

Afgørelse i klagesag om Københavns Kommunes afslag på dispensation fra lokalplan til etablering af 12 parkeringspladser på [vejnavn1]

18/06193 (tidl. NMK-33-04760)

Københavns Kommune har den 29. maj 2018 givet afslag på dispensation fra lokalplan nr. 24 med tillæg 1, Fix-karreen, til etablering af 12 parkeringspladser på ejendommen [adresse1].

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver afgørelsen og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Klagen til Planklagenævnet

Ansøger, som er ejer af ejendommen, klagede den 26. juni 2018 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse.

I klagen er der navnlig klaget over, at lokalplanbestemmelsen ikke har sådan en præcision, at bestemmelsen kan håndhæves, ligesom kommunen ikke har en saglig grund til at nægte dispensation.

2. Sagens oplysninger

2.1. Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører en ejendom, som ligger på [adresse1].

På ejendommen er der allerede opført etagebebyggelse, og bygningens

samlede etageareal udgør ifølge kommunens oplysninger 2.073 m². I ejendommen er der blandet bolig og erhverv. Der er på ejendommen et gårdareal med grønne områder og legeplads, og der er ikke etableret parkeringspladser.

Ejendommen er omfattet af lokalplan nr. 24, med tillæg 1, Fix-karreen, vedtaget henholdsvis oktober 1981 og oktober 1992.

Lokalplanens formål er gengivet i lokalplanens § 1:

Formålet med denne lokalplan er at tilrettelægge de fremtidige bebyggelses-forhold for området således, at ny boligbebyggelse i videst muligt omfang tilpasses en eksisterende boligbebyggelse i området og kvarteret i øvrigt. For området nærmest [vejnavn2] forudsættes der dog udarbejdet en supplerende lokalplan, førend nybyggeri kan finde sted, blandt andet fordi der i denne karre forventes placeret en ny hovedtransformerstation.

Om områdets anvendelse fremgår følgende af lokalplanens § 3:

Stk. 1. Området deles som vist på planen i karre: A og B.

Stk. 2. Karreerne fastlægges til boligområde. Der må foruden boliger kun indrettes sådanne forretnings- og kontorlokaler og lignende, som efter magistratens skøn har naturlig tilknytning til kvarterets bebyggelse.

Forretnings- og kontorlokaler må dog kun indrettes i den nederste etage, mod [vejnavn3] og [vejnavn1] dog i de to nederste etager.

Endvidere kan der efter magistratens nærmere godkendelse opføres og indrettes kollektive anlæg og institutioner - herunder vuggestuer og børnehaver - der naturligt finder plads i et boligkvarter.

Et eventuelt transformeranlæg må dog kun placeres i karre: B.

Om ubebyggede arealer fremgår følgende af lokalplanens § 9:

Stk. 1. Friarealerne (ekskl. parkerings- og tilkørselsarealer, jfr. stk. 3) skal - ud over areal til eventuelle børneinstitutioner - udgøre mindst 40 pct. af boligetagearealet + 10 pct. af erhvervsetagearealet og skal anlægges med opholdsarealer, herunder legeplads, efter magistratens nærmere godkendelse.

[...]

Stk. 3. Parkeringsdækningen skal være af størrelsesordenen 1 vognplads pr. 100 m² etageareal. Halvdelen af parkeringspladserne kan indrettes på terræn inden for karreen efter magistratens nærmere bestemmelse. De øvrige parkeringspladser skal etableres som underjordisk anlæg eller eventuelt andetsteds i kvarteret, alt efter magistratens nærmere bestemmelse.

[...]

2.2. Forløbet før kommunens afgørelse

Klageren ansøgte den 27. april 2017 kommunen om tilladelse til at etablere 12 parkeringspladser på ejendommen.

Kommunen foretog den 11. og 12. januar 2018 naboorientering efter planlovens § 20 af de omkringboende.

Der indkom i høringsperioden 30 høringssvar, herunder en underskriftsindsamling.

Ansøgeren indsendte den 12. april 2018 supplerende oplysninger til sagen.

Sagen blev behandlet på Teknik- og Miljøudvalgets møde den 7. maj 2018 pga. de mange kritiske indsigelser samt et politisk ønske herom.

Det fremgår af dagsordenen fra udvalgsmødet, under punktet "sagsfremstilling", at forvaltningen havde indstillet til, at udvalget meddelte dispensation fra lokalplanen.

Det fremgik ligeledes af dagsordenen, at bl.a. lokalplanens § 9, stk. 3, er en kompetencenorm, som kræver dispensation fra lokalplanen, uanset hvad der er ansøgt om. Projektet skal derfor godkendes – formelt med en dispensation fra lokalplanen – selvom dispensationen ikke er et udtryk for en fravigelse af lokalplanen.

