

NATURKLAGENÆVNET ORIENTERER

Nr. 506, september 2009

Bindende forhåndstilsagn kunne ikke trækkes tilbage

Københavns Kommune nedlagde forbud efter planlovens § 14 mod etablering af et underjordisk parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen og offentliggjorde samtidig et lokalplanforslag, hvormed den gældende lokalplan ændres, så muligheden for at etablere parkeringsanlæg fjernes.

Kommunen (overborgmesteren) sendte i 2001 breve til Kulturministeren og Statsministeren, hvori det bekræftedes, at kommunen ville medvirke til realisering af et nyt skuespilhus, samt at der kunne opføres et parkeringsanlæg til betjening af skuespilhus og operahus.

Kulturministeriet købte herefter grunden af kommunen, som tilvebragte en lokalplan, hvor der i redegørelsen henvises til kommunens breve. Efter lokalplanen kan der opføres anlæg til offentlige, kulturelle formål samt et offentligt tilgængeligt underjordisk parkeringsanlæg med op til 500 parkeringspladser. Kommunen meddelte byggetilladelse til opførelse af Skuespilhuset i overensstemmelse med lokalplanen, og Skuespilhuset blev opført på baggrund heraf.

Kulturministeriet ansøgte i december 2007 – kort tid før Skuespilhuset var færdigopført – kommunen om byggetilladelse til i overensstemmelse med lokalplanen at etablere et underjordisk parkeringsanlæg. Kommunen varslede herefter ministeriet om, at man agtede at nedlægge et forbud mod det ansøgte. Ministeriet anførte, at kommunens breve fra 2001 efter almindelige forvaltningsretlige principper måtte betragtes som et bindende forhåndstilsagn, og at kommunen ikke havde hjemmel til at trække dette tilsagn tilbage.

Kommunen nedlagde herefter det påklagede forbud efter planlovens § 14 og offentliggjorde lokalplanforslaget. Kommunen anførte i den forbindelse, at brevene fra 2001 alene var udtryk for politiske aftaler, der ikke kunne binde kommunen, da det ville være i strid med de procedureregler, som gælder for tilvejebringelsen af lokalplaner, herunder inddragelse af offentligheden.

Naturklagenævnet udtalte bl.a.:

”Efter planlovens § 14 kan en kommune nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbuddet kan højst nedlægges for et år.

...

Efter § 17 må en ejendom, der er omfattet af et lokalplanforslag, fra det tidspunkt, hvor lokalplanforslaget er offentliggjort, ikke bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold.

Københavns Kommune har i dette tilfælde vedtaget og offentliggjort et lokalplanforslag samtidig med nedlæggelsen af et § 14-forbud, hvorfor lokalplanforslagets foreløbige retsvirkninger er gældende fra forbuddets nedlæggelse.

Forhold, der allerede er lovligt etablerede, eller hvortil der er meddelt byggetilladelse eller et bindende forhåndstilsagn, kan ikke hindres gennem et forbud efter planlovens § 14, ligesom de foreløbige retsvirkninger efter planlovens § 17 af et offentliggjort lokalplanforslag ikke gælder i sådanne tilfælde.

...

Det er ... ikke i denne sag fra nogen side anfægtet, at indholdet af såvel § 14-forbud som lokalplanforslag har hjemmel i planloven. Det spørgsmål, som Kulturministeriet har rejst i klagen, og som Naturklagenævnet skal tage stilling til, er, om kommunen tidligere har meddelt ministeriet et bindende forhåndstilsagn om at kunne etablere et underjordisk parkeringsanlæg under Kvæsthusbroen, som kommunen ikke nu efterfølgende kan trække tilbage.

Københavns Kommune synes at lægge afgørende vægt på, at de tilsagn, der i 2001 er givet Kulturministeriet, ikke er bindende for kommunen, fordi tilsagnene er meddelt i breve underskrevet af kommunens overborgmester. Man må forstå det således, at kommunen mener, at alene Borgerrepræsentationen ville kunne have givet et sådant tilsagn, fordi det alene er Borgerrepræsentationen, der kan vedtage en lokalplan endeligt.

Uanset hvorledes kommunen internt har fordelt sine opgaver, må det tilsagn, der i denne sag er givet af kommunes overborgmester til henholdsvis Kulturministeren og Statsministeren om at ville medvirke til, at der ville kunne etableres et parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen, betragtes som værende givet af kommunen som kompetent myndighed.

