

Bevarende lokalplaner – kursus den 25. oktober 2011

Hvad holder i byretten?

v. advokat Jens Flensborg – jfl@energiogmiljo.dk

Energi & Miljø
Advokatfirma



- Planloven indeholder hjemmel til at udarbejde bevarende lokalplaner
- Spørgsmålet om bevaringsværdighed er ifølge planloven op til kommunalbestyrelsens skøn (skal naturligvis være sagligt begrundet)
- Dvs. ikke særlige krav til alder eller kvalitet til de bygninger mv., som der fastsættes bevaringsbestemmelser for i lokalplaner
- Bevarende lokalplaner – ikke et entydigt begreb – de bevarende bestemmelser kan fastsættes i kombination med bestemmelser om nybyggeri mv.
- Bevarende lokalplaner – stærke som regulerende instrument (detaljeringsgrad og mulighed for kompetencenormer)
- Bevarende lokalplaner – opfattes ofte meget indgribende og kan have stor økonomisk betydning for ejerne

- Bevaring af værdifuld bebyggelse indgår i PL' s **formål**, jf. § 1, stk. 2
 - "Loven tilsigter særlig,*
 - 1) at*
 - 2) at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber"*
- Beskyttelse af kulturmiljøet skal indarbejdes i **kommuneplanen**, og bliver herved bindende for lokalplanlægningen og behandlingen af enkeltsager, jf. § 11a, nr. 15, hvorefter der skal fastsættes retningslinjer for:
 - *"sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af værdifulde kulturmiljøer og andre væsentlige kulturhistoriske bevaringsværdier"*
- Der er i **lokalplankataloget** hjemmel til at fastsætte bindende bestemmelser om bevaring i en lokalplan, jf. § 15, stk. 2, nr. 14 om:
 - *"bevaring af eksisterende bebyggelse, således at bebyggelsen kun med tilladelse fra kommunalbestyrelsen må nedrives, ombygges eller på anden måde ændres"*
 - Anvendes i kombination med lokalplanbestemmelser fastsat med hjemmel i fx nr. 7 (om bebyggelsens udformning), nr. 8 (om anvendelse af bygninger) og nr. 9 (om bevaring af beplantning)

Bevarende lokalplaner omfattes af de almindelige regler og principper for lokalplaner

- De bindende bestemmelse skal fremgå af ”paragrafferne” – ikke nok, at der er en god beskrivelse i redegørelsen eller kortbilagene
 - **NKN citat:** *Det er alene de egentlige lokalplanbestemmelser, der i relation til planlovens § 18 er bindende, mens kort- og tegningsbilag **ikke** i sig selv udgør en del af den bindende plan, **medmindre der i lokalplanbestemmelserne er henvist hertil.***
- Bevarende lokalplaner medfører (heller) ikke handlepligt
 - jf. fx **KFE 2008.52 NKN** - der kunne ikke stilles krav om samtidig udskiftning af alle vinduer i en ejendom
- Krav om præcision og entydighed
 - **KFE 2008.52 NKN** (om fastholdelse af den ydre udformnings karakter)
 - **MAD 2008.2208** (om ”god helhedsvirkning”)
 - **KFE 1998.128** (om ”skæmmende materialer”)
 - **MAD 2006.2192** (om ”længehus”)

Afs. 4.1.4 i den bevarende lokalplan:

De på kortbilaget (...) angivne bevaringsværdige bygninger, (...) skal bevares og må ikke uden kommunalbestyrelsens tilladelse nedrives, ombygges eller på anden måde ændres, dog undtaget indvendig ombygning som ikke ændrer bebyggelsens ydre karakter. Ved konstruktive ændringer af eksisterende bygninger, ved ændret facadeudformning samt ved udskiftning af tag, vinduer og døre skal det tilstræbes, at bygningen får en sådan ydre udformning, at den hidtidige karakter fastholdes.

