



## Forhåndsbeskeds bindende virkning med hensyn til byggetilladelse

*Kritiseret, at byggestyrelsen ikke i henhold til byggelovens § 23 havde taget stilling til, om en kommunes forhåndsbesked om, på hvilke betingelser en byggetilladelse kunne meddeles, var retligt bindende.*

FOB nr. 85.52

*Henstillet til byggestyrelsen at tage sagen op til realitetsbehandling.*

*(J.nr. 1984-1055-145).*

A klagede over en afgørelse fra byggestyrelsen, hvorved styrelsen gav udtryk for, at en skrivelse fra Rønne kommune om at ville acceptere et nærmere angivet gulvniveauplan havde karakter af en udtalelse, som ikke kunne betragtes som en byggetilladelse og derfor heller ikke var omfattet af byggelovgivningen. Byggestyrelsen fandt herefter, at spørgsmålet om, hvorvidt skrivelsen var retligt bindende for kommunen, faldt udenfor, hvad styrelsen kunne tage stilling til i henhold til byggelovens § 23.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at Rønne kommune i 1981 påbød A at bringe et delvis væltet hus på hans ejendom i stand eller lade det nedrive inden den 1. april 1981.

Efter forlængelse af påbudsfristen ansøgte A den 1. maj 1981 kommunen om byggetilladelse til opførelse af et nyt hus på ejendommen.

Da ejendommen var beliggende på et skrånende terræn, skulle der fastlægges et niveauplan, inden en byggetilladelse kunne meddeles. I den anledning afholdt A og repræsentanter for kommunen et møde den 29. maj 1981 på A's ejendom.

I skrivelse af 3. juni 1981 meddelte Rønne kommune A følgende:

» ...

De gav (på mødet; min bemærkning) udtryk for ikke at kunne acceptere den fastlæggelse af stuegulvniveauet, ca. 10 cm over det eksisterende gulvniveau, som man herfra mente var rimelig. De fremførte, at en placering af det fremtidige gulv på mindre end 70 cm over det eksisterende stuegulvniveau ikke kunne accepteres.

Forholdet har derfor den 1. juni 1981 været forelagt til bedømmelse i teknisk udvalg, som efter omstændighederne ikke kunne acceptere et fremtidigt stuegulvniveau, der 10 cm over det eksisterende stuegulv.

Man skal derfor bede Dem meddele hertil, hvorvidt De ønsker en byggetilladelse udstedt med et fastlagt niveauplan efter denne placering af stuegulvniveauet.«

I skrivelse af 25. august 1981 ansøgte A kommunen om tilladelse til at hæve stuegulvsniveauet 30 cm i forhold til det eksisterende gulvniveau.

Denne skrivelse besvarede kommunen med skrivelse af 3. september 1981, hvori den anførte følgende:

» ...

Teknisk udvalg har den 31. august 1981 vedtaget at fastholde beslutningen af 1.6.1981 om uændret gulvniveau, hvorfor Deres ansøgning ikke kan imødekommes.

En eventuel klage over afgørelsen kan indsendes til amtsarkitektkontoret, ...«

A påklagede kommunens afgørelse til Århus amtsråd, der afviste klagen bl.a. under henvisning til, at kommunens afgørelse havde fornøden hjemmel i byggelovgivningen.

I skrivelse af 3. februar 1982 meddelte kommunen A, at såfremt han skulle undgå et påbud om totalfjernelse af bygningerne på sin ejendom, skulle der for kommunen foreligge et byggeprojekt efter nærmere angivne retningslinier inden den 1. marts 1982, og arbejdet skulle igangsættes inden den 1. april 1982.

I skrivelse af 22. april 1982 meddelte kommunen A, at den havde vedtaget at fastsætte et niveauplan i kote 31.50.

Denne afgørelse påklagede A til amtsrådet, hvis udvalg for teknik og miljø på et møde den 28. juli 1982 besluttede at afvise klagen. Om baggrunden for afvisningen er anført følgende i forhandlingsprotokollen for udvalget:

» ...

Uanset, at der er væsentlig forskel imellem byrådets første og seneste fastsættelse af niveauplaner, finder amtsarkitekten, at byrådets afgørelse må anses for at have fornøden hjemmel i bygningslovgivningen, da der er tale om principielt forskellige forslag til enfamiliehusbebyggelse på ejendommen.

...

Klagerens opmærksomhed bør dog henledes på, at amtsrådet ikke herved har taget stilling til, om byrådet kan antages at være bundet af tidligere beslutninger om fastsættelse af et niveauplan, såfremt et projekt ønskes gennemført i overensstemmelse hermed.

...«

A klagede over amtsrådets afgørelse til byggestyrelsen, der i skrivelse af 19. januar 1983 meddelte ham følgende:

» ...

