



## Ugyldighedsvirkning af underkendelse af afgørelse om ikke-lokalplanpligt

*Udtalt over for planstyrelsen, at der ikke forelå sådanne hensyn til en bygherre, at styrelsen kunne undlade - i konsekvens af sin underkendelse af en kommunes afgørelse om, at byggeriet ikke var lokalplanpligtigt - at annullere kommunens afgørelse herom som ugyldig.*

FOB nr. 84.127

(J. nr. 1984-70-142).

A klagede over, at planstyrelsen i en afgørelse af 9. december 1983 ikke havde fundet grundlag for at foretage videre i en sag, hvor Københavns kommune havde meddelt en bygherre principiel byggetilladelse, og hvor planstyrelsen havde fundet, at der som grundlag for tilladelsen skulle have foreligget en lokalplan. Efter A's opfattelse burde planstyrelsen have tilsidesat den principielle byggetilladelse som ugyldig.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at et entreprenørfirma som rådgiver for Københavns-afdelingerne af nogle fagforeninger i skrivelse af 14. marts 1983 rettede henvendelse til Københavns kommune, overborgmesterens afdeling, »for at få afklaret mulighederne for at dække de pågældende fagforeningers stadigt mere presserende behov for nye kontorlokaler«. Fagforeningerne ønskede nærmere at få undersøgt mulighederne for opførelse af en kontorbygning på ca. 1.500 bruttoetage-m<sup>2</sup> på en grund ved Lillegade og Mølle Allé i Valby. Entreprenørfirmaet vedlagde en generel beskrivelse af projektet samt skitser over grunden og den planlagte bebyggelse, som var påtænkt udført i to etager foruden fuld kælder og forberedelse for senere udnyttelse af tagetage.

Entreprenørfirmaet forespurgte, 1) »om Københavns kommune vil tilvejebringe de nødvendige byplanmæssige forudsætninger for at opføre en ren kontorbygning« på grunden, 2) om kommunen ville afhænde den del af grundarealet, som kommunen ejede, og i givet fald på hvilke vilkår, og 3) om kommunen ville tillade nedlæggelse af en bolig på grunden og fjernelse af det eksisterende hus mod, at fagforeningerne sikrede genhusning af den pågældende lejer.

I skrivelse af 20. april 1983 besvarede overborgmesteren entreprenørfirmaets henvendelse. Overborgmesteren oplyste, at grunden var omfattet af byplan nr. 71 for området omkring Valby tingsted, tinglyst den 24. september 1971. Overborgmesteren fandt, at den ansøgte anvendelse af grunden var i overensstemmelse med såvel byplanvedtægten som det igangværende kommuneplanarbejde. Den foreslåede bebyggelse på omkring 1.500 m<sup>2</sup> var ikke af en størrelsesorden, der krævede lokalplan, men en bebyggelsesprocent på 110 ville nødvendiggøre en kommunal dispensation fra kommuneplanlovens almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser, »hvilken dispensation

man herfra er indstillet på at anbefale«. Overborgmesteren var endvidere villig til at indstille til borgerrepræsentationen, at kommunen afhændede sin del af grunden til fagforeningerne.

I skrivelse af 22. april 1983 anmodede entreprenørfirmaet magistratens 4. afdeling om »principiell byggetilladelse til opførelse af forretningsbebyggelse på ca. 1.990 brutto-etagem<sup>2</sup> ...« på grunden i Valby. Under henvisning til overborgmesterens skrivelse af 20. april 1983 anmode firmaet »om en hurtig behandling af nærværende andragende, idet projekteringen fortsætter sideløbende med henblik på indgivelse af endeligt byggeandragende i nær fremtid«.

I skrivelse af 20. juni 1983 indstillede magistraten til borgerrepræsentationen at vedtage, »at borgerrepræsentationen som bygningsmyndighed pålægger borgmesteren for magistratens 4. afdeling uopholdeligt at give principiell tilladelse til, at der på ejendommene matr.nr. 11 e m.fl., Valby, opføres en bebyggelse til fagforeningskontorer som ansøgt«. I indstillingen var det anført, at fagforeningerne havde rettet henvendelse til overborgmesterens afdeling og meddelt, at man ikke fra magistratens 4. afdeling kunne opnå den ønskede tilladelse.

På et møde den 24. juni 1983 vedtog et flertal i borgerrepræsentationen magistratens indstilling.

