



Til Teknik- og Miljøudvalget

07-03-2008

Kulturministeriets brev af 21. februar 2008 vedrørende nedlæggelse af forbud i henhold til planlovens § 14 mod etablering af parkeringskælder på Kvæsthusbroen

Sagsnr.
2008-3424

Dokumentnr.
2008-129986

Borgerrepræsentationen tiltrådte den 24. januar 2008 medlemsforslag om parkeringsanlæg på Kvæsthusmolen (BR 47/08).

Sagsbehandler
Jesper Thorkildsen

Herved var der truffet beslutning om, at forvaltningen skulle fremlægge en indstilling for Teknik- og Miljøudvalget og Borgerrepræsentationen om afslag på Kulturministeriets ansøgning af 4. december 2007 om tilladelse til at etablere et parkeringsanlæg med ca. 500 pladser på Kvæsthusbroen, og at der som følge heraf skulle nedlægges et forbud i henhold til planlovens § 14.

På baggrund heraf fremsendte forvaltningen den 1. februar 2008 et brev til Kulturministeriet, hvor vi oplyste ministeriet om Borgerrepræsentationens beslutning. Samtidig bad forvaltningen med henvisning til forvaltningslovens § 19 om ministeriets eventuelle bemærkninger med henblik på, at de kunne indgå i indstillingen til Teknik- og Miljøudvalget og Borgerrepræsentationen.

Kulturministeriet har den 21. februar 2008 fremsendt vedlagte brev. Ministeriet er af den opfattelse, at et § 14-forbud ikke gyldigt kan nedlægges, da kommunen er bundet af det tilsagn om at opføre en parkeringskælder med plads til ca. 500 biler, som - efter ministeriets mening - blev givet i 2001 i forbindelse med de politiske aftaler om Københavns Kommunes medvirken til realiseringen af skuespilhuset og om parkering i tilknytning til kulturbyggerierne i Inderhavnen.

I den indstilling, som skal udarbejdes til Teknik- og Miljøudvalget og Borgerrepræsentationen om nedlæggelse af et forbud i henhold til planlovens § 14 mod etablering af parkeringskælder, vil indgå en vurdering af brevet fra Kulturministeriet.

Det kan i denne forbindelse oplyses, at Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen har anmodet advokatfirmaet Horten om at gå ind i sagen. Det er forventningen, at der foreligger en vurdering med udgangen af marts.

Når udvalget og Borgerrepræsentationen måtte have tiltrådt indstillingen om nedlæggelse af et § 14-forbud mod etablering af parkeringskælder, vil dette blive meddelt Kulturministeriet, og forbudet vil blive tinglyst på ejendommen.

Der vil for Kulturministeriet være en mulighed for at klage til Naturklagenævnet over beslutningen om at nedlægge et § 14-forbud.

Forbudet gælder i ét år og kan ikke forlænges. Inden udgangen af etårsfristen skal kommunen have offentliggjort et lokalplanforslag, som hindrer etablering af parkeringskælder.

Center for Bydesign

Njalsgade 13, 2. + 3. sal
Postboks 447
1505 Kbh. V

Telefon
3366 1320

Telefax
3366 7020

E-mail
jestho@tmf.kk.dk

EAN nummer
5798009495044

www.kk.dk

Københavns Kommune
Kultur- og Fritidsudvalget
Rådhuset
1599 København V

Departementschefen
Kulturministeriet
Nybrogade 2
1203 København K

Tlf. : 33 92 33 70
Fax : 33 91 33 88
E-mail : kpk@kum.dk
Web : www.kum.dk

21 FEB. 2008

Kære Hjalte Aaberg

I brev af 1. februar 2008 har Københavns Kommune orienteret om Borgerrepræsentationens beslutning af 24. januar 2008. Kommunen har med henvisning til forvaltningslovens § 19 bedt Kulturministeriet om at fremkomme med bemærkninger til spørgsmålet om nedlæggelse af § 14-forbud i henhold til planloven mod etablering af parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen.

Kulturministeriet har følgende bemærkninger:

1. Indledende bemærkninger

En partshøring efter forvaltningslovens § 19 indebærer, at kommunen anmoder en part om at udtale sig om bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Kulturministeriet er ikke med kommunens brev af 1. februar 2008 gjort bekendt med nye faktuelle oplysninger fra kommunens afgørelsesgrundlag.