Det fremgik endvidere, at ejeren, efter forvaltningens opfattelse, har ret til at etablere parkeringspladserne, og at der ikke er en saglig begrundelse for at afslå dispensation.

Teknik- og Miljøudvalget besluttede, at der skulle meddeles afslag på dispensation og afgav følgende protokolbemærkning:

Partierne stemmer imod at give dispensation til lokalplanen til 12 parkeringspladser, fordi det indebærer, at gårdmiljøet ødelægges samt begrænser trafiksikkerheden for børnene.

2.3. Kommunens afgørelse

Københavns Kommune har den 29. maj 2018 truffet afgørelse om at meddele afslag på dispensation fra lokalplanens § 9, stk. 3, til etablering af 12 parkeringspladser på ejendommen.

Det fremgår af afgørelsen, at lokalplanens krav til friarealprocent fortsat vil være opfyldt selv efter etablering af 12 parkeringspladser, jf. lokalplanens § 9, stk. 1.

I afgørelsen er Teknik- og Miljøudvalgets protokolbemærkning gengivet. [1]

Det fremgår af afgørelsen, afsnittet "baggrund for afslaget", at dette er begrundet med, at etableringen af 12 parkeringspladser vil medføre, at gårdmiljøet ødelægges for børn og brugere i øvrigt ved, at et eksisterende grønt areal optages til parkeringspladser og til- og frakørsel i en gård, hvor der på nuværende tidspunkt ikke er andre parkeringspladser eller trafik.

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at denne er baseret på lokalplanens § 9, stk. 3, om, at parkering både under og over terræn kræver kommunens nærmere godkendelse.

2.4. Klagen og bemærkninger til klagen

2.4.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagen af 26. juni 2018. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 12. juli 2018.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Klagen

Klageren gør gældende, at lokalplanens § 9, stk. 3, ikke har en sådan præcision, at kommunen kan håndhæve bestemmelsen som et maksimum for parkeringsdækning.

Klageren gør desuden gældende, at kommunen ikke har en saglig grund til at nægte dispensation. Klageren henviser til, at kommunens egen forvaltning har anført, at der hverken er en juridisk eller saglig begrundelse for at meddele afslag.

Derudover anfører klageren, at Teknik- og Miljøudvalgets begrundelse på ingen måde har hjemmel i lokalplanens § 9, stk. 3, da forholdene inddraget i begrundelsen ikke kan indgå i en vurdering efter lokalplanens § 9, stk. 3. Der henvises bl.a. til, at bygningsreglementet angiver, at parkeringsarealerne skal

være tilstrækkelige.

2.4.3. Kommunens bemærkninger til klagen

Kommunen oplyser på baggrund af klagen, at kommunen forstår parkeringsnormen i lokalplanens § 9, stk. 3, således, at denne er udtryk for en præcis angivelse på 1 parkeringsplads pr. 100 m², dvs. hverken mere eller mindre. Reglen fortrænger bygningsreglementets regler om helhedsvurdering.

Kommunen oplyser, at etableringen af parkeringspladser er umiddelbart tilladt efter lokalplanens § 9, stk. 1, om friarealer.

Kommunen oplyser endvidere, at etableringen af 12 parkeringspladser kræver dispensation efter lokalplanens § 9, stk. 3, fordi der er fastsat en hovedregel om, at parkeringspladser skal placeres som underjordiske anlæg, men at kommunen har mulighed for, at dispensere til at der etableres parkeringspladser på terræn.

Kommunen henviser desuden til, at etablering af parkeringspladser både under og over terræn kræver kommunens godkendelse.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3. [2]

Det er et retligt spørgsmål, om kommunen har haft hjemmel til at give afslag på dispensation fra lokalplanen og om kommunens begrundelse herfor er saglig.

Om kommunen i det konkrete tilfælde vil meddele dispensation er imidlertid en skønsmæssig afgørelse, som Planklagenævnet ikke kan tage stilling til. Nævnet kan således ikke tage stilling til, om et afslag på dispensation er rimelig eller hensigtsmæssig, herunder i forhold til klagerens interesser.

3.2. Umiddelbart tilladt eller krav om dispensation

Bestemmelserne i en lokalplan er bindende over for borgerne, jf. planlovens § 18. Det betyder, at nye forhold, der er i overensstemmelse med lokalplanen, eller som ikke er reguleret af lokalplanen, er umiddelbart tilladte efter planloven. Derimod forudsætter dispositioner, der ikke er i overensstemmelse

med lokalplanen, at kommunen kan og vil dispensere fra lokalplanbestemmelserne.