NKN:

Der er i LP 108 fastsat bestemmelser om den udlagte bevaringsværdige bebyggelse, idet kommunen efter lokalplanens afs. 4.1.4 i hvert enkelt tilfælde vil skulle tillade ændringer af bebyggelsen.

*I relation til en ansøgt udskiftning af nedslidte vinduer vil kommunen således efter denne bestemmelse **konkret kunne stille krav til vinduernes udformning m.v., herunder f.eks. at der skal være tale om trævinduer samt at vinduerne skal være forsynet med enkeltglas.***

*Kommunen kan derimod **ikke** – som det er sket med afgørelsen af 5. juli 2007 – kræve, at alle vinduer i bebyggelsen skal udskiftes samtidig og således afslå at tage konkret stilling til det ansøgte. Det bemærkes i den forbindelse, at klagerne som ejere af 2 af bebyggelsens lejligheder ikke har nogen mulighed for at opfylde et krav om en samtidig udskiftning.*

- **LP-bestemmelse** i paragraf om bevaring og nedrivning af bebyggelse:
 - *Ved ombygning af eksisterende bebyggelse skal oprindelige ydre helheder og detaljer så vidt muligt bevares eller respekteres, og fornyelsen skal sikre en god helhedsvirkning.*
- **Ejeren:**
 - Søgte om udskiftning af ejendommens vinduer – vinduerne havde hidtil været uden sprosser, og ejeren søgte om på ny at isætte vinduer uden sprosser
- **Kommunen:**
 - Meddelte afslag med henvisning til lokalplanen.
 - Huset var fra starten opført med dannebrogsvinduer, og kommunen ville gerne have det oprindelige indtryk tilbage, hvilket man vurderede, at der i lokalplanen var den fornødne hjemmel til at kræve.
- **NKN:**
 - *Denne bestemmelse opfylder ikke kravet om lokalplanbestemmelers klarhed og kan derfor ikke håndhæves som sket.*
 - *Det fremgår ikke i øvrigt af lokalplanens bestemmelser, at der kan stilles krav om isætning af bestemte vinduestyper.”*

KFE 1998.128 ”skæmmende materialer”

LP-bestemmelse i § 8.1 (i en bevarende lokalplan for landsby):

”Til udvendige bygningsdele samt tagflader må ikke anvendes materialer, som efter byrådets skøn virker skæmmende ”.

NKN:

Hvis man generelt vil modsætte sig anvendelse af et så almindeligt byggemateriale som træ skal det fremgå direkte af lokalplanen

Ansøgeren og offentligheden i øvrigt kunne ikke have en forventning om, at træ ikke var et tilladt byggemateriale

Bestemmelsen i § 8.1 ”kan alene anvendes til i konkrete tilfælde at modsætte sig helt specielle – skæmmende - byggematerialer, som det ikke har været muligt på forhånd at opregne udtømmende i en lokalplan.”

MAD 2006.2192 – bevarende lokalplan med krav om, at bebyggelse skulle være ”længehuse”

Energi & Miljø
Advokatfirma

”Miljøministeriet, SNS, har udarbejdet en Lokalplanordbog, hvori længehus defineres således: “Hus hvis grundplan er et rektangel. Det traditionelle danske længehus er på 1 1/2 etage med symmetrisk tag og udnyttelig tagetage og er højst 8 m bredt. ”

*NKN finder, at der ved forståelse af begrebet længehus i en bevarende lokalplan, **der ikke nærmere definerer, hvad der konkret skal forstås ved begrebet**, må tages udgangspunkt i det traditionelle danske længehus som beskrevet i lokalplanordbogen. Formuleringen af bestemmelserne i den foreliggende lokalplan, der er udarbejdet i 2002, og de eksempler, **der vises i lokalplanredegørelsen**, synes at være i overensstemmelse hermed.*