Kulturministeriet lægger til grund, at forvaltningen i relevant omfang, og før et § 14-forbud nedlægges, vil gennemføre (supplerende) partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1, hvis betingelserne herfor er til stede.

2. Ministeriets bemærkninger vedrørende sagens faktiske forhold

2.1 Den omhandlede ejendom

Kulturministeriet ønsker at etablere en underjordisk parkeringskælder på Kvæsthusbroen for enden af Sankt Annæ Plads i København.

Ejendommen er erhvervet fra Københavns Havn. Overtagelsesdagen var oprindeligt aftalt til den 1. januar 2004, men blev senere skudt med seks måneder. Den matrikulære sag i forbindelse med overdragelsen verserer fortsat.

2.2 Kommunens tilkendegivelser i 2001

I maj 2001 indgik partierne i Københavns Borgerrepræsentation forlig om skuespilhuset og operahuset. Forliget blev meddelt Kulturministeriet ved brev af 31. maj 2001. Brevet var vedlagt genpart af tre aftaler, herunder en aftale benævnt "Parkering i tilknytning til kulturbyggerier i Inderhavnen".

I denne aftale var anført bl.a.:

I forlængelse af Folketingets accept af tilbuddet fra A. P. Møller Fonden om byggeriet af et operahus på Dokøen samt i forlængelse af forliget blandt et bredt flertal af partier i Folketinget om etablering af et nyt skuespilhus på Kvæsthusbroen er et flertal af partier i Københavns Borgerrepræsentation enige om følgende:

- Københavns Kommune giver planmæssig mulighed for, at der etableres en parkeringsløsning på Dokøen gennem parkering på terræn i Dokøens nordlige ende samt gennem midlertidig parkering ved nærområdets kulturelle institutioner.
- Københavns Kommune medvirker til etablering af en bedre parkeringsløsning til operahuset bestående af parkeringsfaciliteter for 500 biler på Kvæsthusbroen/Sankt Annæ Plads samt en højklasset trafikal forbindelse herfra og til Dokøen. Der forudsættes ikke brugt kommunale midler på denne løsning.
- Der gennemføres et udbud af et underjordisk parkeringsanlæg ved Kvæsthusbroen/Sankt Annæ Plads på 500 parkeringspladser samt et udbud af et andet parkeringsanlæg i konstruktion på 200 parkeringspladser. Formålet med udbuddet er at sikre, at parkeringsfaciliteterne og forbindelsen over havnen finansieres fx ved en BOT-løsning.
- Københavns Kommune har forudsat, at staten som en del af arkitektkonkurrencen om skuespilhuset udskriver en idékonkurrence om tilkørselsforhold samt mulige placeringer af et parkeringsanlæg og mulige forbindelseslinjer til Dokøen" (Ministeriets understregning)

Brevet til Kulturministeren og de vedlagte aftaler blev af daværende Overborgmester Jens Kramer Mikkelsen sendt til Statsministeren ved officielt brev af 1. juni 2001. I Overborgmesterens brev var anført bl.a.:

"Der er nu et flertal i Københavns Borgerrepræsentation, der bakker op om et nyt skuespilhus på Kvæsthusbroen Samtidig er et flertal af partier i Borgerrepræsentationen enige om, at der opføres et parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen, der kan betjene såvel skuespilhus som operahus,

Dermed er den videre proces omkring disse byggerier sikret i Borgerrepræsentationen, og jeg glæder mig til at se begge huse blive realiseret i de kommende år.

Jeg er overbevist om, at vi har taget en beslutning, som vil være med til at give havneområderne et løft ...

Jeg har vedlagt det brev, jeg i dag har overbragt kulturministeren samt det bagvedliggende aftalegrundlag." (Ministeriets understregning)

Daværende Bygge- og teknikborgmester Søren Pind har i et indlæg på sin hjemmeside den 5. december 2007 anført bl.a. følgende om tilsagnet i 2001 vedrørende parkeringsanlægget:

"Staten som bygherre har fået et bindende forhåndstilsagn fra byen. Det ved jeg - for det var Kramer og jeg bl.a., der gav det. ... der er en klar bindende aftale og klart tilsagn fra kommunen."

2.3 Lokalplanlægning og anlægsovervejelser

Forhåndstilsagnet blev fulgt op bl.a. med vedtagelsen af lokalplan 331 "Holmen II", lokalplan 374 "Kvæsthusbroen" og lokalplan 375 "Elværksgrunden".

