

# BEGREBET

## ”I PRINCIPPET SOM VIST ...”

# DØMT UDE

**Landsretsdom kræver fysisk lovliggørelse i en sag, hvor en boligblok er placeret uden for byggefeltet. Samtidigt underkendes en ”lovliggørelseslokalplan” på grund af manglende planlægningsmæssig begrundelse.**

*Af Arne Post*

### **Sagens hovedtræk**

”Bebyggelse skal opføres i princippet som vist på planbilag 5.” – Hvem af os, der har arbejdet med lokalplaner i mange år, har ikke skrevet noget lignende for at indbygge fleksibilitet i planen. Og måske endda skrevet ”i princippet som vist på den retningsgivende bebyggelsesplan” for at øge fleksibiliteten.

Sådanne formuleringer og tolkningen af dem i praksis er centrale i en dom, Østre Landsret afsagde den 11.05.2010. Domsudskriftet<sup>1</sup> på 77 sider giver en grundig gennemgang af en interessant - men for de implicerede mindre spændende – sag.

Den daværende Fredensborg-Humblebæk Kommune vedtog i 1997 lokalplan F 31, der blev revideret flere gange, senest i 2005. Lokalplanen åbner bl.a. muligheden for tæt-lav boligbyggeri i to etager ”i princippet som vist” på et kortbilag i delområde III, samt umiddelbart øst herfor - og

neden for en skråning - nogle rækkehuse i delområde IV.

De lavt beliggende rækkehuse blev solgt nogenlunde samtidigt med den seneste revision af lokalplanen. Da byggermulighederne i delområde III blev udbudt til salg, varierede tilbuddene mellem godt 21 og godt 40 mio. kr. Det indgik i udbudsbetingelserne, at tilbudsprojekter, der var i strid med lokalplanen, ville blive bedømt som ikke-konditionsmæssige. Kommunen solgte til højstbydende, og det indgik i købsaftalen, at bebyggelse skulle ske i overensstemmelse med lokalplanen. Også senere blev det fra kommunens side tilkendegivet, at der ikke kunne forventes givet dispensationer.

Allerede dagen efter at købsaftalen var indgået, sendte køber et revideret projekt, som indeholdt flere boliger, og hvor en del af bebyggelsen, blok 5, blev placeret delvist uden for byggefeltet. Afstanden til skel mod rækkehusene blev herved ændret fra 16 m til 8 m, og blok 5 blev placeret på

toppen af skråningen. Kommunen vurderede, at projektet trods dette var i god overensstemmelse med lokalplanen, og meddelte byggetilladelse. Samtidigt blev godkendt en udjævning af terrænet og opførelse af en støttemur (der senere viste sig at blive mere end 2 m høj) tæt på skel mod rækkehusene.

Umiddelbart efter at byggeriet var påbegyndt, klagede ejerne af rækkehusene i delområde IV til kommunen. Klagerne blev afvist, idet kommunen vurderede, at det godkendte byggeri ”i princippet” var placeret som angivet i lokalplanen. Grunden til at bebyggelsen i område III skulle placeres ”i princippet” som vist på kortbilaget var bl.a. for at give mulighed for en lidt ændret placering af de enkelte boligblokke, for under projekteringen at kunne tilpasse bebyggelsen mest hensigtsmæssigt til de store terrænforskelle i området. I januar 2007 lagde ejerne af rækkehusene sag an mod kommunen. Det medførte i første omgang, at kommunen fik foretaget en advokatundersøgelse,

der bl.a. konkluderede, at byggetilladelsen ikke var i overensstemmelse med lokalplanen. I advokatundersøgelsen blev der refereret til en ombudsmandsudtalelse, som anerkendte, at der i et konkret tilfælde kunne ske en afvigelse på 2-3 m, men denne præciserede samtidig, at en væsentlig afvigelse ville kræve dispensation. (Der er refereret til udtalelsen i den kommenterede planlov<sup>2</sup>, hvor det konstateres, at retningslinjer med kompetencenormer ikke giver kommunalbestyrelsen en videregående dispensationsadgang end fastsat i § 19.)

I advokatundersøgelsen blev der redegjort for mulighederne for henholdsvis en retlig og en fysisk lovliggørelse, hvor en retlig lovliggørelse blev anbefalet som det mindst indgribende. Fredensborg Byråd fulgte denne rådgivning, og vedtog (ved et flertal) i 2009 et lokalplantillæg, som tog sigte på at lovliggøre boligblokkens placering.

