



Dispensation fra kommuneplanlovens bebyggelsesregulerende bestemmelser

Kritiseret, at Københavns kommune ikke foretog egentlig nabohøring i overensstemmelse med kommuneplanlovens § 47, stk. 5, forinden kommunen meddelte dispensation fra kommuneplanlovens § 42, stk. 1, om bebyggelsesprocent til, at en ejendom kunne udvides med henblik på indretning af en vuggestue.

FOB nr. 80.645

Henstillet til miljøministeriet at overveje en ændring af reglerne i bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1976 om kommunalbestyrelsens adgang til at dispensere fra kommuneplanlovens bebyggelsesregulerende bestemmelser for så vidt angår ejendomme, som ejes af kommunen.

(J. nr. 1980-143-142).

Beboere på X-vej i Københavns kommune klagede over en afgørelse, som planstyrelsen havde truffet i skrivelse af 9. januar 1980 i anledning af en klage fra dem. Ved denne afgørelse meddelte planstyrelsen Københavns kommune, magistratens 4. afdeling, at kommunen burde have foretaget en egentlig nabohøring efter kommuneplanlovens § 47, stk. 5, forinden kommunen den 7. december 1979 meddelte social- og sundhedsforvaltningen i København en dispensation fra bestemmelsen i kommuneplanlovens § 42, stk. 1 (om bebyggelsesprocent), til udførelse af bygningsforandringer på en ejendom på X-vej med henblik på indretning af vuggestue for 20 børn samt til opførelse af en ca. 55 m² stor enetages tilbygning.

Planstyrelsen fandt dog ikke at have grundlag for at erklære den meddelte dispensation ugyldig. Styrelsen henviste herved til, at indsigelser mod byggeprojektet fra beboere på X-vej var indgivet i forbindelse med kommunens sagsbehandling, således at disse indsigelser var indgået i kommunens overvejelser, forinden der blev meddelt dispensation.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at den lokale grundejerforening i skrivelse af 16. februar 1979 rettede henvendelse til social- og sundhedsforvaltningen i Københavns kommune, institutionsafdelingen, i anledning af forlydender om, at Københavns kommune agtede at erhverve ejendommen, matr. nr. y, beliggende X-vej, med henblik på indretning af daginstitution. I skrivelsen oplyste grundejerforeningen, at en del af foreningens medlemmer med ejendomme ved X-vej over for foreningen havde udtalt forundring over, at det kunne være lovligt at benytte ejendommen til et sådant formål under hensyn til, at ejendommen lå i et villakvarter. Endvidere stillede grundejerforeningen, med henblik på en nærmere orientering af foreningens medlemmer, følgende spørgsmål til institutionsafdelingen:

»...

1. Er den pågældende ejendom erhvervet af Københavns kommune?

2. I bekræftende fald, agtes ejendommen benyttet som ovenfor anført, dvs. som vuggestue, børnehave, fritidshjem eller lignende?

3. I bekræftende fald, vil dette medføre ombygninger eller tilbygninger af ejendommen, og hvorledes vil benyttelsen blive, herunder hvorledes vil udenomsarealerne blive benyttet?

4. Anser kommunen en sådan anvendelse af ejendommen for forenelig med de ejendommen påhvilende servitutter og eventuelle lokale bestemmelser gældende for området?

5. Hvorledes vil sagens videre gang være, herunder om der fra kommunens side påtænkes rettet henvendelser til alle interesserede, og i bekræftende fald under hvilken form?

...«

I skrivelse af 28. februar 1979 til grundejerforeningen besvarede institutionsafdelingen de spørgsmål, som grundejerforeningen havde stillet. Institutionsafdelingen oplyste, at der først den 14. februar 1979 var indledt realitetsforhandlinger mellem ejeren af den pågældende ejendom og Københavns kommune om køb af ejendommen, og at kommunen påtænkte i givet fald at anvende ejendommen som vuggestue til 20 børn i alderen 0-3 år. Grundejerforeningens spørgsmål 3-5 besvarede institutionsafdelingen således:

»...

Ad pkt. III. Det skal oplyses, at det, for at kunne anvende ejendommen til nævnte formål vil være nødvendigt at foretage en tilbygning, samtidig med at der vil blive foretaget en indvendig ombygning i den eksisterende bygning. Udenomsarealet vil blive benyttet som legeplads. Det skal tilføjes, at projektet vil blive forestået af Stadsarkitektens direktorat, og at man ved projektets udformning vil tage hensyn til det forhold, at vuggestuen skal indrettes i et villa-kvarter, ligesom man ved udenomsarealets indretning som legeplads vil bestræbe sig på at bevare arealets karakter af have.

Ad pkt. IV. Man har undersøgt forholdene omkring servitutter og andre bestemmelser gældende for området, og det kan oplyses, at der ikke er noget til hinder for, at en børneinstitution indrettes som ovenfor beskrevet.

Ad pkt. V. Såfremt der opnås enighed om køb af ejendommen, skal sagen godkendes i Borgerrepræsentationen. Det er Institutionsafdelingens tanke at kontakte Grundejerforeningen med henblik på at afholde et orienterende møde, såfremt der opnås enighed om købsprisen.

...«

På møde den 5. april 1979 tiltrådte Københavns borgerrepræsentation *dels* en indstilling af 2. april 1979 fra overborgmesteren om køb af ejendommen på X-vej, *dels* en indstilling af 2. april 1979 fra magistratens 3. afdeling om kapitalbevilling til ombygning af ejendommen med henblik på indretning af en vuggestue til ca. 20 børn.

