

Notat om byggetilladelse til Kirkestræde 5, Annisse

1. PROBLEMSTILLING

Gribskov Kommune har i sagen om byggetilladelse til Kirkestræde 5, Annisse, i mail af 28. februar 2017 anmodet os om at vurdere, om Lokalplan 69.99 Bevarende Lokalplan for Gl. Annisse er fortolket korrekt i administrationens indstillinger til Plan- og Miljøudvalg, Økonomiudvalg og Byrådet.

Gribskov Kommune beder endvidere om vores bemærkninger til administrationens vurdering af erstatningskrav, bygherrens medansvar og kommunens sagsbehandling.

Nedenfor følger en sammenfatning, en kort redegørelse for sagens omstændigheder, og vores vurdering.

2. SAMMENFATNING

Efter planlovens § 18 er en lokalplan bindende, således at der ikke må etableres forhold i strid med lokalplanens bestemmelser, medmindre der er meddelt dispensation. Kommunalbestyrelsen har en skønsmæssig beføjelse til at dispensere, men der kan ikke dispenseres i strid med planens principper, jf. planlovens § 19, stk. 1.

En bestemmelse i en lokalplan må for at kunne håndhæves som en bindende bestemmelse være formuleret så klart og præcist, at der ikke kan herske tvivl om, hvorvidt den er overholdt eller ej. Dispositioner, som ikke klart er i strid med lokalplanen eller dog klart kræver en dispensation, betragtes som tilladte.

Selve højden på det ansøgte hus er ikke i strid med Lokalplan 66.69. Kommunen har fastsat niveauplanet for hovedhuset til kote 16.88 og for carporten til kote 17.71. Niveauplanerne er fastsat som et gennemsnit af terrænets naturlige koter i bygningens fire hjørner. Fastsættelsen af niveauplanet beror på en konkret vurdering og er efter vores bedømmelse sagligt

begrundet. En ændring af niveauplan i den nye byggetilladelse må antages at indebære et betydeligt værdispild. Det er antagelig til hinder for, at afgørelsen kan ændres.

Byggeansøgningen omfatter glaspartier i stuen mod vest. Det er vores vurdering, at det formentlig ikke er tilstrækkeligt klart, at lokalplanen indeholder et forbud mod store glasfacader i nybyggerier inden for lokalplanen. Konsekvensen må være, at glasfacaderne er umiddelbart tilladt og ikke kræver dispensation.

Byggeansøgningen omfatter tillige gavltrekanter i glas. Det er vores vurdering, at lokalplanen formentlig skal forstås således, at gavltrekanter i glas *ikke* er umiddelbart tilladt. Men der må antages at kunne meddeles dispensation.

Byggeansøgningen omfatter endvidere ovenlysvindue i glas. Vinduet er i strid med lokalplanen, men der kan meddeles dispensation.

Når byggetilladelsen er tilbagekaldt, og der skal ske en fornyet vurdering, er udgangspunktet, at sagen skal vurderes på samme måde, som hvis der forudgående var ansøgt om dispensation. Umiddelbart er formodningen for, at der ville være meddelt afslag, men der er en række forhold i sagen, som taler imod, at der meddeles afslag på dispensation.

Mest tungtvejende er det, at byggetilladelsen af 22. marts 2016 er en begunstigende forvaltningsakt. Begrundelsen for tilbagekaldelsen af byggetilladelsen, som var, at naboerne ikke var blevet partshørt, kan ikke bebrejdes bygherren. Kommunen meddelte yderligere i mail 24. maj 2016 bygherren, at ansøgningen var vurderet i forhold til lokalplanen.

Det taler endvidere imod et afslag, at der i 2015 også er meddelt byggetilladelse til ovenlysvinduer i Kirkestræde 2. Det vil i tilfælde af afslag være nødvendigt at indlede en tilsynssag på Kirkestræde 2. Endelig tale værdispild imod et afslag på dispensation.

Det er vores samlede vurdering, at Gribskov Kommune under de foreliggende omstændigheder formentlig ikke er udelukket fra at meddele afslag på dispensation for så vidt angår ovenlysvinduet og gavltrekanter, men resultatet er ikke sikkert. Der er tungtvejende grunde til at meddele dispensation.

Det er umiddelbart vores vurdering, at tilbagekaldelsen af byggetilladelsen som følge af den manglende høring etablerer et ansvarsgrundlag i forhold til et økonomisk tab forårsaget af afbrydelsen og forsinkelsen af byggeriet. Hensynet til manglende partshøring er et væsentligt hensyn, men der ses ikke at være noget at bebrejde bygherren i den henseende.

Såfremt der meddeles afslag på dispensation til ovenlysvindue og gavltrekanter, er det vores vurdering, at bygherren vil kunne kræve erstatning for det tab, som lides i den forbindelse. Byggetilladelsen af 22. marts 2016 udgør ansvarsgrundlaget.