I lokalplan 374 er i redegørelsesdelen anført bl.a.:

"Parkeringskælder under Kvæsthusbroen

Bygning af parkeringskælderen er endnu ikke endeligt vedtaget, hvorfor der endnu ikke foreligger et egentligt projekt. Det forventes, at parkeringskælderen placeres for enden af Sankt Annæ Plads og trækker sig ca. halvvejs ud under "molen". Kælderen etableres i 5 etager med tilkørselsramper midt på Sankt Annæ Plads for enden af Kvæsthusgraven. Der anlægges en hovedopgang i hjørnet mellem Kvæsthusmolen og Sankt Annæ Plads. På selve Kvæsthusmolen skal der etableres en række nødudgange til parkeringskælderen. Kælderen skal rumme ca. 500 biler, og da det er hensigten, at den bl.a. skal betjene operaen, etableres der i den nordlige ende af kælderen direkte adgang til den planlagte forbindelse til Dokøen på tværs af havneløbet. Der skal endvidere etableres trappe og elevatoradgang fra overfladen i den sydlige ende af kælderen, placeret ved den inderste del af Kvæsthusgraven."

I lokalplanens § 4, stk. 1, litra d, om anvendelse er anført:

"Der kan etableres et offentligt tilgængeligt underjordisk parkeringsanlæg med op til 500 parkeringspladser nord for byggefeltet og et underjordisk forsinkelsesbassin mellem Sankt Annæ Plads og Kvæsthusgraven."

Oprindelig har tanken været, at kommunen selv ville forestå etableringen af parkeringsanlægget. Således vedtog Borgerrepræsentationen den 22. april 2004 en indstilling om, at Bygge- og Teknikforvaltningen skulle iværksætte forberedelsen af et udbud af et parkeringsanlæg med plads til 500 biler under Kvæsthusbroen. Der blev i den forbindelse givet en anlægsbevilling på 3 mio. kr. til udbuddets gennemførelse.

I forvaltningens indstilling var anført bl.a.:

"Ejerforhold

Det er Kulturministeriet, som ejer Kvæsthusbroen samt et areal på Sankt Annæ Plads mellem vejen og Kvæsthusgraven, jf. bilag 4. Kulturministeriet har ved brev af 8. juli 2003 til Københavns Kommune tilkendegivet, at ministeriet er indforstået med, at byggeri af parkeringsanlæg, forsinkelsesbassin og forbindelsen til Dokøen kan ske på Kvæsthusgrunden; herunder at ministeriet ikke vil kræve kompensation for, at kommunen bygger på grunden."

Ud fra økonomiske hensyn ændrede kommunen senere strategi, således at man nu ville sælge en del af Kvæsthusmolen til den private aktør, der skulle opføre parkeringsanlægget.

På møde den 7. september 2005 besluttede Borgerrepræsentationen derfor at indlede forhandlinger med Kulturministeriet om

"kommunens overtagelse af Kvæsthusbroen således, at kommunen efterfølgende kan afhænde en del af Kvæsthusbroen med henblik på, at køberen etablerer og driver et offentligt tilgængeligt privat parkeringsanlæg fortrinsvis til korttidsparkering"

Disse bestræbelser har ikke resulteret i nogen aftale.

2.4 Opretholdelse af overfladeparkering

Som følge af den manglende gennemførelse af parkeringsanlægget, har Det Kongelige Teater været nødsaget til at opretholde den overfladeparkering, der også tidligere har fundet sted på Kvæsthusbroen.

Københavns Kommune har påbudt, at denne parkeringsaktivitet skal bringes til ophør, da den strider mod lokalplanen. Det Kongelige Teater har påklaget denne afgørelse til Naturklagenævnet, der ved sin delafgørelse af 13. februar 2008 har besluttet at tillægge klagen opsættende virkning. Naturklagenævnet har herved lagt vægt på, at der på grundlag af Det Kongelige Teaters oplysninger er rejst betydelig usikkerhed om karakteren og omfanget af den hidtidige parkeringsmæssige anvendelse af området.

På nuværende tidspunkt foregår der derfor en omfattende parkeringsaktivitet på Kvæsthusbroen i form af overfladeparkering.