Det er rigtigt som anført af kommunen, at Overborgmesteren ikke efter planloven har kompetence til at tilvejebringe en lokalplan, og derfor ikke på forhånd vil kunne love, at en sådan plan får et bestemt indhold. Men heller ikke Borgerrepræsentationen vil kunne afgive et sådant løfte, da en lokalplan skal tilvejebringes efter bestemmelserne herom i planlovens kapitel 6, herunder med hensyn til offentlighedens inddragelse og andre myndigheders mulighed for at nedlægge veto m.v. Det vil således aldrig være muligt for en kommune på forhånd at give tilsagn om, at en lokalplan vil blive endeligt vedtaget eller vil få et bestemt indhold.

Overborgmesterens breve fra 2001 til Kulturministeren og Statsministeren fremstår efter deres indhold som et tilsagn om, at kommunen kunne tiltræde, at der blev opført et skuespilhus og et parkeringsanlæg, samt at man ville søge at tilvejebringe det nødvendige plangrundlag herfor. Tilsagnet indeholder således indirekte et – selvfølgelig - forbehold med hensyn til plangrundlaget. Hvis det havde vist sig, at en sådan lokalplan ikke havde kunnet gennemføres af Borgerrepræsentationen, f.eks. fordi der var blevet fremsat indsigelse/nedlagt veto imod den af en statslig myndighed, eller fordi offentligheden havde fremsat sådanne indsigelser mod lokalplanforslaget, at Borgerrepræsentationen havde valgt ikke at gennemføre denne, ville Kulturministeriet ikke kunne have gjort gældende, at der var meddelt et bindende forhåndstilsagn.

I dette tilfælde tilvebragte Borgerrepræsentationen imidlertid efter de i planlovens kapitel 6 fastsatte procedurermæssige bestemmelser herom den nødvendige lokalplan nr. 374, som muliggør opførelse af såvel Skuespilhuset som et underjordisk parkeringsanlæg, og der er i redegørelsen til denne lokalplan henvist til det i Overborgmesterens breve af 2001 anførte.

Naturklagenævnet finder, at de – stærke - tilkendegivelser, som Overborgmesteren fremkom med i brevene fra 2001, og kommunens efterfølgende tilvejebringelse af lokalplan nr. 374, der muliggør såvel opførelse af Skuespilhuset som det underjordiske parkeringsanlæg, og som i redegørelsesdelen henviser til Overborgmesterens tilkendegivelser, må betragtes som et bindende forhåndstilsagn fra kommunen om, at såvel Skuespilhuset som et underjordisk parkeringsanlæg vil kunne opføres.

...

Et bindende forhåndstilsagn er en begunstigende forvaltningsakt, og en sådan vil kun i ganske særlige tilfælde kunne trækkes tilbage. Dette gælder navnlig, når adressaten har disponeret på grundlag af forvaltningsakten, hvilket Kulturministeriet i dette tilfælde har gjort, da man i tillid til forhåndstilsagnet har købt grunden og på baggrund af en kommunal byggetilladelse har ladet Skuespilhuset opføre.

For at en begunstigende forvaltningsakt i et sådant tilfælde kan trækkes tilbage, vil der skulle forelægge væsentlige nye retlige eller faktiske forhold. Sådanne forhold ses efter Naturklagenævnets opfattelse ikke at foreligge i dette tilfælde.

...

Naturklagenævnets finder herefter, at Københavns Kommune med Overborgmesterens tilkendegivelser samt den efterfølgende tilvejebringelsen af lokalplan nr. 374 og den på grundlag heraf meddelte byggetilladelse til opførelse af Skuespilhuset har meddelt Kulturministeriet et bindende forhåndstilsagn om at kunne opføre et underjordisk parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen, og at der ikke er hjemmel for kommunen til at trække dette tilsagn tilbage.”

Naturklagenævnet ophævede herefter forbud efter planlovens § 14 som ugyldig og udtalte videre, at de foreløbige retsvirkninger efter planlovens § 17 af det offentliggjorte lokalplanforslag som følge af det meddelte bindende forhåndstilsagn ikke vil kunne gøres gældende af kommunen overfor Kulturministeriet med hensyn til det konkrete parkeringsanlæg.

(Afgørelse af 10. juni 2009 j.nr. [NKN-33-02770](#))

- planlovens § 14
- planlovens § 17
- forbud
- foreløbige retsvirkninger
- bindende forhåndstilsagn