3. SAGENS OMSTÆNDIGHEDER

3.1 Lokalplan 69.99

Lokalplan 69.99 Bevarende Lokalplan for Gl. Annisse er vedtaget i januar 2001. Baggrunden for den bevarende lokalplan var den daværende Helsing Kommunes ønske om at gøre en indsats for at bevare de resterende landsbyområder i kommunen. Det fremgår af redegørelsen, side 3, at stigende byggeaktivitet havde sat sit præg på en del af den gamle landsbybebyggelse og været med til at udviske den lokale byggeskik og det traditionelle landsbymiljø.

Lokalplanen formålsbestemmelse er sålydende (med min understregning):

”§ 1 Lokalplanens formål

Det er lokalplanens formål:

- At bevare og styrke hovedtrækkene i landsbymiljøets bebyggelse, beplantning, bebyggelsesmønster og offentlige rum.
- At sikre at, om- og tilbygninger i det gamle landsbymiljø udformes i overensstemmelse med bygningens oprindelige karakter og medvirker til at landsbykarakteren i området bevares.
- At sikre at ny bebyggelse placeres, udformes og får en ydre fremtræden, som er foreneligt med bebyggelse i det eksisterende landsbymiljø.
- At give mulighed for opførelse af enkelte nye helårsboliger.
- At give mulighed for ombygning af overflødiggjorte landbrugsbygninger til mindre boliger samt visse typer erhverv.”

Ejendommen Kirkestræde 5 er beliggende i lokalplanens delområde B2, jf. kortbilag 2. Området er udlagt til helårsbeboelse, jf. § 3, og området er beliggende i byzone.

Følgende fremgår af den bebyggelsesregulerende bestemmelse i § 7.4 (med mine understregninger):

”§ 7 Bebyggelsens omfang og placering

..

7.4

For bebyggelse i *område B1 og B2 gælder desuden:*

- Bebyggelse må kun bestå af huse i 1 etage med udnyttelig tag-etage, med en facadehøjde på max. 3,5 m og en max. bygningshøjde på 7,5 m
- Husdybden må ikke overstige 7,5 m
- Tage skal respektere eksisterende bebyggelse, men generelt udføres som heltage uden valm, og med tagrygge parallelt med bygningens længderetning. Taghældning skal være mellem 45 og 50 grader.

- Tagudhæng og -inddækninger skal tilpasses den anvendte tagbeklædning, i overensstemmelse med traditionel byggeskik. Udkragede tagetager, herunder kasse-gavle er ikke tilladt, dvs. at træbeklædning af gavltrekanter skal holdes i plan med gavlvæg.

Af § 8 om bebyggelsens ydre fremtræden fremgår bl.a. følgende (med mine understregninger):

”8.5

For område B2 gælder:

Bygninger til beboelse skal opføres murede med pudset eller filset overflade. Facader skal fremstå overfladebehandlet (kalkes eller males) i farverne hvid eller i gule jordfarver (dannet ved tilslag af jernoxyd eller jernvitriol). Overfladen skal være mat.*

**Det anbefales at anvende facademaling af silikattype, eller at anvende indfarvet puds. Byrådet kan forlange, at der fremlægges farveprøve hvis der anvendes andre typer facademaling end beskrevet.*

8.6

Tagmateriale skal bestå af strå*, røde vingeteglsten (ikke falsteglsten), gråt eller sort tagpap. Rygninger på tegltage skal lægges i mørtel.

** Det bør tilstræbes at stråtage bevares.*

Fælles for område B1 og B2

8.7

Fælles for område B1 og B2 gælder følgende:

Om- og tilbygninger skal tilpasses den pågældende bebyggelses oprindelige form og udseende. Ny bebyggelse skal hovedsagligt udformes i overensstemmelse med den stedlige byggetradition*.

**Det skal dokumenteres med omhyggeligt udarbejdet projektbeskrivelse, at om-, til- og tilbygninger, der afviger væsentligt fra den oprindelige bygning, kan indpasses i nærområdet uden på nogen måde at virke skæmmende.*

8.8

Gavltrekanter kan tillades opført i træ, hvis de males i en mørk jordfarve eller sort.

...

8.11

Vindues- og døråbninger i ydervægge skal som hovedregel udformes med en regelmæssig placering og proportionering og respektere bygningens oprindelige fagdeling og stiltræk.* Vinduer og døre i tilbygninger, udestuer m.v. skal tilpasses husets øvrige døre og vindue med hensyn til proportioner, opsprosnings og materialer. Vinduer og døre skal være udført i træ og skal males. Der må kun anvendes klart plant glas.

**Det skal dokumenteres med omhyggeligt udarbejdet projektbeskrivelse, at om- og tilbygninger af vinduer og døre, der afviger væsentligt fra den oprindelige bygning, kan indpasses i nærområdet uden på nogen måde at virke skæmmende*

8.12

Kviste skal, bortset fra kviste på stråtage, udføres med lukkede flunker og deres samlede bredde må ikke overstige 1/3 af tagfladens længde*. Kviste og vinduer bør placeres så de følger stueetagens fagtakt, og i øvrigt giver symmetri i tagfladen. Ved opsætning af flere kviste på samme bygning skal disse være ens. Ovenlysvinduer må ikke være bredere end vinduer i stueetagen og højst 2/3 af disse i højden.