Med magistratens 3. afdelings indstilling af 2. april 1979 fulgte bygningstegninger for vuggestueprojektet samt en skrivelse af 29. marts 1979 fra stadsarkitektens direktorats rådgivende ingeniørkontor til institutionsafdelingen vedrørende projektet. På tegning nr. 1 (terræn og stueplan) er bl. a. anført følgende:

»Eksisterende etageareal	161.00 m ²
Tilbygning	59.00 m ²
Etageareal i alt	220.00 m ²
Grundens areal: 542-9 =	493.00 m ²
Bebyggelsesprocent $220 \times 100 / 493 =$	44.62 pct.

Grunden i h.t. § 15 rammer tilladt til 110 pct.«.

Ejendommen på X-vej har et grundareal på 542 m², hvoraf 49 m² er udlagt til vej. På ejendommen er i 1916 opført et enfamilieshus i én etage + tagetage med et nettoetageareal på 160 m² + kælder på 83 m². Bag huset er opført en garage på 13 m². De nærmest liggende ejendomme på X-vej er alle villaer. Mod sydvest grænser ejendommen op til et areal, der ejes af en selvejende institution (beliggende på Z-vej), hvorpå der drives børnehave og fritidshjem.

I skrivelse af 8. maj 1979 indkaldte institutionsafdelingen grundejerforeningen til et orienterende møde »vedrørende indretning med videre af en vuggestue til 20 børn« i ejendommen på X-vej.

I mødet, som fandt sted den 29. maj 1979, deltog formanden for grundejerforeningen samt 4 af foreningens medlemmer, herunder de 2 umiddelbare naboer til den pågældende ejendom på X-vej. Endvidere deltog formanden for det lokale vejlaug, B, samt repræsentanter for stadsarkitektens direktorat og institutionsafdelingen.

Af institutionsafdelingens referat af 6. juni 1979 fra mødet fremgår bl. a. følgende:

»...

Institutionsafdelingen oplyste med udgangspunkt i den af Borgerrepræsentationen tiltrådte indstilling, at der skal indrettes en vuggestue til 20 børn i alderen 0-3 år. Herudover vil der blive knyttet et personale på 6 personer til institutionen.

Baggrunden for oprettelse af en vuggestue er et initiativ fra bestyrelsen for (den selvejende institution på Z-vej), som ud fra ønsket om at kunne tilbyde institutionspladser for børn i alderen 0-14 år, har peget på muligheden for at etablere en vuggestue i villaen på X-vej. Københavns kommune har efter forhandling med ejeren af nævnte ejendom erhvervet ejendommen med henblik på indretning af en sådan institution.

Stadsarkitekten orienterede om selve projektet og besvarede forskellige spørgsmål af teknisk og indretningsmæssig art.

Medlemmerne af (... grundejerforening) gav udtryk for bekymring på grund af vuggestuens oprettelse, da man mente, at det vil medføre støjgener samt gener fra tilkørende biler m. v.

Institutionsafdelingen oplyste, at man havde god erfaring fra en lignende institution (...), hvor børnenes tilstedeværelse ikke har generet naboerne, men gav samtidig udtryk for, at man ville være positiv over for muligheden af at afhjælpe støjgener m. v., såfremt naboerne mod forventning skulle føle sig generet.

Medlemmer af (... grundejerforening) nævnte forskellige alternative forslag for placering af institutioner i området. Institutionsafdelingen gav udtryk for, at man var særdeles interesseret i andre muligheder for oprettelse af institutioner, men at sådanne muligheder ikke måtte betragtes som alternativer til vuggestuen (X-vej), fordi Borgerrepræsentationens beslutning om indretning af denne institution var en definitiv afgørelse.

Det blev endvidere fastslået, at de 3 institutioner (vuggestuen, børnehaven og fritidshjemmet) i den daglige drift vil fungere hver for sig.

...«

Det fremgår ikke af referatet, om spørgsmålet om en overskridelse af bebyggelsesprocenten på 40 i kommuneplanlovens § 42, stk. 1, litra d, har været drøftet på mødet.

I skrivelse af 7. juni 1979 til magistratens 4. afdeling anmodede B på naboernes vegne om, at der ikke blev indrettet vuggestue på X-vej, og samtidig blev der afleveret en protest mod institutionsplanerne fra 31 beboere i området (heriblandt de 4 beboere på vejen, der deltog i mødet den 29. maj 1979).

I skrivelse af 19. juni 1979 til formanden for grundejerforeningen meddelte magistratens 4. afdeling, at stadsarkitektens direktorat i skrivelse af 11. april 1979, på vegne af institutionsafdelingen, havde ansøgt om tilladelse til at udføre bygningsforandringer på ejendommen på X-vej ved indretning af en vuggestue for 20 børn og i forbindelse hermed til at opføre en ca. 55 m² stor en-etages tilbygning. I skrivelsen meddelte magistratens 4. afdeling endvidere bl. a. følgende:

»...

Bestemmelserne i kommuneplanlovens § 42, stk. 1 d, om en maksimal bebyggelsesprocent på 40 er ikke iagttaget ved opførelsen af tilbygningen, idet bebyggelsesprocenten stiger med ca. 15 til ca. 49.

Dispensation fra nævnte bestemmelse vil kunne gives i medfør af § 1, stk. 1, nr. 2, i miljøministeriets bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1976, om dispensation fra regler i kommuneplanloven.

Forinden magistraten tager endelig stilling til projektet, skal man herved, med henvisning til bestemmelserne i kommuneplanlovens § 47, anmode Dem, som formand for grundejerforeningen, om inden 2 uger fra modtagelsen af denne skrivelse at fremsende grundejerforeningens evt. bemærkninger til projektet.

Magistraten skal på den givne foranledning oplyse, at projektet i øvrigt opfylder gældende bygningslovgivning, og at de på ejendommen ved deklaration, lyst 22. oktober 1906, med senere påtegninger, hvilende servitutbestemmelser er iagttaget.