I skrivelse af 2. juli 1983 klagede B til miljøministeren over borgerrepræsentationens beslutning i mødet den 24. juni 1983. B henviste til, at borgerrepræsentationens beslutning bl.a. betød, at der ikke ville blive udarbejdet lokalplan for byggeriet, »hvilket jeg mener er i strid med den byplanvedtægt, der gælder for området«. B anmodede om, at klagen blev tillagt opsættende virkning.

Den 5. juli 1983 videresendte miljøministeriet B's klage til planstyrelsen til videre foranstaltning.

I skrivelse af 11. juli 1983 besvarede magistratens 4. afdeling skrivelsen af 22. april 1983 fra entreprenørfirmaet. Under henvisning til borgerrepræsentationens beslutning på mødet den 24. juni 1983 meddelte 4. afdeling entreprenørfirmaet

»... principiell tilladelse til den ansøgte forretningsbebyggelse, idet man dog, for så vidt angår spørgsmålet om den til projektets gennemførelse fornødne dispensation fra kommuneplanlovens § 42, må tage forbehold for resultatet af den naboorientering, som ifølge lovens § 47 forudgående skal finde sted.

Det skal endvidere bemærkes, at man ikke har taget stilling til andre spørgsmål - herunder øvrige dispensationer, jfr. bl.a. byggelovens § 22 - som sagen måtte rejse, men man skal forbeholde sig sin stilling, indtil endeligt andragende foreligger.

Endelig vedlægges til orientering kopi af (B's) anke af 2. juli 1983 over borgerrepræsentationens beslutning, hvor bl.a. anmodes om, at anken gives opsættende virkning.

Man skal gøre opmærksom på, at ministeren endnu ikke har taget stilling her-  
til. Under normale omstændigheder ville 4. afdeling havde afventet denne af-  
gørelse«.

I skrivelse af 13. juli 1983 klagede C til planstyrelsen over borgerrepræsenta-  
tionens beslutning i mødet den 24. juni 1983. Det var klagerens opfattelse, at  
bebyggelsen krævede udarbejdelse af lokalplan.

I anledning af klagen fra B anmodede planstyrelsen i skrivelse af 18. juli 1983  
Københavns borgerrepræsentation om en udtalelse. Planstyrelsen anmodede  
borgerrepræsentationen »om at sørge for, at der ikke meddeles byggetilladel-  
se, før der er taget stilling til klagen«. Endvidere anmodede planstyrelsen bor-  
gerrepræsentationen om at underrette bygherren om klagen.

I skrivelse af 20. juli 1983 anmodede planstyrelsen borgerrepræsentationen  
om en udtalelse i anledning af klagen fra C.

I anledning af planstyrelsens skrivelse af 18. juli 1983 til borgerrepræsenta-  
tionen meddelte borgerrepræsentationen i skrivelse af 21. juli 1983 planstyre-  
lsen, »at magistratens 4. afdeling den 11. juli 1983 har meddelt principiel byg-  
getilladelse til opførelse af den pågældende administrationsbygning til brug for  
Københavnsafdelingerne af (de pgl. fagforeninger)«.

I skrivelse af 27. juli 1983 meddelte magistratens 4. afdeling entreprenørfir-  
maet, »at der ikke vil kunne gives nogen endelig byggetilladelse til fagfor-  
eningsbebyggelse i Lillegade/Møllegade, før klagen er færdigbehandlet i mil-  
jøministeriet, og det er oplyst, hvilke konsekvenser behandlingen af sagen  
måtte indebære«.

Den 28. juli 1983 indgav entreprenørfirmaet ansøgning om byggetilladelse til  
magistratens 4. afdeling.

I skrivelse af 7. oktober 1983 besvarede borgerrepræsentationen planstyre-  
sens anmodning om en udtalelse i anledning af de to klager. Borgerrepræsen-  
tationen fandt fortsat ikke, at det omhandlede byggeri forudsatte tilvejebrin-  
gelse af lokalplan.

I sin afgørelse i skrivelser af 9. december 1983 fremsatte planstyrelsen føl-  
gende vurdering af sagen:

» ...

Planstyrelsen er enig med Københavns kommune i, at den påtænkte anvendelse af ejendommen til kontorbebyggelse er i overensstemmelse med by-  
planvedtægten.

Ud fra den praksis, der har dannet sig med hensyn til lokalplanpligt i forbin-  
delse med byggearbejder, må styrelsen endvidere være enig med Køben-  
havns kommune i, at den ansøgte bebyggelse ikke har et sådant omfang, at  
den i sig selv er lokalplanpligtig. Det samme gælder for så vidt angår nedriv-  
ningen af den eksisterende mindre bebyggelse på ejendommen.