**Det skal tilstræbes at kviste udformes så de er små med et enkelt udtryk. På kvisttage bør store tagudhæng undgås. Tagrender bør ikke monteres på kvisttage. Kvisttage skal beklædes med metalplader, zink, kobber eller lign.*

3.2 Byggetilladelsen

Gribskov Kommune meddelte den 22. marts 2016 byggetilladelse til opførelse af et nyt hus på ejendommen Kirkestræde 5. Tilladelsen omfatter et hovedhus på 162 m² med en carport og en læmur. I byggetilladelsen er bemærket følgende:

”I lokalplan 69.99 Bevarende lokalplan for Gl. Annisse § 8.12 er beskrevet krav om, at tagvinduer følger stueetagens fagtakt. Det er vurderet at tagvinduet og ryttervinduet er placeret, så det følger stueetagens fagtakt med vinduespartier.”

Vilkår 4 og 5 er sålydende:

”At byggearbejdet udføres i henhold til lokalplan nr. 69.99 – Bevarende lokalplan for Gl. Annisse. Du skal især være opmærksom på § 6.2 der tager hensyn til omkringliggende bygninger, beplantning og vejanlæg i forbindelse med ombygning, § 7.4 for bebyggelsens omfang og udformning, samt § 8.5-8.11 for bebyggelsens ydre fremtræden.

At gulvkoten fastlægges til kote 17,59 for niveau 1 og kote 17,32 for niveau 2. Niveauplanet fastsættes til kote 16,88 for hovedhus og kote 17,71 for carport jf. dine oplysninger om sokkel- og terrænkoter på din tegning modtaget den 05.12.2015 og BR 10, Bilag 1, B.1.1.4. Niveauplanet svarer til færdigt terræn omkring huset og er det plan fra hvilket bygningens højder måles. Hvis det efterfølgende viser sig, at det fastlagte niveauplan giver anledning til praktiske problemer, skal du straks kontakte Det Tekniske Område.”

Sidstnævnte vilkår blev den 29. marts 2016 ændret, således at koten for niveau 2 blev fastsat til kote 17.22.

Bygherren anførte i mail af 19. maj 2016 til kommunen følgende:

”Det er vores klare opfattelse at den modtagne byggetilladelse er givet på baggrund af det fremsendte materiale, og at der i forbindelse med sagsbehandlingen er foretaget konkret vurdering af materialet i forhold til bestemmelserne i lokalplan nr. 69.99. Vil du derfor venligst bekræfte, at Gribskov Kommune i henhold til byggesagens materiale har vurderet at byggeriet overholder og er i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser, herunder § 6.2, § 7.4 og §§ 8.5-8.11?”

Gribskov Kommune svarede i mail af 24. maj 2016 følgende:

”I forbindelse med jeres henvendelse om punkt 4 i byggetilladelsen af 22.03.2016 er det umiddelbart min vurdering, at vilkåret er indsat i byggetilladelsen for at gøre jer opmærksom på at I som ejer skal være særlig opmærksom på de særlige bestemmelser i lokalplanen.

I den byggetilladelse I har modtaget er der ikke givet dispensation for bestemmelserne i lokalplan 69.99 dvs. at der i forbindelse med sagsbehandlingen af jeres ansøgning er foretaget en vurdering i henhold til lokalplans bestemmelser.”

Da der er indgivet ansøgning om byggetilladelse før 1. januar 2016, er det BR10, der finder anvendelse på byggeriet¹.

Byggetilladelsen blev meddelt uden partshøring af de omboende og uden naboorientering.

3.3 Efterfølgende forløb

Der blev i november 2016 rejst indsigelse mod byggeriet fra Annisse Lokalråd m.fl.

Gribskov Kommune tilbagekaldte den 12. januar 2017 byggetilladelsen og meddelte standsningspåbud. Det anførtes i afgørelsen, at kommunen havde vurderet, at det ikke kan udelukkes, at naboerne i Klokkerstræde 4 samt Kirkestræde 2 og 3 skulle have været partsført, inden byggetilladelsen blev meddelt, og at det kunne have haft væsentlig betydning for afgørelsen om byggetilladelsen. Det anførtes, at der kan være pligt til partshøring, uanset om byggetilladelsen krævede dispensation.

I partshøringsbrevet af 12. januar 2017 til ejerne af de omliggende ejendomme er det anført, at Gribskov Kommune har vurderet, at ansøgningen overholder lokalplanens bestemmelser, bl.a. om maksimal højde 7,5 m, taghældning 50 grader og bebyggelsesprocent på 25. I brevet henledes opmærksomheden på lokalplanens § 8.5-8.7. Det anføres, at kommunen vurderer, at bygningens udformning er traditionel. Det er også anført, at kommunen efter sædvanlig praksis har fastlagt et niveauplan på kote 16.88 for hovedhuset, og at dette er et gennemsnit af det naturlige terræn ved husets fire hjørner. I naboorienteringsbrev af 12. januar 2017 til Annisse Lokalråd og Annisse Borger og Grundejerforening er anført tilsvarende.