Et plan bestemt ved overkant, sokkel eller som i dette tilfælde stuegulvsniveau er efter byggestyrelsens opfattelse ikke et niveauplan i bygningsreglementets forstand. Det fremgår af sagen, at kommunen gennem hele byggesagen har ønsket, at højdegrænseplanerne bestemt ud fra den eksisterende bygnings højde ikke blev overskredet, og man har derfor i mangel af oplysning om grundens koter krævet, at stuegulvet i et nyt projekt ikke lå over

stuegulvniveauet i det tidligere hus. Ved Deres fremsendelse af oplysning om ejendommens koter fastsættes niveauplanet i kote 3150 således, at beregningen af højdegrænseplaner på dette grundlag i det væsentlige stemmer overens med den tidligere bygning på grunden. Byggestyrelsen finder herefter, at kommunen har haft hjemmel i bygningsreglementet 1977, kap. 3.1.1., stk. 4, til at fastsætte et niveauplan som sket i skrivelse af 22. april 1982.

Man finder dog anledning til at bemærke, at kommunen efter byggestyrelsens opfattelse, allerede ved byggesagens start, burde have benyttet bestemmelsen i bygningsreglement 1977, kap. 1.2., stk. 7, til at kræve oplysning om ejendommens koter og på dette grundlag fastsætte et niveauplan, når klagerens projekt viste, at der ønskedes opført et projekt, der var væsentlig højere end den eksisterende bygning.

...«

Den 22. februar 1983 ansøgte A kommunen om udstedelse af byggetilladelse til et parcelhus på grundlag af sin ansøgning af 1. maj 1981.

I skrivelse af 16. marts 1983 meddelte kommunen A følgende:

» ...

Udvalget for teknik og miljø har den 14. marts 1983 haft sagen forelagt, og vedtog, at der ikke kan meddeles byggetilladelse ud fra det foreliggende materiale, idet byggestyrelsen i afgørelsen af 19. januar 1983 underkender kommunens administration af højdefastlæggelsen ud fra eksist. gulvhøjder. Byggestyrelsen fastslår i klageafgørelsen kommunens korrekte handlemåde ved fastlæggelsen den 22. april 1982 af et niveauplan i kote 31.50 på grundlag af den den 25. marts 1982 af Dem indleverede koteplan af grunden.«

A klagede over kommunens afgørelse til Århus amtsråd, der indhentede en udtalelse af 17. maj 1983 fra kommunen, hvori der anførtes følgende:

» ...

Byggestyrelsen har i klageafgørelsen den 19. januar 1983 underkendt kommunens måde at fastlægge niveauplanet på ud fra eksisterende gulvhøjde, hvorfor man fortsat mener, at huset skal kotesættes på tegningerne.

Ved aktindsigt er klageren kommet i besiddelse af et koncept til byggetilladelse på grundlag af ansøgningen af 1. maj 1981 samt en tegning med en underskrift, uden at tegningen øvrigt var godkendelsesstemplet.

Tegningen er underskrevet af rent praktiske arbejdsmæssige årsager, idet der kun manglede fastsættelse af højdeplaceringen. Tilladelsen strandede på højdefastsættelsen, og man finder ikke at en underskrift på en tegning uden godkendelsesstempler og en kladde til tilladelse kan betragtes som en byggetilladelse.

Tegning og koncept har ikke på noget tidspunkt været sendt ud af huset.

...«

I skrivelse af 17. august 1983 meddelte Århus amtsråd A følgende:

» ...

Som sagen foreligger oplyst og som beskrevet foran, har amtsrådet forstået Deres klage således, at De nu ønsker at udnytte det forhåndstilsagn om byggetilladelse, som Rønde kommune meddelte Dem i skrivelse af 3. juni 1981.

I denne anledning skal man for så vidt angår spørgsmålet om kommunens skrivelse af 3. juni 1981 skal respekteres meddele, at der i bygningsreglementets kap. 1.4. er indeholdt en generel tidsbegrænsning af byggetilladelser og evt. tilsagn herom.

Amtsrådet finder med henvisning hertil ikke grundlag for at realitetsbehandle klagen for så vidt angår dette klagepunkt, jfr. byggelovens § 23, hvorefter afgørelser kan påklages, såfremt der er tale om forståelse af loven, eller såfremt afgørelsen efter klagemyndighedens vurdering har almindelig interesse eller videregående betydelige følger for klageren.

...«

A klagede over amtsrådets afgørelse til byggestyrelsen, der i skrivelser af 6. juni 1984 meddelte ham følgende:

»... man er af den opfattelse, at skrivelsen af 3. juni 1981 fra kommunen i relation til spørgsmålet om meddelelse af byggetilladelse har karakter af en udtalelse fra kommunen som et led i Deres løbende forbindelse og drøftelser med kommunen om bebyggelsen på grunden. Denne skrivelse kan således ikke betragtes som en byggetilladelse og er derfor heller ikke omfattet af byggelovgivningen. Hvorvidt skrivelsen er retlig bindende for kommunen falder udenfor, hvad byggestyrelsen skal tage stilling til i henhold til byggeloven, og afgørelsen heraf må således henvises til domstolene.