...«

Magistratens 4. afdeling tilsendte vejlauget ved B en genpart af skrivelsen til grundejerforeningen.

I skrivelser, som magistratens 4. afdeling modtog den 21. juni 1979, meddelte de to umiddelbare naboer til ejendommen på X-vej, at de ikke kunne give deres tilladelse til indretning af offentlig institution på ejendommen. I skrivelse af 4. juli 1979 til magistratens 4. afdeling meddelte grundejerforeningen bl. a. følgende:

»...

(... grundejerforening) er baseret på frivilligt medlemskab af parcelhusejere med bydelen ... som medlemsområde. Foreningen har til formål at varetage grundejernes interesser, men har ikke nogen selvstændig påtaleret til servitutter eller andre rådighedsindskrænkninger.

...

Ejendommen ligger i et villakvarter, som den midterste af 5 på række liggende villaer. Grundene er ret små og den omhandlede grund har et areal på 542 m². Den planlagte tilbygning vil bevirke en kraftig udbygning af det bebyggede areal.

Samtlige de henvendelser grundejerforeningen har modtaget munder ud i protest mod den planlagte udformning og benyttelse af ejendommen og i de foreliggende skriftlige protester, har grundejerne nærmere henvist til de gener som projektet frygtes at ville medføre for de omboende ejendomme.

...

Når henses til de gældende bestemmelser om ejendommens benyttelse og indretning sammenholdt med det i øvrigt anførte finder grundejerforeningen de mange fremkomne protester forståelige, og at det vil være en uheldig løsning at placere og indrette en vuggestue på denne lille villagrund som supplement til allerede bestående børnehave og fritidshjem. Som påpeget af andre overfor kommunen må en anden mere egnet grund eller bebyggelse i bydelen eller dens omegn kunne komme på tale.

...«

Grundejerforeningen anførte i øvrigt i skrivelsen en række indvendinger mod den påtænke indretning af en vuggestue i ejendommen på X-vej.

I skrivelse af 23. juli 1979 anmodede magistratens 4. afdeling institutionsafdelingen om en udtalelse i anledning af grundejerforeningens skrivelse, og i den anledning fremkom magistratens 3. afdeling i skrivelse af 6. august 1979 med en udtalelse, hvori 3. afdeling efter at have fremsat bemærkninger til grundejerforeningens enkelte klagepunkter sammenfattende anførte følgende:

»...

Alt i alt er det magistratens 3. afdelings opfattelse, at en placering af en vuggestue til 20 børn på dette sted er hensigtsmæssig ikke mindst af behovsmæssige grunde, og at den pågældende ejendom har en rimelig størrelse og indretning til formålet, samt at vuggestuen ikke vil påføre kvarteret nævneværdig gene af trafikmæssig eller støjmæssig karakter.

...«

I skrivelse af 24. august 1979 tiltrådte den selvejende institution på Z-vej som ejer af den bagved liggende ejendom, at Københavns kommune ved indretningen af en vuggestue på X-vej kunne placere bygningsydervægge i det fælles skel.

Med skrivelse af 25. september 1979 til boligministeriet, byggestyrelsen, fremsendte magistratens 4. afdeling ansøgningen af 11. april 1979 fra stadsarkitektens direktorat (på vegne af social- og sundhedsforvaltningen i København, institutionsafdelingen), om tilladelse til ombygning af villaen på X-vej. Ved det påtænkte byggeri ville bestemmelserne i bygningsreglementet 1977, kapitel 3.2.3., stk. 1, jfr. byggelovens § 8, om afstand til naboskel ikke være iagttaget. Magistratens 4. afdeling anbefalede under hensyn til det skriftlige samtykke fra ejeren af naboejendommen (den selvejende institution), at der blev givet den fornødne dispensation.

I skrivelse af 3. november 1979 rettede beboerne på X-vej henvendelse til borgmester ... magistratens 3. afdeling, om indretning af vuggestuen.

I denne skrivelse protesterede beboerne bl.a. mod, at bebyggelsesprocenten ville blive overskredet, og over, at der ikke havde været nogen nabohøring.

Den 6. november 1979 henvendte B sig personligt til miljøministeriet, departementet, hvor hun forelagde sagen og klagede over, at Københavns kommune ikke havde hørt naboerne og vejforeningen, som hun repræsenterede.

Ved skrivelse af 7. november 1979 til B meddelte miljøministeriet, planstyrelsen, at styrelsen samme dato i anledning af B's henvendelse havde anmodet Københavns kommune, magistratens 4. afdeling, om en udtalelse i sagen.

I skrivelse af 19. november 1979 meddelte byggestyrelsen magistratens 4. afdeling dispensation fra bestemmelsen i bygningsreglementet 1977, kapitel 3.2.3., stk. 1, jfr. byggelovens § 8, om afstand til naboskel.

På grundlag af et spørgsmål fra folketingets miljø- og planlægningsudvalg til miljøministeren anmodede planstyrelsen i skrivelse af 30. november 1979 Københavns kommune om en udtalelse bl. a. vedrørende spørgsmålet om reglen i kommuneplanlovens § 47, stk. 5, var blevet fulgt i sagen vedrørende indretning af vuggestue i ejendommen på X-vej, herunder om samtlige ejere og lejere i de tilgrænsende ejendomme var blevet orienteret.

I skrivelse af 7. december 1979 til stadsarkitektens direktorat meddelte magistratens 4. afdeling byggetilladelse til at udføre bygningsforandringer, herunder at opføre en 55 m² stor enetages tilbygning, på ejendommen på X-vej. I byggetilladelsen var bl. a. anført følgende:

»...