Der er afgivet høringssvar fra de tre naboer, der ejer ejendommene Kirkestræde 2, Kirkestræde 3 og Klokkerstræde 4 samt fra Annisse Lokalråd og Annisse Borger- og Grundejerforening. Hovedpunkterne i indsigelserne er anført i dagsordenen til byrådsmødet 6. marts 2017, hvortil der henvises.

¹ Dette fremgår af BR15, § 3, stk. 3, modsætningsvis.

4. VURDERING

4.1 Generelt om fortolkning af lokalplaner

Efter planlovens § 18 er en lokalplan bindende, således at der ikke må etableres forhold i strid med lokalplanens bestemmelser, medmindre der er meddelt dispensation. Det betyder, at dispositioner, der er i overensstemmelse med lokalplanen, er umiddelbart tilladt i forhold til planloven. Dispositioner, som ikke er i overensstemmelse med lokalplanen, forudsætter dispensation.

Kommunalbestyrelsen har en skønsmæssig beføjelse til at dispensere, men der kan ikke dispenseres i strid med planens principper, jf. planlovens § 19, stk. 1. Principperne er som udgangspunkt planens formåls- og anvendelsesbestemmelser, men det er ikke helt enkelt at afgøre, om et byggeri er i strid med planens principper, jf. nedenfor om MAD 2013.2582.

Planlovens § 15, stk. 2, nr. 15, hjemler mulighed for at fastsætte bestemmelser i en lokalplan om bevaring af eksisterende bebyggelse, således at bebyggelsen kun med tilladelse fra kommunalbestyrelsen må nedrives, ombygges eller på anden måde ændres.

En bestemmelse i en lokalplan må for at kunne håndhæves som en bindende bestemmelse være formuleret så klart og præcist, at der ikke kan herske tvivl om, hvorvidt den er overholdt eller ej. Dispositioner, som ikke klart er i strid med lokalplanen eller dog klart kræver en dispensation, betragtes som tilladte.

Kommunens administration henviser i indstillingen til byrådets møde den 6. marts 2017 til Østre Landsrets dom af 17. december 2015 (MAD 2015.528), som omhandlede en tilbygning til en ikke bevaringsværdig ejendom i et område i Jyllinge omfattet af en bevarende lokalplan. Sagen kan anvendes som retningsgivende for nærværende sag.

Lokalplanens formål var bl.a. ”at bevare landsbyens specielle karakter med hensyn til den lave varierede bebyggelse, de snævre krogede veje og bevoksningen, at medvirke til bevaring af karakteristiske bygninger mod nedrivning og forvanskning, og at sikre, at ny bebyggelse indpasses i områdets byggestil.”

Natur- og Miljøklagenævnet anførte i sin afgørelse, at en formålsbestemmelse i en lokalplan normalt ikke i sig selv kan udgøre hjemlen for et afslag på et ansøgt byggeprojekt, men typisk har betydning i forhold til afgrænsningen af en kommunes dispensationskompetence. Den anførte bestemmelse kunne efter nævnets opfattelse ikke i sig selv give grundlag for et afslag til det ansøgte projekt.

Lokalplanen indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 5. Bebyggelsens omfang og placering

...

2. Fremtidig boligbebyggelse skal, medmindre andet tillades af byrådet, være længehuse i en etage med udnyttet tagetage....

...

5. Tilbygninger og udhuse skal med hensyn til form, materialer, farver, vinduestyper m.v. harmonere med den pågældende ejendoms øvrige bebyggelse, og placering og omfang skal godkendes af byrådet i hvert enkelt tilfælde."

Natur- og Miljøklagenævnet tiltrådte kommunens opfattelse af, at stk. 2 om *fremtidig boligbebyggelse* ikke omfattede en *tilbygning*. Der gjaldt således *ikke* den begrænsning for en tilbygning, at sådanne skulle være længehuse i en etage med udnyttet tagetage.

Natur- og Miljøklagenævnet anførte følgende om § 5, stk. 5:

"Lokalplanens § 5.5 fastsætter ikke noget konkret om udformning af tilbygninger og udhuse. En bestemmelse om, at tilbygninger med hensyn til form, materialer, farver, vinduestyper mv. skal harmonere med øvrig bebyggelse opfylder ikke kravet om klarhed og præcision og kan derfor ikke håndhæves som en bindende bestemmelse. Bestemmelsens andet led om, at placering og omfang skal godkendes af byrådet i hvert enkelt tilfælde kan herefter ikke tillægges selvstændig betydning.

På denne baggrund er det Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse, at det ansøgte om- og tilbygningsprojekt ikke forudsætter dispensation fra lokalplanens § 5.5."

Østre Landsret var enig i nævnets vurdering, jf. følgende begrundelse:

"Landsretten tiltræder af de grunde, der er anført i Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 6. november 2013, at det omhandlede om- og tilbygningsprojekt på Snæversti 8 i Jyllinge ikke er omfattet af lokalplanens § 5.2. Landsretten tiltræder endvidere ligesom byretten af de grunde, der er anført i nævnets afgørelse, at projektet ikke forudsatte dispensation fra lokalplanens § 5.5."