Med hensyn til bestemmelsen i vedtægtens § 4, som der især er henvist til i klagerne, svarer denne i nogen grad til bestemmelsen i formulering 67 i boligministeriets tidligere standardbyplanvedtægt (marts 1967), som lyder således:

»Bebyggelse inden for byplanområdet må kun opføres på grundlag af en samlet bebyggelsesplan for hele området. Såfremt der ikke kan opnås enighed om bebyggelsesplanens indhold, vil planen blive fastlagt i et tillæg til nærværende byplanvedtægt«.

Denne bestemmelse kræver en samlet plan, der efter de dagældende regler kunne være en bebyggelsesplan, men som efter kommuneplanlovens ikrafttræden skal være en lokalplan, som grundlag for opførelse af ny bebyggelse, jfr i øvrigt Bendt Andersen og Ole Christiansen: Kommuneplanloven, 2. udgave, side 131 og »Juristen og Økonomen«, 1978, side 350.

Der findes ikke i det for planstyrelsen foreliggende materiale om forarbejderne til byplanvedtægt nr. 71 oplysninger, som kan bidrage til en nærmere fortolkning af vedtægtens § 4. Efter planstyrelsens vurdering er ej heller det oplyste om Københavns kommunes administration af byggesager i området udtryk for en éntydig forståelse af byplanvedtægten.

På denne baggrund finder planstyrelsen, at der, uanset den afvigende formulering af § 4 i vedtægten, må være en formodning for, at der må anlægges samme fortolkning af denne bestemmelse som af bestemmelsen i standardbyplanvedtægtens formulering nr. 67. Dette er efter planstyrelsens opfattelse også den umiddelbare forståelse efter bestemmelsens ordlyd.

Det er herefter planstyrelsens opfattelse, at den meddelte tilladelse til opførelse af den omhandlede bebyggelse ikke er i overensstemmelse med byplanvedtægtens § 4, idet der som grundlag for tilladelsen skulle have foreligget en lokalplan.

Under hensyn til, at borgerrepræsentationens beslutning om, at der skulle udstedes principiel tilladelse til byggeriet, er meddelt bygherren den 11. juli 1983, og under hensyn til, at den af Københavns kommune anlagte fortolkning af § 4 i byplanvedtægt nr. 71 ikke kan karakteriseres som åbenbart urigtig, finder styrelsen imidlertid ikke, at den meddelte tilladelse til byggeriet kan tilsidesættes som ugyldig.

Planstyrelsen kan herefter ikke foretage videre i sagen.

...«

I anledning af A's klage til mig modtog jeg en udtalelse af 19. marts 1984 fra planstyrelsen, der anførte følgende:

» ...

Klagen retter sig imod planstyrelsens vurdering af, om styrelsen havde tilstrækkeligt grundlag for at erklære den af kommunen meddelte tilladelse til byggeriet for ugyldig.

Planstyrelsens afgørelse er på dette punkt baseret på, at kommunen havde meddelt en principiel byggetilladelse, d.v.s., at der var udstedt en begunstigende forvaltningsakt, og at tilladelsen nok (efter planstyrelsens fortolkning) var ulovlig, men at kommunens fortolkning i hvert fald ikke kunne anses for åbenbart urigtig.

Planstyrelsen er gået ud fra, at man herefter ikke kunne erklære den omhandlede tilladelse for ugyldig. Afgørelsen er efter styrelsens opfattelse i overensstemmelse med den overvejende vurdering af, hvad der er den gældende retstilstand på dette område. Man skal i denne forbindelse henvise til eksemplerne og bemærkningerne i afsnit 6.3.2 og 3 i betænkningen om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen (nr. 981/1983).

Det tilføjes, at den gældende retstilstand generelt medfører en betydelig usikkerhed om, hvornår der på grundlag af en klage kan gribes ind over for tilladt byggeri. Miljøministeren har imidlertid den 22. februar 1984 fremsat et lovforslag (L 78) om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove, der bl.a. i § 4, nr. 5, indeholder forslag om, at der indsættes et nyt pkt. 3 i kommuneplanlovens § 48. Den foreslåede bestemmelse lyder således:

»Stk. 3. Ved klage efter stk. 1 kan miljøministeren bestemme, at en af kommunalbestyrelsen meddelt tilladelse ikke må udnyttes. Er et bygge- og anlægsarbejde iværksat, kan ministeren give meddelelse om standsning af dette«.