...«

I skrivelse af 10. september 1984 til mig fastholdt A, at niveauplanet ikke burde ligge under stueplanet i det oprindelige hus.

I skrivelse af 12. februar 1985 anførte byggestyrelsen, at det er almindeligt forekommende, at bygherren og kommunen i forbindelse med detailprojekteringen har løbende forhandlinger om den nærmere udformning af projektet. Det var byggestyrelsens opfattelse, at der måtte være et vist spillerum for ret frie drøftelser i denne fase med henblik på parternes nærmere vurdering af enkeltheder i projektet. Byggestyrelsen havde lagt til grund, at kommunens skrivelse af 3. juni 1981 ikke kunne betragtes som en byggetilladelse eller et afslag herpå, men alene »som en udtalelse fra kommunen som led i klagerens løbende drøftelser med kommunen om bebyggelsen på grunden«. Byggestyrelsen havde derfor fundet, at spørgsmålet, om skrivelsen kunne anses for retligt bindende for kommunen, faldt udenfor, hvad styrelsen skulle tage stilling til i henhold til klageadgangen efter byggeloven.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til klageren:

»Som (tidligere) meddelt Dem ... har ombudsmanden i sin praksis lagt til grund, at han alene kan tage stilling til klager over afgørelser truffet i henhold til byggelovgivningen i det omfang den overordnede statslige myndighed, byggestyrelsen, har taget stilling til sagen.

Byggestyrelsen har afvist at tage stilling til Deres klage over, at De ikke har kunnet få udstedt byggetilladelse på grundlag af det niveauplan, som

kommunen i skrivelsen af 3. juni 1981 meddelte at kunne acceptere.

Baggrunden for byggestyrelsens afvisning er styrelsens opfattelse, hvorefter tilkendegivelsen i kommunens skrivelse af 3. juni 1981 ikke kan betragtes som en afgørelse, der er omfattet af byggelovgivningen, og hvorefter spørgsmålet, om kommunen er bundet af tilkendegivelsen, derfor ikke kan påklages til byggestyrelsen, jfr. byggelovens § 23.

Det følger af det ovenfor anførte om begrænsningerne i min kompetence, for så vidt angår klager over afgørelser truffet i henhold til byggelovgivningen, at jeg i den foreliggende sag alene kan tage stilling til byggestyrelsens afgørelse om at afvise at behandle Deres klage med den af styrelsen anførte begrundelse.

Byggestyrelsens opfattelse, hvorefter kommunens skrivelse af 3. juni 1981 alene kan betragtes som en »udtalelse«, der ikke er omfattet af byggelovgivningen, kan jeg ikke være enig i. Jeg henviser herved til det af kommunen anførte om, at der i juni 1981 kun manglede fastlæggelse af et niveauplan, før en byggetilladelse kunne udstedes, at uenigheden mellem Dem og kommunen kun angik fastlæggelsen af niveauplanet, at kommunen i skrivelsen af 3. juni 1981 forespurgte, om De ønskede byggetilladelse udstedt på kommunens vilkår om niveauplan, og at kommunen den 3. september 1981 meddelte Dem, at De kunne klage til amtsrådet over »beslutningen af 1.6.1981 om uændret gulvniveau«.

Ligesom amtsrådet må jeg lægge til grund, at De i skrivelsen af 3. juni 1981 fik meddelt et forhåndstilsagn om byggetilladelse på nærmere angivne vilkår.

Bedømmelsen af den retlige betydning af en tilkendegivelse som den, der er indeholdt i kommunens skrivelse af 3. juni 1981, må således efter min opfattelse ske med udgangspunkt i almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om retsvirkningerne af offentlige myndigheders meddelelse af forhåndsbesked.

Når det lægges til grund, at der i relation til byggelovgivningen er meddelt Dem en forhåndsbesked, er spørgsmålet, om - og i bekræftende fald for hvor langt et tidsrum, sammenlign herved bestemmelsen i byggelovens § 16, stk. 1, 3. pkt. - denne besked er bindende, efter min opfattelse et sådant retligt spørgsmål, som byggestyrelsen skal tage stilling til i henhold til byggelovens § 23.

Jeg har gjort byggestyrelsen bekendt med min opfattelse og henstillet til styrelsen at tage sagen op til realitetsbehandling.

... «

I skrivelse af 29. oktober 1985 underrettede byggestyrelsen mig om, at styrelsen havde anmodet Århus amtsråd om at tage stilling til, om et forhåndstilsagn om byggetilladelse på nærmere angivne vilkår var retligt bindende.

Jeg meddelte herefter byggestyrelsen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.