Der findes andre nyere landsretsdomme i samme retning:

Østre Landsrets dom i MAD 2013.3220 omhandlede en lokalplan for et område i Bistrup beliggende ned til Furesøen. Lokalplanen bestemte, at "bygninger må ikke opføres i mere end én etage med udnyttelig tagetage ..", og "hvor terrænforholdene begrunder det, kan byrådet tillade, at kælderen delvis frilægges og anvendes til boligformål." Denne bestemmelse var ikke til hinder for, at der på en skrånende grund kunne opføres en bygning med 2 underetager.

Vestre Landsrets dom i MAD 2013.2152 omhandlede en ny udstykning til et område i Egebjerg, Horsens, hvor ejeren af en naboejendom i forbindelse med udstykningen havde fået fastsat en bestemmelse i lokalplanen om, at der i et delområde ikke måtte opføres bebyggelse i mere end 1 ½ etage, dog således at "bebyggelse på de 3 nordvestlige parceller inden for delområde I ikke opføres i mere end 1 etage". Det var ikke med henvisning til kortbilag

præcist defineret, hvilke 3 parceller det drejede sig om, og bestemmelsen kunne herefter ikke håndhæves. Landsretten udtale, at lokalplanbestemmelsen ikke indeholdt en tilstrækkelig klar og præcis angivelse af, hvilke 3 parceller der måtte anses for omfattet af forbuddet mod bebyggelse i mere end 1 etage.

Der findes også domme, der vedrører spørgsmålet, om en bestemmelse er et princip i en plan, som der derfor ikke kan dispenseres fra.

Østre Landsrets dom i MAD 2013.2582 omhandlede en lokalplan for et område i Espergærde. Lokalplanen havde til formål at fastlægge byggefelter for udbygningsformål og disses maksimale højde. Formålsbestemmelse var imidlertid ikke til hinder for, at der kunne dispenseres fra lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelse om højde for byggeriet.

Højesterets dom i UfR 2008.2793 omhandlede en lokalplan for et beboelsesområde i Ålsgårde, hvor det var fastsat, at der kun kunne bygges i én etage med udnyttet tagetage, og tagene skulle udføres som saddeltage, men kommunen havde dispenseret til at opføre et hus i to etager med fladt tag. Højesteret fandt ikke grundlag for at anse de bebyggelsesregulerende bestemmelser som en del af planens principper og lagde i den forbindelse vægt på, at det ikke af lokalplanens bestemmelser klart fremgik, hvilken særlig udformning af området, der ønskedes bevaret.

4.2 Fortolkning af lokalplan 69.99

4.2.1 Sænkning af byggeriet

Det er et gennemgående klagepunkt, at det nye hus på Kirkestræde 5 er placeret meget højt på grunden og især i forhold til naboerne syd og øst for grunden.

Lokalplanen indeholder ikke et bestemt byggefelt. Lokalplanen indeholder heller ikke en bestemmelse om afstand til skel. Byggeriet overholder afstandskravet i BR10 for afstand til skel på 2,5 m.

Bestemmelsen i lokalplanens § 1 om placering, der er ”forenelig med bebyggelse i det eksisterende landsbymiljø”, er efter vores bedømmelse ikke tilstrækkelig præcis til, at bestemmelsen kan håndhæves selvstændigt.

Lokalplanens § 7.4 fastsætter en bygningshøjde på 7,5 m, som ifølge oplysningerne fra landinspektør Ole Hvilsby overholdes i forhold til det fastsatte niveauplan.

Kommunen har fastsat niveauplanet for hovedhuset til kote 16.88 og for carporten til kote 17.71. Niveauplanerne er fastsat som et gennemsnit af terrænets naturlige koter i bygningsens fire hjørner.

BR10, B.1.1.4 angiver følgende om fastsættelse af niveauplaner:

”Højder måles lodret fra naturligt terræn. For bebyggelser på skrånende terræn eller terræn med større niveauforskelle måles fra et eller flere niveauplaner, der fastsættes af kommunalbestyrelsen. Niveauplanernes beliggenhed skal på entydig måde fremgå af byggetilladelsen, normalt ved angivelse af planernes koter. Der kan efter behov fastlægges flere niveauplaner for samme grund. Ved fastlæggelse af niveauplaner skal kommunalbestyrelsen tage hensyn til:

- Terrænforholdene på de tilstødende grunde og karakteren af den omliggende bebyggelse.
- At der skal skabes rimelige bebyggelsesmuligheder og adgangsforhold for den pågældende grund.

Administrationen vurderer, at det fastsatte niveauplan på kote 16.88 for hovedbygningen skal fastholdes i den nye byggetilladelse. Der lægges vægt på, at det fastsatte niveauplan tager udgangspunkt i det naturlige terræn og inddrager både terrænforhold og bebyggelse på de tilstødende grunde og mulighed for at bebygge den pågældende grund. Der er lagt vægt på, at grunden har skrånende terræn med et samlet fald på lidt over 3 m fra nord til syd. Der er også lagt vægt på det valgte byggefelts placering i forhold til Kirkestræde 2, Kirkestræde 3 og Klokkerstræde 4. Byggefeltet er tættest på den højere liggende grund Kirkestræde 2 og længst fra de lavere liggende grunde Kirkestræde 3 og Klokkerstræde 4.