Planstyrelsen går ud fra, at den foreslåede bestemmelse vil kunne fjerne en del af den usikkerhed om styrelsens kompetence og styrelsens risiko for et erstatningsansvar, der nu er knyttet til en afgørelse om, at et tilladt byggeri ikke må gennemføres«.

...«

I skrivelse af 22. juni 1984 meddelte Københavns kommune, magistratens 4. afdeling, byggetilladelse til det omhandlede byggeri under henvisning til ansøgningen af 28. juli 1983 og til dispensationer vedrørende bl.a. bebyggelsesprocent og etageareal, besluttet af borgerrepræsentationen i et møde den 21. juni 1984.

I en udtalelse til A anførte jeg herefter følgende:

»Klagen til mig omfatter alene spørgsmålet, om planstyrelsen i konsekvens af sin opfattelse med hensyn til lokalplanpligten for det omhandlede byggeri burde have pålagt kommunen at tilvejebringe en lokalplan, forinden der eventuelt blev udstedt byggetilladelse, jfr. kommuneplanlovens § 16, stk. 3, 2. pkt. Ved min stillingtagen til dette spørgsmål lægger jeg - uden nærmere efterprøvelse - planstyrelsens opfattelse, hvorefter byggeriet var lokalplanpligtigt, til grund.

Planstyrelsen har i udtalelsen af 19. marts 1984 som begrundelse for ikke at statuere ugyldighed (bl.a.) henvist til, at kommunen ved skrivelse af

11. juli 1983 »havde meddelt en principiel byggetilladelse, d.v.s., at der var udstedt en begunstigende forvaltningsakt«.

Jeg skal hertil bemærke, at der hverken i byggeloven eller i kommuneplanloven, eller i forskrifter udstedt i henhold hertil, findes hjemmel for meddelelse af »principiel byggetilladelse«. Byggelovgivningen afgiver alene hjemmel for meddelelse af byggetilladelse. En sådan blev i det foreliggende tilfælde først meddelt bygherren i skrivelse af 22. juni 1984 under henvisning til ansøgning af 28. juli 1983. Den »princielle byggetilladelse« må efter min mening sidestilles med en forhåndsbesked vedrørende byggeriets gennemførlighed i forhold til anden lovgivning (der administreres af kommunen) end den, som vedrører lokalplanpligten. Allede på grund af de forbehold, som udtrykkeligt er taget i skrivelserne, bl.a. om kommunens manglende stillingtagen til forskellige dispensations-spørgsmål, finder jeg ikke, at der kan tillægges denne »tilladelse« særlig betydning for afgørelsen af annullationsspørgsmålet.

For så vidt angår den i den »princielle byggetilladelse« forudsætningsvis indeholdte beslutning om, at det påtænkte byggeri ikke var lokalplanpligtigt, skal jeg indskrænke mig til at bemærke, at bygherren samtidig fik meddelelse om, at borgerrepræsentationens beslutning var påklaget til planstyrelsen, og at der i denne forbindelse forelå et endnu afklaret spørgsmål om opsættende virkning.

Jeg finder herefter, at afgørelsen af annullationsspørgsmålet (alene) måtte bero på reale overvejelser særlig med hensyn til et eventuelt økonomisk tab for bygherren, hvis kommunens afgørelse om, at der ikke var lokalplanpligt, blev annulleret. Der foreligger ikke i sagen oplysninger om, at bygherren på tidspunktet for planstyrelsens afgørelse havde iværksat udgiftskrævende dispositioner med henblik på byggeriets gennemførelse uden forudgående lokalplan.

På denne baggrund er det min opfattelse, at der ikke forelå sådanne særlige, tungtvejende hensyn til bygherren, at planstyrelsen kunne undlade - i konsekvens af sin vurdering af lokalplanpligtsspørgsmålet - at annullere kommunens afgørelse herom som ugyldig.

Der kan efter min mening ikke under de her angivne forudsætninger lægges særlig vægt på, at kommunens fortolkning af byplanvedtægtens bestemmelser - som anført af planstyrelsen - ikke kunne karakteriseres som åbenbart urigtig.

Jeg har gjort planstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Som sagen foreligger for mig, finder jeg ikke at have grundlag for at foretage videre i sagen. Jeg bemærker herved, som fremhævet indledningsvis, at jeg ikke har haft anledning til at foretage en nærmere efterprøvelse af planstyrelsens opfattelse med hensyn til selve lokalplanpligtsspørgsmålet.

...«