Bestemmelserne i kommuneplanlovens § 42, stk. 1 d, er ikke iagttaget, idet bebyggelsesprocenten - efter opførelse af den ansøgte tilbygning - vil stige til ca. 49 mod tilladeligt 40, men den fornødne dispensation gives herved i medfør af bestemmelserne i § 1, nr. 2, i miljøministeriets bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1976 om dispensation fra regler i kommuneplanloven.

...«

Ved skrivelse ligeledes af 7. december 1979 til planstyrelsen afgav magistratens 4. afdeling en udtalelse i anledning af B's henvendelse til planstyrelsen. I skrivelserne anførte magistratens 4. afdeling bl. a. følgende:

»...

Den omhandlede ejendom er beliggende i et område, hvorpå der i henhold til deklaration, lyst 22. oktober 1906 og senere, ikke må opføres bygninger, der indeholder flere end 4 beboelseslag. På grunden må ikke drives nogen af de i lov af 10. marts 1952 nævnte næringsveje. Ej heller må der på arealet drives svinehold eller koholderi, eller have oplagsplads af nogen art.

Endvidere er ejendommen beliggende i et område, der i henhold til de midlertidige rammer for lokalplanlægningen er fastlagt som et B 3 område (boligområde med bebyggelsesprocent 110), hvor der ud over beboelse kun tillades institutioner samt butikker m. v. til brug for områdets beboere.

I andragende af 11. april 1979 har stadsarkitektens direktorat for social- og sundhedsforvaltningen i København, institutionsafdelingen, ansøgt om tilladelse til at udføre bygningsforandringer i den på ejendommen beliggende villa med 2 beboelseslejligheder ved indretning af en børneinstitution (vuggestue) for 20 børn, og i forbindelse hermed opføre en ca. 55 m² stor enetages tilbygning.

Ejendommens bebyggelsesprocent vil ved nævnte forøgelse af etagearealet stige med ca. 15 til ca. 49.

Med henvisning til bestemmelserne i kommuneplanlovens § 47, stk. 5, skulle der i anledning af nævnte forøgelse af bebyggelsesprocenten til ud over det i kommuneplanlovens § 42, stk. 1 d, anførte om en procent på 40, have været foretaget sædvanlig naboorientering.

I betragtning af, at der allerede forelå indsigelser fra de beboere, herunder de to naboer mod X-vej, der ville blive omfattet af naboorienteringen, vurderede magistraten, at sagen var tilstrækkelig belyst, idet magistraten ikke ville kunne bidrage med nye oplysninger. Derimod orienterede man (... grundejerforening) v/ ..., jfr. vedlagte fotokopi af magistratens skrivelse af 19. juni 1979.

De fremsendte indsigelser er sammen med grundejerforeningens reaktion på magistratens henvendelse indgået i den videre sagsbehandling, blandt andet har foreningens skrivelse af 4. juli 1979 herfra været forelagt magistratens 3. afdeling.

I skrivelse af 6. august 1979 har magistratens 3. afdeling redegjort for afdelingens stilling til de af grundejerforeningen rejste spørgsmål og indvendinger.

Det bemærkes, at magistraten over for (... grundejerforening) har henvist til, at den fornødne dispensation fra bestemmelserne i kommuneplanlovens § 42, stk. 1, d, kan gives af magistraten i medfør af bestemmelserne i § 1, stk. 1, nr. 2, i miljøministeriets bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1976 om dispensation fra regler i kommuneplanloven.

...«

Genpart af byggetilladelsen samt af magistratens 3. afdelings skrivelse af 6. august 1979 blev af magistratens 4. afdeling ved skrivelse af 7. december 1979 tilsendt de beboere i kvarteret ved X-vej, som havde protesteret mod indretningen af vuggestue på X-vej. I skrivelserne, som bl. a. blev tilsendt de umiddelbare naboer til den påtænkte vuggestue, meddelte magistratens 4. afdeling bl. a., at magistraten ikke havde kunnet tage indvendingerne til følge.

I en skrivelse af 15. december 1979, som B samt en række beboere på X-vej gennem magistratens 4. afdeling indsendte til planstyrelsen, klagede disse beboere over magistratens 3. afdelings beslutning om at indrette vuggestue på X-vej.

I magistratens 4. afdelings følgeskrivelse af 17. december 1979 til planstyrelsen meddelte afdelingen, at sagen ikke gav anledning til yderligere bemærkninger fra magistratens side.

I skrivelse af 9. januar 1980 til B samt de øvrige beboere, som havde klaget, meddelte planstyrelsen bl. a. følgende:

»...

For så vidt angår ejendommens bebyggelsesprocent kan magistraten i henhold til kommuneplanlovens § 47, stk. 2, jfr. § 1, stk. 1, nr. 2, i miljøministeriets bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1976 meddele dispensation fra bestemmelsen i kommuneplanlovens § 42, stk. 1 d.

I henhold til kommuneplanlovens § 47, stk. 5, kan dispensation fra bestemmelserne i § 47, stk. 2, der tilgodeser naboers eller omboendes interesser imidlertid først meddeles, når der er forløbet 2 uger, efter at kommunalbestyrelsen har oplyst ejerne og lejerne i de tilgrænsende ejendomme om, hvortil der søges dispensation, og om at eventuelle bemærkninger kan fremsendes inden 2 uger.

Efter planstyrelsens opfattelse burde der af magistraten have været foretaget egentlig naboorientering efter kommuneplanlovens § 47, stk. 5, før meddelelse af ovennævnte dispensation fra bestemmelsen i kommuneplanlovens § 42, stk. 1 d.

I betragtning af, at de fra beboerne indkomne indsigelser til projektet har indgået i kommunens sagsbehandling, finder styrelsen dog ikke grundlag for at erklære den af magistraten meddelte dispensation for ugyldig.