Fastlæggelsen af niveauplanet beror på en konkret vurdering og er efter vores bedømmelse sagligt begrundet.

Administrationen har endvidere vurderet, at det ved fastsættelsen af niveauplan i den nye byggetilladelse skal tillægges betydning, at byggeriet er igangsat på grundlag af byggetilladelsen af 22. marts 2016.

En ændring af niveauplan i den nye byggetilladelse må antages at indebære et betydeligt værdispild. Kommunen er efter vores opfattelse forpligtet til at inddrage dette i sin vurdering. Det er antagelig til hinder for, at afgørelsen kan ændres.

Vi har ikke taget stilling til carporten, da kommunen afventer oplysninger fra ejer om denne.

4.2.2 Glaspartier i stuen mod vest

Glaspartierne i stuen mod vest er et klagepunkt.

Administrationen vurderer, at bestemmelsen i lokalplanens § 8.7 om, at ny bebyggelse hovedsagligt skal udformes i overensstemmelse med den stedlige byggetradition, ikke er konkret nok til, at det forbyder glaspartierne i stuen mod vest. Men det fremgår af lokalplanens § 8.5, at bygninger til beboelse skal opføres murede med pudset eller filset overflade, samt

at facader skal "fremstå overfladebehandlet .. i farverne hvid eller i gule jordfarver .. Overfladen skal være mat." Administrationen vurderer, at der kan meddeles dispensation fra denne bestemmelse.

Den anførte bestemmelse om murenes overflade kan ikke antages at være til hinder for, at der isættes vinduer i nybyggerier. Vinduer er nærmere reguleret i § 8.11, der omhandler nye vinduer i forhold til *bygningens oprindelige fagdeling* og stiltræk og dermed umiddelbart ikke nybyggeri. Det i noten anførte om til- og nybygninger taler for, at bestemmelsen også omfatter nybyggeri, men det giver ikke mening, at vinduerne skal respektere den oprindelige ikke-bevaringsværdige bygning, som er tilladt nedrevet. Under nogen tvivl er det vores bedømmelse, at det ikke er tilstrækkeligt klart, at lokalplanen indeholder et forbud mod store glasfacader i nybyggerier. Konsekvensen må være, at glasfacaderne er umiddelbart tilladt og ikke kræver dispensation.

4.2.3 Gavltrekanter i glas

Det er et klagepunkt, at der isættes gavltrekanter i glas.

Administrationen vurderer, at lokalplanens § 8.8 i sammenhæng med § 8.5 skal forstås således, at gavltrekanter i glas kræver dispensation fra lokalplanen. Det er nærmere kommunens vurdering, at bestemmelsen i § 8.8 om, at gavltrekanter kan tillades opført i træ, er en undtagelse fra § 8.5, hvorefter bygninger til beboelse skal opføres murede. Administrationen bemærker, at lokalplanen ikke fastsætter noget konkret om, hvilken størrelse glaspartier i gavltrekanterne, der vil være i overensstemmelse med lokalplanen. Men det vurderes, at de ansøgte gavltrekanter kan tillades ved dispensation.

Vi er enige i, at bestemmelsen i § 8.8, om at gavltrekanter kan tillades udført i træ må forstås som en undtagelse fra hovedreglen i § 8.5 om, at overfladerne skal være murede. Under nogen tvivl skal det efter vores opfattelse formentlig også forstås således, at gavltrekanter i glas *ikke* er umiddelbart tilladt. Men det kan næppe forstås således, at der ikke kan dispenseres til gavltrekanter i glas. Der er ikke tilstrækkelige holdepunkter for at anse dette for et princip i planen.

4.2.4 Ovenlysvindue

Det vestvendte ovenlysvindue er et klagepunkt. Vinduet er ifølge det oplyste 2,65 m i højden, og vinduet i stueetagen nedenunder er 2,64 m i højden.

Administrationen har vurderet, at vinduet er i strid med lokalplanens § 8.12, hvorefter ovenlysvinduer ikke må være bredere end vinduer i stueetagen og højst 2/3 af disse i højden.

Vi er enige i administrationens vurdering. Vinduet er i strid med en præcis lokalplanbestemmelse, og det forudsætter dispensation.

4.3 Tilbagekaldelsen af byggetilladelsen

Kommunen har i afgørelsen af 12. januar 2017 om tilbagekaldelse af byggetilladelsen anført, at det ikke kan udelukkes, at naboerne i Klokkerstræde 4 samt Kirkestræde 2 og 3 skulle have været partshørt.

Afgørelsen om tilbagekaldelse af byggetilladelsen er af bygherren påklaget til Statsforvaltningen.