3. Ministeriets bemærkninger vedrørende retlige forhold

3.1 Forvaltningsretligt bindende forhåndstilsagn

Det er antaget i den forvaltningsretlige teori, at der består en ulovreguleret adgang til at meddele forhåndstilsagn. Et sådant tilsagn antages at kunne være bindende for forvaltningsmyndigheden, hvis følgende fire betingelser er opfyldt: 1) Forvaltningsmyndigheden må ikke have taget forbehold, 2) spørgeren skal have fremstillet sagsforholdet

entydigt og udtømmende, 3) det nøjagtige indhold af forhåndstilsagnet må kunne bevises og 4) udtalelsen skal være givet af den kompetente myndighed. Der henvises herved til side 67 ff. i Claus Haagen Jensen og Orla Friis Jensens artikel Forhåndsbesked i Forvaltningen (Juristen, 1976, side 49 ff.) og til Garde m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 4. udgave, side 101 f.

Haagen Jensen og Friis Jensen antager anførte sted, side 75, at et forhåndstilsagn efter omstændighederne kan miste sin bindende virkning, hvis der indtræffer ændrede faktiske eller retlige forhold i tiden efter forhåndstilsagnets meddelelse. For så vidt angår ændrede retlige forhold giver det sig selv, at senere lovgivning, der umuliggør den retsstilling, som myndigheden har givet tilsagn om, i sig selv medfører, at forhåndsbeskeden bliver uforbindende. For så vidt angår ændrede faktiske forhold, skal der være tale om væsentlige ændringer i sagsforholdet, før ændringerne kan medføre, at forhåndstilsagnets bindende virkning bortfalder.

Ministeriet er opmærksom på, at visse forvaltningsakter, herunder lokalplaner, forudsætter bestemte procedurer, der umuliggør bindende forhåndsbesked. Der kan herved henvises til Højesterets dom af 22. marts 2000, trykt i UfR 2000, side 1366 ff.

Det er til gengæld specifikt antaget, at der kan gives bindende forhåndstilsagn om en byggetilladelse. Dette har støtte i bl.a. Naturklagenævnets afgørelse refereret i NKO, nr. 94, februar 1996, og i KFE 1996, side 130.

3.2 Planlovens § 14

Planlovens § 14, der er en uændret videreførelse af kommuneplanlovens § 17, er sålydende:

"§ 14. Kommunalbestyrelsen kan nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbudet kan højst nedlægges for et år. Kommunalbestyrelsen tinglyser forbudet på den pågældende ejendom. Tinglysningen er uden betydning for forbudets gyldighed."

§ 14 er i planlovsvejledningen omtalt med følgende bemærkninger:

"Forhold, som kan hindres ved en lokalplan, er det samme som forhold, der kan reguleres i en lokalplan efter bestemmelserne i § 15.
§ 14-forbudet kan vedrøre både retlige og faktiske dispositioner. Det svarer til retsvirkningerne af en lokalplan, jf. § 18.
Forbud kan nedlægges for et år, men kan også nedlægges for et kortere tidsrum.
Hvis der nedlægges forbud mod et projekt, der har været længe under behandling i kommunen, må forbudets gyldighedsperiode fastsættes under hensyn til den tid, der allerede er medgået til sagens behandling.
Et forbud efter § 14 kan påklages efter § 58, stk. 1."

I den kommenterede planlov (2. udgave) anfører Anne Birte Boeck, side 171, at forhold, der allerede er etableret, eller hvortil der er meddelt byggetilladelse, herunder bindende forhåndstilsagn eller manglende reaktion på anmeldelse efter byggelovgivningen, ikke

kan hindres ved et § 14-forbud. Det anførte er i overensstemmelse med kommentaren til Kommuneplanloven (3. udgave) af Bent Andersen og Ole Christiansen, side 170.

3.3 Naturklagenævnets praksis

Naturklagenævnet har i række afgørelser behandlet spørgsmålet om bindende forhåndstilsagn og forholdet til planlovens § 14. Af relevans for den foreliggende sag er nævnets afgørelse refereret i NKO nr. 94, februar 1996 og i KFE 1996, side 130.

I sagen havde Middelfart Kommune på forespørgsel fra en borger oplyst, at der inden for visse nærmere angivne rammer kunne forventes tilladelse til opførelse af en helårsbolig, såfremt ansøgning blev indsendt.

