed ikke må være i strid med dispositionsplanen ... (Jfr. Folketingstidende 1974/75, 2. samling, tillæg A, bind II, sp. 2730. Benævnelsen »dispositionsplan« blev under folketingets behandling af lovforslaget ændret til »kommuneplan«, jfr. Folketingstidende 1974/75, 2. samling, tillæg B, sp. 669).

Planstyrelsen har ... fundet, at den meddelte dispensation til opførelse af motorcykelklubhuset ikke har været i »så afgørende strid med den overordnede planlægning«, at det gav styrelsen anledning til overvejelser.

Jeg må forstå det anførte således, at det er planstyrelsens opfattelse, at kommunalbestyrelsens dispensationsbeføjelse efter § 47, stk. 3, rummer mulighed for i hvert fald i et vist omfang at meddele dispensationer i strid med bestemmelser i kommuneplanen.

Denne opfattelse finder jeg vanskeligt forenelig med kommuneplanlovens forarbejder og struktur, herunder navnlig det rammestyringsprincip (planhierarki), som har været bærende for planlovgivningens udformning, og som bl.a. har fundet udtryk i lovens § 19, stk. 1, hvorefter en lokalplan ikke må indeholde bestemmelser i strid med en kommuneplan.

Dispensationsbestemmelsen i lovens § 47, stk. 3, må såvel efter sin ordlyd som efter sin systematiske placering antages at tage sigte på forhold, som i øvrigt måtte søges berigtiget ved tilvejebringelse af en ændring af eller et tillæg til lokalplanen i overensstemmelse med de herom gældende regler. For en principiel vurdering indebærer den af planstyrelsen anlagte fortolkning en væsentlig udvidelse af kommunalbestyrelsens dispensationskompetence i forhold hertil, idet kommunalbestyrelsen herefter også skulle være beføjet til ved simpel dispensation at etablere det grundlag for en ønsket foranstaltning, der som følge af bestemmelsen i lovens § 19, stk. 1, end ikke - i hvert fald ikke uden videre - kunne tilvejebringes ved en ny lokalplan. En sådan udvidende fortolkning af bestemmelsen i § 47, stk. 3, må også forekomme mindre vel stemmende med lovens § 13, stk. 1, hvorefter »kommunalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen«.

Heroverfor kan det vel navnlig anføres, at mangelen på en udtrykkelig hjemmel til ved dispensation at foretage mindre betydende fravigelser fra bestemmelser i en kommuneplan må ses på baggrund af de i loven indeholdte forudsætninger om kommuneplanernes henholdsvis lokalplanernes detaljeringsgrad. Disse forudsætninger indebærer, at en udnyttelse af den efter sit indhold snævert afgrænsede dispensationsbeføjelse efter lovens § 47, stk. 3, (normalt) ikke vil rejse spørgsmål om fravigelse af bestemmelser i kommuneplanen.

I den foreliggende sag er spørgsmålet imidlertid blevet aktuelt som følge af - og i forhold til - de relativt detaljerede bestemmelser for områdets anvendelse, der er fastsat i kommuneplanen. Jeg bemærker herved, at bestemmelserne i det væsentlige er en gengivelse af bestemmelserne i det § 15-ramme tillæg, der var udarbejdet i forbindelse med lokalplanen.

Forholdet mellem § 13 og § 47 er omtalt i den kommenterede kommuneplanlov (2. udg. 1979) ved Bendt Andersen og Ole Christiansen, s. 89, hvor følgende er anført ad § 13:

»Kommunalbestyrelsen er selvfølgelig også forpligtet til at administrere kommuneplanloven i overensstemmelse med kommuneplanen. Dette kan navnlig have betydning for udøvelsen af dispensationskompetencen efter § 47, jfr. kommentaren til § 47, stk. 2.«

I tilslutning hertil er på s. 397 i kommentaren til § 47, stk. 2, anført:

»Dispensationskompetencen kan endvidere være begrænset af reglen i § 13. Denne regel ... må nemlig indebære, at der ikke kan meddeles dispensation til foranstaltninger, som er i strid med kommuneplanen, ...« Bent Christensen har i Dansk Miljøret, bind I, (s. 123), givet udtryk for den modsatte opfattelse, at i tilfælde, hvor afgørelser i strid med § 13 tillige vil kunne betragtes som dispensationer efter § 47, »må § 47 rimeligvis gå forud for pligten til at realisere kommuneplanen efter § 13«.

Spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang en kommunalbestyrelse med hjemmel i kommuneplanlovens § 47, stk. 3, kan dispensere tillige fra en bestemmelse i kommuneplanen, må på den anførte baggrund give anledning til tvivl, men efter min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet at have tilstrækkeligt grundlag for at udtale kritik af den af planstyrelsen truffne afgørelse.

Da det imidlertid efter min opfattelse må anses for utilfredsstillende, at der kan herske tvivl om retsstillingen på dette punkt, har jeg samtidig hermed gjort folketingets retsudvalg og miljøministeren bekendt med forholdet og henstillet til ministeren, at spørgsmålet søges afklaret - eventuelt i forbindelse med behandlingen af det forslag til lov om ændring af lov om kommuneplanlægning, der er fremsat for folketinget (lovforslag nr. L 85, folketingsåret 1984/85).

...«

Miljøministeriet orienterede mig senere om, at ministeren i anledning af min henstilling havde fremsat ændringsforslag til det fremsatte lovforslag.

| Jeg meddelte herefter miljøministeriet, at jeg ikke foretog videre i sagen.

Det omtalte lovforslag med ændringsforslag blev vedtaget af folketinget og er bekendtgjort som lov nr. 190 af 15. maj 1985 om ændringer af bl.a. lov om kommuneplanlægning.