...«

Samtidig meddelte planstyrelsen magistratens 4. afdeling, at kommunen i den konkrete sag efter planstyrelsens opfattelse burde have foretaget egentlig naboorientering i overensstemmelse med § 47, stk. 5.

De beboere på X-vej, som klagede til mig, har i flere skrivelser senere rettet henvendelse til planstyrelsen om sagen, og styrelsen har, senest i skrivelse af 12. juni 1980, meddelt dem, at den meddelte dispensation efter styrelsens opfattelse ikke er ugyldig.

I skrivelse af 28. januar 1980 klagede beboerne på X-vej til mig over planstyrelsens afgørelse i skrivelsen af 9. januar 1980 og anførte herved, at det efter kommuneplanlovens § 47, stk. 5, er en forudsætning for dispensation fra bestemmelserne om bebyggelsesprocent, at der foretages en nabohøring. Endvidere anførte beboerne i skrivelsen bl. a. følgende:

»...

En sådan nabohøring er som det også fremgår af planstyrelsens afgørelse ikke foretaget, og undertegnede ejendoms ejer er derfor blevet frataget den retsbeskyttelse vi i henhold til kommuneplanloven har krav på.

Vi har hidtil ikke udtalt os direkte i sagen fordi, vi som en selvfølgelighed er gået ud fra, at myndighederne ville overholde landets love, og vi ville derfor afvente nabohøring som Københavns kommune skulle foranstalte.

Vi er heller ikke dækket ind af de mere generelle synspunkter, som andre har gjort gældende.

...«

Med skrivelsen til mig indsendte beboerne bl. a. udtalelser fra de umiddelbare naboer til den påtænkte vuggestue på X-vej.

I udtalelsen til mig i skrivelse af 20. marts 1980 meddelte magistratens 4. afdeling for så vidt angår spørgsmålet om meddelelse af dispensation fra bestemmelserne om bebyggelsesprocent, at det, klagerne havde anført i skrivelsen af 28. januar 1980 til mig og i naboudtalelserne, »ikke (gav) magistraten anledning til yderligere overvejelser eller kommentarer«. Magistratens 4. afdeling anførte i skrivelsen til mig bl. a. følgende:

»...

Det skal endelig bemærkes, at de 3 beboere på (X-vej), der nu anker sagen til Folketingets ombudsmand, deltog i social- og sundhedsforvaltningens møde den 29. maj 1979, og derefter i skrivelser, modtaget 11. juni og 21. juni 1979, protesterede over for nærværende afdeling, i skrivelse af 23. oktober 1979, A protesterede overfor borgmester Ivan Hansen, magistratens 5. afdeling, i skrivelse af 3. november 1979 (...) protesterede over for borgmester Pelle Jarmer, magistratens 3. afdeling, og i skrivelse af 15. december 1979 (...) protesterede over for planstyrelsen.

Disse protester - bortset fra sidstnævnte - sammen med protester fra andre interesserede, herunder bl. a.... grundejerforening, er taget med i magistratens overvejelser inden byggetilladelsens udstedelse.

De nu til Folketingets ombudsmand fremsendte protester omfatter foruden allerede kendte argumenter kun en klage over den i 1943 opførte veranda og den rent formelle manglende naboorientering.

...«

Planstyrelsen har i udtalelsen til mig af 1. april 1980 bl. a. anført, at klagen ikke gav planstyrelsen anledning til yderligere bemærkninger, idet styrelsen kunne henholde sig til sin afgørelse af 9. januar 1980.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse af 15. december 1980 til de beboere på X-vej, som havde klaget:

»1. Lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommunalplanlægning, med senere ændringer, indeholder i § 42, stk. 1, bl. a. følgende bestemmelse om bebyggelsesprocent:

»Ved bebyggelse af en ejendom, herunder ved om- eller tilbygning, må ejendommens bebyggelsesprocent ikke overstige:

- a) 25 for parcelhuse til helårsbeboelse,
- b) 10 for sommerhusbebyggelse og anden bebyggelse til ferie- og fritidsformål,
- c) 50 for etagebebyggelse i et område, der i kommuneplanen er udlagt hertil, og
- d) 40 for anden bebyggelse, jfr. dog stk. 4.«

Om kommunalbestyrelsens adgang til at dispensere fra bl. a. § 42 er i kommuneplanlovens § 47, stk. 1, 2 og 5, fastsat følgende bestemmelser:

»*Stk. 1.* Dispensationer fra §§ 40, 42 og 43 og fra bestemmelserne i lokalplaner og de efter § 59 opretholdte vedtægter og planer m. v. kan meddeles efter reglerne i stk. 2-7.

Stk. 2. Dispensationer fra §§ 40, 42 og 43 og fra de efter § 59, stk. 1, opretholdte bestemmelser meddeles af kommunalbestyrelsen indenfor rammer, der fastsættes af miljøministeren. Videregående dispensationer meddeles af ministeren. En dispensation kan ikke meddeles i tilfælde, hvor en lokalplan skal udarbejdes i henhold til § 16, stk. 3.

...

Stk. 5. Fra bestemmelser, der tilgodeser naboers eller andre omboendes interesser, kan dispensationer som nævnt i stk. 2 og 3 først meddeles, når der er forløbet 2 uger efter, at kommunalbestyrelsen, henholdsvis grundejer- eller beboerforeningen, har oplyst ejerne af og lejerne i de tilgrænsende ejendomme om, hvortil der søges dispensation, og om, at eventuelle bemærkninger kan fremsendes inden 2 uger. Kommunalbestyrelsen kan gøre sin behandling af en ansøgning om dispensation afhængig af, at ansøgeren giver disse oplysninger til en videre kreds af ejere eller lejere, der af kommunalbestyrelsen skønnes at have interesse i, hvordan sagen afgøres.