En bestemmelse i en lokalplan kan være formuleret som en såkaldt kompetencenorm, som giver mulighed for en konkret fravigelse af en lokalplanbestemmelse. Bestemmelsen kan være formuleret sådan, at hovedreglen er et forbud, men at kommunen har mulighed for efter en konkret vurdering alligevel at tillade bestemte dispositioner. Bestemmelsen kan også være formuleret som en hovedregel om, at en disposition er umiddelbart tilladt, men med en mulighed for kommunen til efter en konkret vurdering at tillade også andre dispositioner. Kommunens udnyttelse af en kompetencenorm skal gennemføres ved en dispensationsprocedure efter bestemmelserne i planlovens § 19 og efter bestemmelserne i planlovens § 20 om forudgående naboorientering.

Lokalplanen fastsætter i § 9, stk. 3, at der skal etableres 1 parkeringsplads pr. 100 m² etageareal. Da ejendommens etageareal er 2.073 m², skal der etableres i alt 20 parkeringspladser. Der er ansøgt om etablering af 12 parkeringspladser.

Det fremgår af § 9, stk. 3, at halvdelen af parkeringspladserne kan indrettes på terræn inden for karreen efter magistratens nærmere bestemmelse, og at de øvrige parkeringspladser skal etableres som underjordisk anlæg eller eventuelt andetsteds i kvarteret, alt efter magistratens nærmere bestemmelse.

Planklagenævnet forstår bestemmelsen på den måde, at den dels vedrører spørgsmålet om,

- *hvor mange* parkeringspladser, der kan indrettes inden for karreen henholdsvis andre steder ("... halvdelen af parkeringspladserne kan indrettes på terræn inden for karreen..."), dels spørgsmålet om,
- *hvordan* parkeringspladserne nærmere skal indrettes på de nævnte steder ("...kan indrettes ... efter magistratens nærmere bestemmelse...").

Med hensyn til spørgsmålet om, *hvor mange* parkeringspladser, der kan indrettes inden for karreen, indebærer bestemmelsen således, at der kan placeres 10 parkeringspladser inden for karreen. Hvis der – som i denne sag – ønskes placeret 12 parkeringspladser, kræves der derfor dispensation til 2 af disse parkeringspladser.

Planklagenævnet finder således, at det er umiddelbart tilladt efter lokalplanen at indrette 10 parkeringspladser inden for karreen, og kommunen skal (og kan) således ikke give godkendelse/dispensation til dette forhold.

Med hensyn til spørgsmålet om, *hvordan* parkeringspladserne nærmere kan indrettes, så indebærer formuleringen af bestemmelsen, at den nærmere placering af de efter lokalplanen krævede parkeringspladser – uanset om disse etableres inden for karreen eller uden for karreen – kræver en godkendelse fra kommunen. Lokalplanen fastlægger ikke, hvilken nærmere indretning der er umiddelbart tilladt eller umiddelbart forbudt, og som kommunen kan fravige ved en dispensation.

Lokalplanbestemmelser skal som udgangspunkt udformes som forholdsnormer, hvor det klart fremgår, hvad der er tilladt eller ikke er tilladt på de omhandlede ejendommen. Der er ikke i planloven adgang til, at kommunen i en lokalplan udskyder stillingtagen til planlægningsmæssige spørgsmål til en senere præcisering/supplering i udfyldende – formløst tilvejebragte – udstykningsplaner, bebyggelsesplaner, beplantningsplaner eller lign. Dette skyldes, at sådanne planer ikke vedtages efter den i planlovens kapitel 6 fastlagte procedure med inddragelse af offentligheden. Sådanne supplerende ”planer” kan derfor ikke tillægges nogen retsvirkning. Planklagenævnet finder, at det samme gør sig gældende i forhold til konkrete afgørelser, som udfylder lokalplanen i relation til forhold, der ikke er nærmere reguleret af lokalplanen.

Planklagenævnet finder, at kommunen med udformningen af § 9, stk. 3, reelt har udskudt stillingtagen til den nærmere placering af parkeringspladser til efterfølgende beslutninger, hvilket ikke er i overensstemmelse med planloven. Denne del af bestemmelsen har således ikke retsvirkning.

Da kommunen har truffet afgørelse ud fra en forudsætning om, at alle de ansøgte 12 parkeringspladser krævede dispensation, lider afgørelsen af en retlig mangel.

3.3. Mulighed for at give dispensation

En kommune kan dispensere fra en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med planens principper, eller hvis dispensationen tidsbegrænses, jf. planlovens § 19, stk. 1. Videregående afvigelser end dem, der er nævnt i stk. 1, kræver vedtagelse af en ny lokalplan, jf. planlovens § 19, stk. 2.