Gribskov Kommune er forpligtet til at foretage partshøring efter forvaltningslovens § 19, såfremt ejerne af de pågældende ejendomme må antages at have en væsentlig og individuel interesse i byggesagen. Inden for bygge- og planlovgivningen vil andre end adressaten for en afgørelse ofte have så betydelig interesse i en sags udfald, at de må betragtes som parter, jf. Jens Garde, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave, side 190. Der må lægges vægt på, hvor væsentlig interessen er, og hvor nært den er knyttet til sagens udfald.

Efter vores vurdering må de påberåbte indbliksgener som følge af byggeriet antagelig føre til, at ejerne af de pågældende ejendomme skal anses for parter, og det var derfor en fejl, at der ikke blev foretaget partshøring. En sagsbehandlingsfejl af denne type betragtes generelt som væsentlig, og det var derfor efter vores bedømmelse berettiget, at Gribskov Kommune tilbagekaldte byggetilladelsen.

4.4 Ny byggetilladelse

Gribskov Kommune skal tage stilling til, om der i forbindelse med ny byggetilladelse skal meddeles dispensation til de ansøgte gavltrekanter i glas og det ansøgte ovenlysvindue.

Udgangspunktet for denne vurdering er, at kommunen skal vurdere sagen på samme måde, som hvis der var indgivet forudgående ansøgning om dispensation fra lokalplanen. Der henvises til Helle Tegner Anker, Planloven med kommentarer, 2013, side 775.

Umiddelbart må formodningen være, at kommunen ikke ville have meddelt dispensation, idet hensigten med lokalplanbestemmelserne må være, at de skal efterleves. Der er imidlertid en række forhold i sagen, som taler imod, at der meddeles afslag på dispensation og dermed påbud om fysisk lovliggørelse.

Gribskov Kommune har for det første meddelt en begunstigende forvaltningsakt. Hvis afgørelsen ikke var behæftet med den mangel, at der ikke var foretaget parthøring, ville det formentlig være udelukket at tilbagekalde byggetilladelsen.

Det fremgår ganske vist af sagen, at ovenlysvinduerne ikke var målsat i byggeansøgningen, men forvaltningen har over for os oplyst, at byggesagsbehandleren alligevel ud fra tegningsmaterialet i ansøgningen må have set, at 2/3-reglen i lokalplanen var overtrådt. Gavltrekanterne i glas burde antagelig også være opdaget. Desuagtet anførte kommunen i mailen

af 24. maj 2016, at der i forbindelse med sagsbehandlingen var foretaget en vurdering i henhold til lokalplans bestemmelser.

Det er kommunens ansvar at gennemføre parthøring i overensstemmelse med forvaltningsloven. Bygherren har ikke noget medansvar i den forbindelse.

Når der alligevel skal ske en fornyet vurdering af byggeansøgningen, skyldes det hensynet til at inddrage parternes synspunkter om dispensation eller ej i sagen. Hensynet til bygherrens berettigede forventning i forhold til den tilbagekaldte byggetilladelse vejer imidlertid tungt, når der skal træffes afgørelse om dispensation eller ej. En bygherre bør selvsagt også selv kende den lokalplan, som gælder for området, men der ses ikke subjektivt at være noget at bebrejde ejeren. Det bemærkes i den forbindelse, at det er behæftet med usikkerhed, om gavltrekanter i glas faktisk forudsætter dispensation.

Gribskov Kommune har for det andet tidligere meddelt byggetilladelse til ovenlysvindue i strid med bestemmelsen i lokalplanen til ejeren af Kirkestræde 2. Bygherren i nærværende sag har henvist til, at der inden for det sidste år er monteret ovenlysvindue på ejendommen Kirkestræde 2, som synes større end vinduet i stueplan. Kommunen har hertil oplyst, at der den 12. november 2015 er givet byggetilladelse til ovenlysvinduer på Kirkestræde 2. Der er ingen mål på tegningsmaterialet, og det kan i denne sag *ikke* ud fra tegningen bedømmes, om vinduerne er i strid med 2/3-reglen. Hvis kommunen valgte at meddele afslag på dispensation til Kirkestræde 5, ville kommunen i det mindste være nødsaget til at påbegynde en tilsynssag på ejendommen Kirkestræde 2.

Gribskov Kommune skal for det tredje tage hensyn til det værdispild, som et afslag på dispensation til ovenlysvindue og gavltrekanter ville indebære.

Det er vores samlede vurdering, at Gribskov Kommune under de foreliggende omstændigheder formentlig ikke er udelukket fra at meddele afslag på dispensation for så vidt angår ovenlysvinduet og gavltrekanter, men resultatet er ikke sikkert. Der er tungtvejende grunde til at meddele dispensation.

4.5 Erstatningskrav

Bygherren har i brev af 11. januar 2017 varslet erstatningskrav i anledning af tilbagekaldelsen af byggetilladelsen. Forsinkelsen af byggeriet fordyrer byggeriet. Det anføres også, at en ny byggetilladelse med nye begrænsninger/vilkår kan give anledning til erstatningskrav, idet der er meddelt en begunstigende forvaltningsakt.