...«

Om baggrunden for bestemmelsen om naboorientering er anført følgende i forarbejderne til bestemmelsen (jfr. Folketingstidende 1974-75, 2. saml., tillæg A, sp. 2819-20):

»...

Ved bestemmelsen i stk. 5 foreslås indført en regel om orientering af naboerne og eventuelt andre omboende, før en dispensation kan meddeles.

Det har længe været utilfredsstillende, at naboer og omboende har været reelt afskåret fra at søge deres interesser beskyttet, når der opstod spørgsmål om meddelelse af dispensation. I rapporten af oktober 1973 fra boligministeriets arbejdsgruppe om dobbeltadministration (s. 26) har gruppen på henstilling fra Kommunernes Landsforening indstillet, at overførsel af dispensationskompetence til kommuner bliver ledsaget af en ordning, hvorefter dispensationer fra de bestemmelser i byggelovgivningen, der virker til at beskytte omboendes interesser, først kan gives eller udnyttes, efter at de omboende har haft lejlighed til at fremsætte indsigelser. Arbejdsgruppen har tilføjet, at en sådan ordning ikke i sig selv indeholder nogen administrationsforenkling, men må betragtes som en forudsætning for den forenkling, der ligger i en uddelegeret dispensationskompetence. Arbejdsgruppens indstilling og betragtninger vedrører direkte byggelovgivningen, men har mindst lige så stor relevans ved spørgsmål om fravigelse af en lokalplan.

...«

Det fremgår således, at det er hensigten med reglen at give naboer lejlighed til at søge deres interesser beskyttet i forbindelse med behandlingen af dispensationssager.

I bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1976 om dispensation fra reglerne i kommuneplanloven er bl. a. fastsat følgende bestemmelser om kommunalbestyrelsens dispensationsadgang:

§ 1:

»Når omstændighederne taler derfor, kan kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde give dispensation til fravigelse af bestemmelserne i lovens

- 1) § 40 om mindste grundstørrelse i udstykninger m. v.,
- 2) § 42 om største bebyggelsesprocent,
- 3) § 43 om største bygningshøjde og etageantal, samt

4) de regler om bebyggelsens anvendelse og om grundstørrelsen, der ifølge lovens § 59, stk. 1, midlertidigt opretholdes.

Stk. 2. Dispensation kan ikke gives i tilfælde, hvor en lokalplan skal udarbejdes i henhold til lovens § 16, stk. 3.«

§ 2, stk. 1:

»Kommunalbestyrelsen kan ikke give dispensation efter § 1, stk. 1, hvis bebyggelsesprocenten for den pågældende ejendom derved vil overstige

1) 110, eller

2) den større bebyggelsesprocent, der måtte være fastsat for det pågældende delområde i en kommuneplan eller i midlertidige rammer for lokalplanlægningen i henhold til lovens § 15.«

I miljøministeriets cirkulære af 14. december 1976 (cirkulære i tilknytning til miljøministeriets bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1976 om dispensation fra kommuneplanlovens almindelige bebyggelsesregulerende bestemmelser) er reglerne om naboorientering nærmere omtalt i punkt 5, hvor bl. a. er anført følgende:

»...

Reglerne om naboorientering (§ 47, stk. 5) sikrer de berørte naboer mulighed for at kunne komme med bemærkninger til dispensationsønsker og således påvirke kommunalbestyrelsens beslutning. Når naboorientering har fundet sted, kan kommunalbestyrelsen imidlertid selvstændigt afgøre, om der skal gives dispensation. Reglen om naboorientering betyder således ikke, at de berørte naboer skal sige ja til dispensationsønsket.

...«

2. Genstanden for min stillingtagen til den foreliggende klage er planstyrelsens afgørelse af 9. januar 1980, hvorved styrelsen dels fastslog, at bestemmelsen i kommuneplanlovens § 47, stk. 5, om naboorientering ikke var blevet overholdt af Københavns kommune forud for meddelelsen af dispensationen af 7. december 1979, dels tog stilling til den retlige betydning heraf (gyldighedsspørgsmålet). Jeg bemærker herved, at planstyrelsen ikke ved afgørelsen tog stilling til - og ikke kunne tage stilling til, jfr. bestemmelsen i kommuneplanlovens § 48, hvorefter planstyrelsen alene kan behandle klager over *retslige* spørgsmål - de *skønsmæssige* spørgsmål om, hvorvidt dispensationen overhovedet burde meddeles. Dette spørgsmål falder derfor også uden for min bedømmelse af sagen.

Som der nærmere er redegjort for i sagsfremstillingen ovenfor meddelte Københavns magistrats 4. afdeling i skrivelse af 19. juni 1979 formanden

for (... grundejerforening), at opførelsen af tilbygningen på ejendommen (på X-vej) nødvendiggjorde dispensation fra reglerne i kommuneplanlovens § 42, stk. 1, og magistraten anmodede under henvisning til bestemmelsen i kommuneplanlovens § 47 foreningen om en udtalelse. En genpart af skrivelsen blev sendt til formanden for (vejlauget (B)). Magistraten anmodede derimod ikke de beboere på (X-vej), hvis ejendomme grænser op til (den omhandlede ejendom på X-vej), om at udtale sig, og de modtog heller ikke genpart af skrivelsen til grundejerforeningens formand.