*Dette er **ikke ensbetydende med, at enhver ændring af det helt traditionelle længehus, som defineret i lokalplanordbogen og vist på lokalplanens bilag, bevirker, at huset ikke er et længehus**. Det er NKN's opfattelse, at afgørende for, om et hus er tilladt i medfør af en lokalplan, der stiller krav om en bestemt hustype, er, hvilken hustype husets mest dominerende træk peger på. For at afgøre om et hus er et længehus, må der således foretages en konkret vurdering af samtlige elementer i projektet i forhold til det traditionelle, definerede længehus, og på denne baggrund må det besluttes, om det pågældende projekt er omfattet af lokalplanens krav.”*

Særligt om kompetencenormer (1)

- PL § 15, stk. 2, nr. 14
 - Indeholder direkte hjemmel til at fastsætte bestemmelser om bevaring som kompetencenormer (... *bebyggelse må kun nedrives/ombygges efter tilladelse*)
 - Fraviger herved det almindelige udgangspunkt om, at kompetencenormer skal undgås i lokalplaner
- For grundejeren kan kompetencenormer være problematiske:
 - Det følger ikke direkte af lokalplanen, hvad han må og ikke må
 - Grundejeren kan derfor i nogle tilfælde have større interesse i en detaljeret regulering, hvor krav og begrænsninger fremgår direkte af lokalplanen
- For større bevaringsværdige områder er anvendelse af kompetencenormer antagelig nødvendig (ikke muligt på forhånd at komme ansøgninger)
- Kompetencenormer kan kombineres med detaljerede krav til ny bebyggelse, samt beskrivelse af baggrunden og formålet med bevaringskravet i formålsbestemmelse og redegørelsen (kan indgå som fortolkningsmomenter – jf. fx sagen om ”længehuset”)

Særligt om kompetencenormer (2)

- PL § 15, stk. 2, nr. 14 ændrer ikke på, at en ”tilladelse til nedrivning”
= en dispensation fra lokalplanen
- PL § 19 – der kan ikke dispensere, hvis det er i strid med planens principper
 - Når lokalplanen i sig selv indeholder en kompetencenorm med mulighed for at tillade nedrivning eller fravigelse af lokalplanens bestemmelser, vil en dispensation sjældent være i strid med planens principper
 - Hvis lokalplanen fastsætter meget præcise krav til det pågældende forhold, kan dispensation dog være udelukket – jf. **KFE 2006.121** (bevarende lokalplan for landsby retningsgivende udstykningsplan – med henvisning til lokalplanens formål og regulering af udformning og materialevalg og præcise krav til placering af fremtidig bebyggelse iht. udstykningsplanen var udstykning i strid hermed i strid med lokalplanens principper)
 - (En tilladelse/dispensation kan være af så stor betydning for det omgivende miljø, at der er lokalplanpligt, PL § 13, stk. 2)
- PL § 20 om naboorientering gælder, jf. **NKO 47**
- Der kan fastsættes vilkår i en tilladelse/dispensation
 - vilkår skal være sagligt begrundede – dvs. krav om sammenhæng og proportionalitet mellem det, der dispenseres fra og de vilkår, som stilles i dispensationen

- Bevarende lokalplaner er typisk mere indgribende i forhold til ejerne af de omfattede ejendomme end almindelige lokalplaner
 - Mere detaljerede
 - Flere restriktioner/forbud end muligheder
 - Bindingerne er ofte fordyrende for byggeriet
- Derfor i højere omfang end ved almindelige lokalplaner anledning til at overveje:
 - Medinddragelse af ejerne
 - Retssikkerheden for ejerne – herunder i relation til brug af kompetencenormer
 - Spørgsmål om den bevarende lokalplanlægning kan fravige det almindelige princip om, at planlægning er udtryk for en erstatningsfri regulering (det vil som altovervejende hovedregel **ikke** være tilfældet (smlg. også sag om Skovshoved Hotel, MAD 2008.1935 H)
 - Spørgsmål om overtagelsespligt efter PL § 49

Nedrivningsforbud i en lokalplan kan udløse overtagelsespligt for kommunen

*§ 49. Når det i en lokalplan eller en byplanvedtægt er bestemt, at en bebyggelse **ikke må nedrives uden tilladelse** fra kommunalbestyrelsen, og **tilladelsen nægtes**, kan ejeren forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning.*

Stk. 2. Overtagelsespligten efter stk. 1 påhviler dog kun kommunen, hvis der er et væsentligt misforhold mellem ejendommens afkastningsgrad og afkastningsgraden for ejendomme med en lignende beliggenhed og benyttelse, som ikke er omfattet af et nedrivningsforbud.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse, når en ejendom helt eller delvis er omfattet af et forbud mod større byggearbejder, jf. § 15, stk. 2, nr. 19.