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

Principperne omfatter derimod som hovedregel ikke de bestemmelser, der mere detaljeret regulerer bebyggelsens omfang, udformning og placering, medmindre disse bestemmelser netop er fastlagt for at fastholde en særlig udformning af bebyggelsen.

At en bebyggelsesregulerende 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 bebyggelsesregulerende bestemmelse, eller af karakteren og detaljeringsgraden af lokalplanbestemmelsen eller lokalplanen.

Det samme må antages at gælde i forhold til bestemmelser om placering af parkeringspladser.

Planklagenævnet finder ikke, at en dispensation fra lokalplanens § 9, stk. 3, om det maksimale antal parkeringspladser inden for karreen er i strid med lokalplanens principper. Nævnet har lagt vægt på, at lokalplanens formålsbestemmelse ikke specifikt henviser til denne bestemmelse og at bestemmelsen i øvrigt ikke er af en sådan karakter eller har en sådan detaljeringsgrad, at den kan anses for at være en del af planens principper.

Planklagenævnet lægger desuden ud fra kommunens oplysninger til grund, at lokalplanens bestemmelser om friarealer vil være overholdt, selvom der etableres 12 parkeringspladser.

Kommunen har således haft mulighed for at give dispensation i forhold til de 2 parkeringspladser, som overstiger de 10 parkeringspladser, som er umiddelbart tilladt.

Selve afgørelsen om afslag på dispensation er baseret på en skønsmæssig vurdering, der ikke kan efterprøves af Planklagenævnet. Kommunens afgørelse skal imidlertid være i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger, herunder kravet om en saglig begrundelse.

3.4. Saglige planlægningsmæssige hensyn

Klageren har gjort gældende, at kommunen ikke har en saglig grund til at nægte dispensation, og at begrundelsen ikke har hjemmel i lokalplanens § 9, stk. 3.

En kommune skal foretage en konkret og individuel vurdering af det ansøgte, og kommunens skønsmæssige vurdering skal være baseret på saglige og planlægningsmæssigt relevante hensyn.

Det fremgår af afgørelsen, at denne er begrundet med, at etableringen af 12 parkeringspladser vil medføre, at gårdmiljøet ødelægges for børn og brugere ved, at et eksisterende grønt areal optages til parkeringspladser og til- og frakørsel i en gård, hvor der på nuværende tidspunkt ikke er andre parkeringspladser eller trafik. Det fremgår ligeledes, at afslaget er meddelt af hensyn til trafiksikkerheden for de omkringboende børn.

Planklagenævnet finder, at hensynet til, hvordan et ansøgt forhold kan påvirke et eksisterende gårdmiljø, der anvendes af børn og brugere af ejendommen, er et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn, som kommunen kan lægge vægt på i sin skønsmæssige vurdering af, om kommunen ønsker at dispensere fra en lokalplan. Der kan også efter omstændighederne lægges vægt på mulighederne for en hensigtsmæssig afvikling af trafik til og fra en ejendom, idet der dog ikke skal varetages hensyn i forbindelse med behandling af en dispensationssag efter planloven, som bedre/mere detaljeret kan håndteres ved administration af vejlovgivningen eller færdselslovgivningen.

Planklagenævnet forstår dog afgørelsen således, at kommunen har sammenlignet påvirkningen af gårdmiljøet og de trafiksikkerhedsmæssige forhold ved et scenarie med 0 parkeringspladser med et scenarie med 12 parkeringspladser. Kommunen skulle have sammenlignet et scenarie med de 10 parkeringspladser, som er umiddelbart tilladte, med et scenarie med de yderligere 2 parkeringspladser, som kræver dispensation.

Som nævnt ovenfor er afgørelsen baseret på en forkert antagelse af, at alle de 12 ansøgte parkeringspladser krævede dispensation. Planklagenævnet finder, at dette – sammenholdt med, at begrundelsen for afgørelsen bygger på samme antagelse – medfører, at afgørelsen lider af en væsentlig retlig mangel. Afgørelsen er således ugyldig.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver og hjemviser Københavns Kommunes afgørelse af 29. maj 2018 om afslag på dispensation fra lokalplan nr. 24 med tillæg 1, Fix Karreen, til etablering af 12 parkeringspladser på ejendommen [adresse1].

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet. [3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

4. Gebyr

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

1. Protokolbemærkningen er citeret i afsnit 2.2. ↑
2. Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning med senere ændringer ↑
3. Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet. ↑

Sag:

18/06193 (tidl.
NMK-33-04760)

Dato:

26. oktober 2018.

Emner:

Planloven, retlig (...)

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800
Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>).