Det er efter min opfattelse utvivlsomt, at den anvendte fremgangsmåde ikke opfylder de krav med hensyn til naboorientering, der følger af bestemmelsen i kommuneplanlovens § 47, stk. 5. Heller ikke de kontakter mellem Københavns kommune og beboerne på vejen (herunder de beboere, hvis ejendomme grænser op til (den påtænkte vuggestue) i tiden indtil dispensationens meddelelse den 7. december 1979, som er beskrevet i sagsfremstillingen ovenfor, kan efter min mening sidestilles med en naboorientering efter reglerne i kommuneplanlovens § 47, stk. 5.

Jeg må herefter være enig med planstyrelsen i, at Københavns kommune ikke har overholdt den nævnte bestemmelse i kommuneplanloven i forbindelse med meddelelsen af dispensation til overskridelse af bebyggelsesprocenten på ejendommen (på X-vej).

Jeg må efter det oplyste lægge til grund, at årsagen til, at Københavns kommune ikke forud for dispensationens meddelelse foretog en egentlig naboorientering i overensstemmelse med kommuneplanlovens § 47, stk. 5, har været, at naboerne efter kommunens opfattelse allerede havde haft tilstrækkelig anledning til at udtale sig. Jeg finder ikke, at dette forhold har givet kommunen rimelig grund til at undlade at foretage den foreskrevne naboorientering. Når henses til bestemmelsens karakter og formål - at skabe øget retssikkerhed for omboende, der berøres af dispensationer efter kommuneplanlovens almindelige bebyggelsesregulerende regler - må der efter min opfattelse lægges betydelig vægt på bestemmelsens overholdelse. Jeg finder det derfor beklageligt, at dette ikke i det foreliggende tilfælde er sket. Jeg må i denne forbindelse særlig finde det uheldigt, at dispensationen blev meddelt uden naboorientering på et tidspunkt, hvor der over for planstyrelsen var rejst spørgsmål om bestemmelsens overholdelse i den pågældende sag, og hvor Københavns kommune af planstyrelsen var anmodet om en udtalelse herom.

Jeg har gjort Københavns kommune bekendt med min opfattelse.

Om spørgsmålet om, hvorvidt den meddelte dispensation af 7. december 1979 må anses for ugyldig, skal jeg bemærke følgende:

Som begrundelse for ikke at anse dispensationen som ugyldig, har planstyrelsen i afgørelsen af 9. januar 1980 henvist til, at de fra beboerne indkomne indsigelser til projektet har indgået i kommunens sagsbehandling. Jeg forstår det anførte således, at planstyrelsen har ment at kunne lægge til grund, at undladelsen af at foretage naboorientering i det konkrete tilfælde ikke kan antages at have haft betydning for dispensations-sagen.

I den forvaltningsretlige litteratur antages det, at tilsidesættelse af udtrykkelige forskrifter om høring i almindelighed medfører afgørelsens ugyldighed. Jeg henviser herved til det, der er anført i Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1965), s. 342 f, Carl Aage Nørgaard: Forvaltningsret, Sagsbehandling (1971), s. 193 f, samt til kommuneplanloven med kommentarer ved Bendt Andersen og Ole Christiansen (2. udg. 1979), s. 412. Retspraksis synes at være i overensstemmelse hermed.

Det anførte er imidlertid som nævnt alene udtryk for et udgangspunkt, og jeg finder ikke at have grundlag for at antage, at enhver overtrædelse af en høringsforskrift af domstolene vil blive tillagt ugyldighedsvirkning uden hensyn til omstændighederne i den konkrete sag, herunder hvilken betydning overtrædelsen har haft for udfaldet af den trufne afgørelse. Det er dog næppe muligt på grundlag af den foreliggende retspraksis, og hvad der er anført i den juridiske litteratur, mere præcist at angive, i hvilke tilfælde overtrædelsen ikke vil blive tillagt ugyldighedsvirkning.

Efter min gennemgang af sagen finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere den opfattelse vedrørende ugyldighedsspørgsmålet, som planstyrelsen har tilkendegivet i afgørelsen af 9. januar 1980. Jeg har herved navnlig lagt vægt på, at beboerne på (X-vej) (herunder de beboere, hvis ejendomme umiddelbart grænser op til ... (den påtænkte vuggestue)) inden dispensationens meddelelse ved flere lejligheder gav udtryk for deres opfattelse vedrørende indretningen af vuggestue på den pågældende ejendom, at der herunder også fremkom protester specielt mod overskridelsen af bebyggelsesprocenten, at der i betydelig udstrækning synes at have været tale om et samlet beboerinitiativ, og at der i sagen var tale om en dispensation til en forhøjelse af bebyggelsesprocenten fra 40 til 49. Jeg bemærker i denne forbindelse også, at de indsigelser mod institutionsindretningen, der er kommet fra beboerne på vejen - herunder også i de 2 naboeklæringer fra ejerne af (naboejendommene), der var vedlagt klagen til mig - først og fremmest vedrører anvendelsen som sådan af ejendommen (på X-vej) til vuggestue - en anvendelse, der ikke i sig selv kræver naboorientering, og som kun indirekte har forbindelse med spørgsmålet om dispensation.

Den endelige afgørelse af spørgsmålet hører under domstolene.

Jeg har tidligere i en sag, der er omtalt i min beretning for 1978 s. 186 ff, givet udtryk for den opfattelse, at det må anses for uheldigt, at dispensationer fra byggelovgivningen meddeles af vedkommende kommunalbestyrelse i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen selv er bygherre. Efter min opfattelse er det rigtigst, at afgørelse med hensyn til dispensationsspørgsmålet i sådanne tilfælde træffes af nærmeste overordnede myndighed. Jeg henviser nærmere til det, jeg har anført i min beretning for 1978 s. 186 ff.

Som anført i min beretning vedrørende den omtalte sag, er der ved bygningsreglementet af 1977 gennemført en ordning, hvorefter dispensationer efter reglementet til arbejder, hvor kommunalbestyrelsen er bygherre, meddeles af amtsrådet eller boligministeriet.