Overtagelsespligt efter § 49 – eksempler fra taksationspraksis

- **KFE 1994.185** og **KFE 2007.193** – vedrørende hhv. ”Studestalden” og ”Kaserneboulevarden” i Århus
- Overtagelsespligt i begge sager - bla. som følge af ejernes realistiske forventninger til muligheder for huludfyldning og byggemuligheder i h.t. KMPL
- **MAD 2010.378** vedr. nedrivningsforbud for bevaringsværdig fabriksbygning fra 1917
- Ikke overtagelsespligt - ejendommen lå i landzone og var omfattet af forskellige byggelinjer mv., hvorfor ejer ikke havde haft berettigede forventninger om en mere intensiv udnyttelse. Lokalplanen havde ikke forringet ejendommens økonomiske afkastningsgrad
- **MAD 2009.2780** vedr. bygning omfattet af bevarende lokalplan.
- Ejeren krævede erstatning for værdiforringelse (havde solgt med tab)
- Tax.komm. afviste erstatning ud fra analogi af § 49 – udpegningen af bygningen som bevaringsværdi i lokalplanen var en *erstatningsfri regulering*
- (O-tax.komm. afviste kravet, da der aldrig var søgt om tilladelse til nedrivning, hvilket er en forudsætning for overtagelsespligt, jf. § 49’ s ordlyd)

KFE 2007.193 - Kaserneboulevarden

*”På baggrund af KMPL ’s retningslinjer og intentionerne for delområdet og den praksis for godkendelse af byggeri i tilsvarende boligområder rundt om i Århus Midtby (...) må kommissionen lægge til grund, at ejeren ved køb af ejendommen har haft en **realistisk og berettiget forventning** om at kunne nedrive huset og opføre et boligbyggeri på i hvert fald 3 etager på ejendommen, svarende til højden af den nærmeste ejendom i Falstersgade og inden for den eksisterende bebyggelsesprocent på 108.*

(...)

*Da den nuværende ejendoms vedligeholdelsesstand er så ringe, at der må **påregnes væsentlige udgifter til istandsættelse for at kunne udnytte ejendommen som hidtil**, finder kommissionen det godtgjort, at den vedtagne lokalplan har medført så forringede udnyttelsesmuligheder for ejendommen, at der består et væsentligt misforhold mellem ejendommens aktuelle, mulige afkastningsgrad og afkastningsgraden for ejendomme med en tilsvarende beliggenhed, som ikke er omfattet af et nedrivningsforbud. Betingelserne for at forlange at kommunen overtager ejendomme er således opfyldt.”*

MAD 2010.378 – den gamle træskofabrik

- Lokalplanens formål:
 - at** bevare bebyggelsen, der har rummet de tidligere Svejlbæk Træskofabrikker,
 - at** bevare det tidligere fabriksanlægs kulturhistoriske og arkitektoniske særpræg,
 - at** bevare det tidligere fabriksanlægs synlighed set fra Julsøvej,
- Bestemmelser om forbud mod nedrivning uden byrådets tilladelse
- Bestemmelser om efter hvilke retningslinjer, der kan ske ombygning og renovering
- Bestemmelser om friarealer, hvorved synligheden af ejendommen sikres og om forbud mod fældning af bevaringsværdig beplantning



Advokat Jens Flensborg
Advokatfirmaet Energi og Miljø
Åboulevarden 49, 4. – 8000 Århus C
Tlf: 25 29 08 48 / jfl@energiogmiljo.dk

Energi & Miljø
Advokatfirma