### Dommen

Landsretten fandt det godtgjort, at både forskydningen af blok 5 og opførelse af støttemuren medførte betydelige gener for sagsøgerne, navnlig i form af forringet udsigt og indbliksgener, samt at generne oversteg hvad sagsøgerne måtte forvente ud fra lokalplanen. Under disse omstændigheder fandt landsretten, at byggetilladelsen ville have krævet dispensation, og derfor var ugyldig.



Blok 5 med 4 ubeboede boliger til venstre og sagsøgernes rækkehuse til højre. Foto: Allan Nørregaard, Frederiksborg Amts Avis.

Landsretten lagde endvidere til grund, at der ifølge tilkendegivelser fra kommunen ikke havde kunnet forventes givet dispensation, at den nabo-retlige tålegrænse var overskredet, og at økonomiske hensyn har haft afgørende betydning for vedtagelsen af tillægget til lokalplanen. Tillægget blev derfor tilsidesat som ulovligt.

Efter en afvejning af på den ene side bl.a. værdispildsbetragtninger og samfundsøkonomiske interesser og på den anden side de væsentlige udsigts- og indbliksgener, der er påført sagsøgerne ved byggeriet, fandt landsretten, at lovliggørelse skal ske ved fysisk lovliggørelse. Landsretten tillagde det her betydning, at kommunen ikke havde valgt at standse byggeriet, hverken da der blev klaget umiddelbart efter byggeriets påbegyndelse, da resultatet af advokatundersøgelsen forelå, el-

ler da sagsøgernes advokat skrev til kommunen herom. Hvis det var sket, kunne værdispildet have været begrænset.

Dommen kom således til at lyde på, at kommunen blev forpligtet til at udstede påbud til ejeren af blok 5 om fysisk lovliggørelse samt at betale 900.000 kr. i sagsomkostninger til sagsøgerne.

### Refleksioner

En kommunal medarbejder sagde i sin vidneforklaring, at "retningsgivende bebyggelsesplan" er et alment kendt begreb, der også bruges i andre kommuner, og er blevet benyttet med større afvigelser, end der var tale om her. - At brugen er udbredt, bekræftes af en igangværende undersøgelse af lokalplanlægningen i Danmark<sup>3</sup>. Men dommen bør medføre, at sådanne upræcise be-

greber ikke fremover anvendes i lokalplaner. Samt, at sådanne begreber, der findes i mange gældende lokalplaner, ikke opfattes som om de giver kompetence til at godkende væsentlige afvigelser fra lokalplanens bestemmelser.

Efter de afgivne forklaringer lagde landsretten til grund, at hensynet til sagsøgerne (naboerne) ikke var blevet inddraget i overvejelserne, hverken ved ændring af projektet, i forbindelse med udstedelse af byggetilladelsen eller under byggeriet. - Mon ikke mange af os, der har arbejdet med byplanlægning i praksis i mange år, har været i en situation, hvor vi – af forskellige årsager – har fokuseret på "projektet", og ikke fået foretaget den afgørende helhedsbetragtning? Og bagefter søgt at klare det med, at lokalplanen åbnede mulighed for projektet, uanset om det havde uheldige virkninger? For selv hvis den "retningsgivende bebyggelsesplan" havde åbnet mulighed for placering af blok 5 tæt på de lavere beliggende rækkehuse, burde kommunens Plan- og Byggesagsforvaltning – som sagsøgernes advokat pegede på – med sin faglige baggrund og erfaring have set problemet.

Det er også værd at bemærke, at landsretten har lagt til grund, at den naboretlige tålegrænse er overskredet. Det skal ses i relation til, hvad lokalplanen gav grundlag for, og det blev ikke tillagt vægt, at kommunen argumenterede med, at det skrå højdegrænseplan efter bygningsreglementet ikke var overskredet.

Et interessant aspekt er også, at tillægget til lokalplanen blev kendt ugyldigt, idet økonomiske hensyn har haft afgørende betydning for vedtagelsen. Det imødekom en påstand fra sagsøgerne om, at der ved vedtagelsen af lokalplanen var varetaget et ulovligt formål, idet der ikke er en planlægningsmæssig begrundelse for beslutningen, således som planloven kræver. Og så er det godt at få konstateret, at en kommune ikke uden videre kan klare en fejl ved at lave en "lovliggørelseslokalplan". Dommen handler om en konkret sag, og beskæftiger sig ikke med muligheder for retlig lovliggørelse i andre situationer, fx hvor betydelige værdier vil gå til spilde ved fysisk lovliggørelse<sup>4</sup>. Værdispildet er af betragtelig størrelse i sagen om blok 5. Men landsretten har som nævnt tillagt det betydning, at kommunen kunne have standset byggeriet på et tidligere tidspunkt, hvor man burde have indset, at lokalplanen ikke gav grundlag for en så stor forskydning af bygningen til ulempe for naboer – og hvor værdispildet ville have været væsentligt mindre.