Efter min opfattelse er det af samme grunde, som jeg gav udtryk for i den tidligere sag, ønskeligt, at dispensationer i henhold til kommuneplanlovens § 47, stk. 2, ikke meddeles af kommunalbestyrelsen i tilfælde, hvor kommunen står som bygherre til projektet.

Jeg har derfor henstillet til miljøministeriet, departementet, at overveje en ændring af reglerne i bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1976 om kommunalbestyrelsernes adgang til at dispensere fra kommuneplanlovens bebyggelsesregulerende bestemmelser i overensstemmelse hermed.

...

Jeg vil gøre folketingets retsudvalg bekendt med min henstilling.«

Miljøministeriet meddelte mig i skrivelse af 27. marts 1981, at ministeriet - efter at have modtaget en udtalelse fra planstyrelsen - i skrivelse af samme dato havde anmodet styrelsen om at overveje en ændring af reglerne i bekendtgørelse nr. 573 af 26. november 1976 om kommunalbestyrelsernes adgang til at dispensere fra kommuneplanlovens bebyggelsesregulerende bestemmelser. Miljøministeriet fandt det i den forbindelse rigtigst også at inddrage spørgsmålet om dispensation fra bestemmelser i lokalplaner og byplanvedtægter, jfr. kommuneplanlovens § 47, stk. 3, i overvejelserne.

Supplerende oplysninger om sagen

Den 8. marts 1984 skrev jeg således til miljøministeren:

»I skrivelse af 15. december 1980 til miljøministeriet gav ombudsmanden udtryk for, at det efter hans opfattelse var ønskeligt, at dispensationer i henhold til kommuneplanlovens § 47, stk. 2, ikke meddeles af kommunalbestyrelsen i tilfælde, hvor kommunen står som bygherre til projektet. Ombudsmanden henstillede til ministeriet at overveje en ændring af reglerne om kommunalbestyrelsernes adgang til at dispensere fra kommuneplanlovens bebyggelsesregulerende bestemmelser i overensstemmelse hermed.

Miljøministeriet forelagde spørgsmålet for planstyrelsen, der i en redegørelse af 14. maj 1982 konkluderede, at der efter styrelsens opfattelse burde gen-

nemføres en ændring af dispensationsreglerne i kommuneplanlovens § 47, men at der på baggrund af erfaringerne fra klagesager om dispensation i forbindelse med kommunale byggerier ikke var anledning til at søge ændringen gennemført ved et isoleret lovforslag. Spørgsmålet burde medtages i overvejelserne ved en kommende revision af kommuneplanloven. Styrelsen henviste herved til det arbejde, der foregik i boligministeriets og miljøministeriets udvalg om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen.

I skrivelse af 1. juli 1982 orienterede miljøministeriet mig om planstyrelsens redegørelse og meddelte samtidig, at miljøministeriet ville vende tilbage til sagen, når der forelå betænkning fra det nævnte udvalg.

Efter at udvalget i april 1983 havde afgivet betænkning om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, meddelte miljøministeriet mig i skrivelse af 10. august 1983, at der nu udarbejdedes udkast til lovforslag til opfølgning af betænkningen. I denne forbindelse ville der blive taget endelig stilling til, om der skulle gennemføres kompetenceforskydning i dispensationssager i henhold til kommuneplanloven, hvor kommunalbestyrelsen er anlægsmyndighed.

Den 22. februar 1984 har miljøministeren i folketinget fremsat forslag til lov om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove herunder lov om kommuneplanlægning. Lovforslaget indeholder ikke bestemmelser om ændring af dispensationsreglerne i kommuneplanlovens § 47. Bemærkningerne til lovforslaget kommer ikke ind på spørgsmålet.

Under henvisning hertil skal jeg anmode om en udtalelse.«

Miljøministeren svarede i skrivelse af 16. april 1984 på følgende måde:

» . . .

Miljøministeriet skal i den anledning oplyse, at spørgsmålet om ændringer i kommuneplanloven med henblik på indførelse af regler om kompetenceforskydning blev overvejet påny i en arbejdsgruppe, der under planstyrelsens ledelse udarbejdede lovudkast til opfølgning af betænkning nr. 981 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen.

Under arbejdsgruppens drøftelser med de kommunale organisationer har disse bl.a. gjort gældende, at spørgsmålet om krænkelse af lighedssætningen er et generelt problem, og at risikoen for, at en afgørelse træffes på et usagligt grundlag, ikke er større ved foretagelsen af egne arbejder end ved afgørelser, som kommunen skal træffe over for private virksomheder. Skal en sag om kommunens krænkelse af lighedssætningen forfølges, bør det i givet fald ske ved de almindelige tilsynsmyndigheder.

Arbejdsgruppen har endvidere drøftet spørgsmålet med de berørte ministerier, der ikke havde indvendinger imod, at der ikke i lovforslaget blev medtaget regler om kompetenceforskydning.

Arbejdsgruppen fandt herefter, at der ikke på nuværende tidspunkt var grundlag for en stillingtagen til spørgsmålet om ændringer i kommuneplanloven med hensyn til kompetenceforskydning.

I sin indstilling til departementet har planstyrelsen anbefalet, at lovforslaget fik den af arbejdsgruppen foreslåede udformning.

Det skal endelig fremhæves, at udvalget om håndhævelse af den bygge- og miljøretlige lovgivning, som det fremgår af betænkning nr. 981, s. 54-56, var delt i spørgsmålet om kompetenceforskydning.

Under henvisning hertil har man ikke fundet anledning til at foreslå kompetenceforskydningsregler indført i kommuneplanloven.«