Det er umiddelbart vores vurdering, at tilbagekaldelsen af byggetilladelsen som følge af den manglende høring etablerer et ansvarsgrundlag i forhold til et økonomisk tab forårsaget af

afbrydelsen og forsinkelsen af byggeriet. Hensynet til manglende partshøring er et væsentligt hensyn, men der ses ikke at være noget at bebrejde bygherren i den henseende.

Såfremt der meddeles afslag på dispensation til ovenlysvindue og gavltrekanter, er det vores vurdering, at bygherren vil kunne kræve erstatning for det tab, som lides i den forbindelse. Byggetilladelsen af 22. marts 2016 udgør ansvarsgrundlaget.

Der er nogle af klagerne, som har varslet erstatningskrav som følge af byggeriets størrelse og beliggenhed i forhold til deres ejendomme. Da byggeriet – bortset fra ovenlysvinduet og gavltrekanterne – er i overensstemmelse med lokalplanen og efter det oplyste tillige i overensstemmelse med byggeretten i BR10, er der ikke noget erstatningsgrundlag i forhold til de omboende. Vi tvivler på, at ovenlysvinduet og gavltrekanterne i sig selv skulle kunne begrunde et erstatningskrav.

4.6 Kommunens erhvervelse af ejendommen

Vi er også blevet bedt om at vurdere, om kommunen kan afbøde sagens skadevirkning i landsbyen ved at købe ejendommen efter bygherrens henvendelse herom.

Der er ikke hjemmel i planlovens §§ 47-48 eller øvrige bestemmelser til at ekspropriere ejendommen. Det bemærkes herved, at området allerede er lokalplanlagt til boligformål, og at ejendommens anvendelse før og efter er i overensstemmelse med dette. Ejendommen skal heller ikke udlægges til offentligt formål.

Det er formentlig i strid med kommunalfuldmagten ved frivillig aftale at erhverve en ejendom til helårsbeboelse i kommunen med det formål at afbøde skadevirkningerne af en klagesag. En kommune kan ikke i almindelighed drive handel med fast ejendom, men kommunen kan købe ejendomme, der skal anvendes til kommunalt formål, herunder for at fremme turisme, jf. Statsforvaltningens udtalelse af 17. december 2001. En kommune kan også erhverve jord med henblik på at sikre et tilstrækkeligt udbud af byggemodne erhvervsgrunde i kommunen, og en kommune kan erhverve fast ejendom for at afværge tab som ufyldestgjort panthaver, jf. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, Kommunalfuldmagten mv., 3. udgave, 2015, side 210 og side 221.

Indenrigsministeriets skrivelse af 22. oktober 1999 omhandlede en sag, hvor en kommune havde anvendt mange ressourcer på en strid mellem nogle borgere om en vejret. For at bringe dette ressourceforbrug til ophør erhvervede kommunen den ejendom, hvis ejer gjorde vejrettigheder gældende. Indenrigsministeriet fandt, at hensynet til ressourceforbrug ikke var sagligt og henviste til, at kommunen burde kunne give besked til de involverede borgere om, at man ikke længere ville besvare henvendelser fra vedkommende om det pågældende emne.

.....

Indenrigsministeriets skrivelse af 31. august 2001 omhandlede en sag, hvor en kommune havde købt et areal i et industriområde for at videresælge det til en anden industrivirksomhed. Indenrigsministeriet fremhævede i skrivelsen, at der gælder et almennytteskriterium, hvorefter en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode. Indenrigsministeriet fandt, at ejendomserhvervelsen var ulovlig, og lagde derved vægt på, at den skete for, at industrivirksomheden kunne spare et kloaktilslutningsbidrag ved erhvervelse fra kommunen inden årsskiftet. Indenrigsministeriet bemærkede tillige, at der ikke ville kunne eksproprieres efter planloven, når arealet allerede var beliggende i industriområde.

Det er vores opfattelse, at Gribskov Kommune er forpligtet til at træffe afgørelse om ny byggetilladelse hurtigst muligt og derved begrænse det tab, som bygherren lider som følge af tilbagekaldelsen af byggetilladelsen.

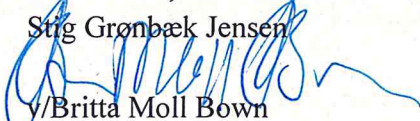
4.7 Kommunens sagsbehandling

Vi er endelig også bedt om at vurdere, om kommunen har været for lempelig i sin fortolkning af lokalplanen. Efter vores bedømmelse er det ansøgte byggeri - bortset fra ovenlysvinduet og gavltrekanterne - umiddelbart tilladt efter lokalplanen. Kommunens forvaltning burde have påset overholdelsen af de pågældende bestemmelser, men det er faktisk *ikke* klart, at gavltrekanter i glas forudsætter dispensation.

Kommunen er selvsagt berettiget til at inddrage indkomne høringssvar i vurderingen af sagen. Men høringssvarene ændrer ikke på fortolkningen af lokalplanen.

København, den 6. marts 2017

Stig Grønbæk Jensen



/Britta Moll Bown

- Senioradvokat