#### **Fortsættelse følger?**

Den 18.05.2010 kunne man i Frederiksborg Amts Avis (der fra starten har givet sagen en god dækning) læse, at Økonomiudvalget i Fredensborg Kommune på et møde aftenen før ikke havde taget stilling til, om dommen skulle ankes. Af en pressemeddelelse fremgår det, at kommunen har fyret sin advokat på sagen, og i stedet antaget en

advokat fra Kammeradvokatens kontor, at Økonomiudvalget på et ekstraordinært møde den 3. juni vil træffe afgørelse i sagen, og at kommunaldirektøren i samråd med borgmesteren skal træffe beslutning om de personalemæssige konsekvenser af dommen.

Et lærerigt eksempel på, at en meget almindelig – men upræcis - lokalplanbestemmelse kan få store konsekvenser.

#### **Arne Post, Arkitekt MAA**

1. Domsudskriftet kan ses på:

<http://fredensborg.dk/files/Fredensborg.dk/ESDHT-est/Økonomiudvalget/2010/Maj/Økonomiudvalget/126%20-%20Dom%20i%20sagen%20om%20Slotshaven/3243598.PDF>

2. Lov om planlægning, Anne Birte Boeck, 2. udgave, side 212.

3. Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011, Arne Post et al, side 51. Se: <http://vbn.aau.dk/fbspretrieve/19777878/2010-02.pdf>

4. Et eksempel er nævnt i Lov om planlægning, 2. udgave, side 374. Et andet eksempel er Landsrettens og Højesterets afgørelser i Bilka-sagen.

# FREDENSBORG-SAGEN, EN FORTSÆTTELSE

## Et supplement til artiklen i Byplan nr. 3 om landsrettens dom i sagen om "blok 5" i Fredensborg.

Af Arne Post

Af hensyn til beboerne har et flertal i Kommunalbestyrelsen i Fredensborg Kommune besluttet ikke at anke dommen. Det var ellers opfordringen i et omfattende notat fra advokatfirmaet Poul Schmith.<sup>1</sup> Advokaten skriver om "en dom af tvivlsom rigtighed", og at det er dennes "bestemte opfattelse, at landsrettens dom er forkert, og at Højesteret vil frifinde Fredensborg Kommune for påstanden om fysisk lovliggørelse, mod at Fredensborg Kommune betaler erstatning til de fire naboer."

Professor Peter Pagh gennemgik dommen i Tidsskrift for Miljø 2010. Det gav advokat Svend Paludan-Müller fra advokatfirmaet Bech-Bruun, der havde ført sagen for naboerne, anledning til nogle betragtninger.<sup>2</sup> Han betegner det som en faglig arkitektfejl, at der blev givet byggetilladelse. "En ting er fortolkningen af lokalplanen jf. "i princippet", noget andet og mere skærpene er den manglende omtanke og vurdering af byggeriets indvirkning på omgivelserne. Noget som ligger inden for arkitekters kerneområde." Og senere: "Ingen af de involverede arkitekter udviste den faglige etik, som arkitekter ellers er kendt for." Lokalplanbestemmelser skal være entydigt og præcist formuleret, så borgeren på forhånd ved, hvad der er tilladt.<sup>3</sup> Det er langtfra altid opfyldt. Ud over brug af "principiell", "retningsgivende"

eller "vejledende" kan nævnes "nutidig arkitektur", "stringent og modernistisk formsprog", "byarkitektonisk helhed", "god helhedsvirkning" og krav om etablering af "det nødvendige antal parkeringspladser".

Sagen i Fredensborg har givet naboerne store bekymringer i flere år og har kostet kommunen skønsmæssigt 13 mio. kr. Det er heldigvis sjældent, at fortolkning af upræcise lokalplanbestemmelser har så store konsekvenser. Men det er ikke sjældent, at upræcise bestemmelser gør lokalplaner unødvendigt vanskelige at forstå for borgerne.

Bemærkning fra redaktionen. I BYPLAN nr. 3 blev en tidlig version af Arne Posts artikel trykt. Derfor gives der her plads til dels en opfølgning på

artiklen, men også til en del af det indhold, som desværre ikke kom med i BYPLAN nr. 3.

### *Arne Post, Arkitekt MAA*

#### *Fodnoter*

- 1) Redegørelse fra Kurt Bardeleben, Slotshaven, blok 5 – Østre landsret)*
- 2) Tidsskrift for Miljø, August 2010, 184*
- 3) Naturklagenævnets praksis*



Foto: Allan Nørregaard, Frederiksborg Amts Avis.