Forud for selve byggesagen meddelte kommunen den 10. april 1995 dispensation fra vejbyggelinjen. Herefter fremkom der klager fra en række borgere i området, hvilket medførte, at kommunen den 20. juni 1995 meddelte § 14-forbud mod bebyggelse på ejendommen.

Naturklagenævnet ophævede forbudet og anførte i sin begrundelse bl.a.:

"Der kan ikke nedlægges forbud mod et påtænkt byggeri, hvortil kommunen har meddelt byggetilladelse.
Der er ikke meddelt ejeren byggetilladelse i dette tilfælde. Det fremgår imidlertid af sagsforløbet, navnlig kommunens breve af 12. juli 1994 og 10. april 1995, at kommunen på baggrund af et konkret byggeprojekt har givet ejeren tilsagn om, at ejendommen vil kunne bebygges med et enfamiliehus som ansøgt, men med et lidt reduceret bruttoetageareal.
Tilsagnet har i forhold til ejeren karakter af en forhåndsaccept, som kommunen ikke ville kunne fragå ved at undlade at give byggetilladelse.
Efter Naturklagenævnets opfattelse må en sådan bindende forhåndsbesked sidestilles med en byggetilladelse, der begrænser retten til at nedlægge forbud efter planlovens § 14
Middelfart Kommune har herefter ikke haft hjemmel til at nedlægge forbud som sket."

I en efterfølgende ombudsmandssag, der trykt i MAD 1998, side 213 ff., erklærede Ombudsmanden sig enig med Naturklagenævnet i, at der var meddelt en forhåndstilladelse, der måtte sidestilles med en byggetilladelse.

4. Ministeriets indsigelse over for Københavns Kommune

4.1 Der foreligger et bindende forhåndstilsagn

Kommunen kan som nævnt ikke give bindende forhåndstilsagn til en lokalplan. Dette er imidlertid uden betydning i den konkrete sag, da kommunen har lokalplanlagt i overensstemmelse med tilsagnet fra 2001.

Spørgsmålet er derfor alene, om kommunen har meddelt et bindende forhåndstilsagn til at give byggetilladelse til parkeringsanlægget.

Som nævnt er det en betingelse for forhåndstilsagns bindende virkning, at 1) forvaltningsmyndigheden ikke har taget forbehold, 2) spørgeren har fremstillet sagsforholdet entydigt og udtømmende, 3) det nøjagtige indhold af forhåndstilsagnet kan bevises og 4) udtalelsen er givet af den kompetente myndighed.

Det ligger fast, at staten har modtaget nogle meget konkrete og uforbeholdne tilsagn om muligheden for at forsyne arealet ved Skuespilhuset med et parkeringsanlæg. Således har Overborgmesteren i sit brev til Statsministeren anført, at der i kommunen var enighed om, at der kunne opføres parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen, og at den videre proces omkring disse byggerier dermed var sikret i Borgerrepræsentationen.

Videre må det konstateres, at sagsforholdet har været beskrevet ganske nøje i forbindelse med kommunens tilsagn i 2001. Det var således præciseret, at der var tale om et underjordisk parkeringsanlæg, at det skulle placeres på Kulturministeriets grund ved Skuespilhuset, og at parkeringsanlægget skulle have kapacitet til 500 biler. Der er ikke fremkommet oplysninger, der antyder, at kommunens tilsagn skulle være givet på et mangelfuldt grundlag. Kommunens begrundelse for ikke at vedstå tilsagnet har i henhold til begrundelsen for det medlemsforslag, der blev vedtaget den 24. januar 2008, været et ændret miljøpolitisk fokus med hensyn til biltrafik i København.

Det er derfor Kulturministeriets opfattelse, at de tre første betingelser for et bindende forhåndstilsagn er til stede.

Om den fjerde og sidste betingelse - at udtalelsen skal være givet af den kompetente myndighed - bemærkes, at tilsagnet er givet af Københavns Kommune, der er den kompetente myndighed med hensyn til meddelelse af byggetilladelser i København. Et uforbeholdent forhåndstilsagn fra en borgmester vedrørende et byggeri må efter ministeriets opfattelse som det klare udgangspunkt være bindende for kommunen.

Kommunens tilsagn er meddelt i forbindelse med, at Kulturministeriet skulle iværksætte et særdeles omkostningskrævende byggeri med betydelig vidererækkende virkning for de aktiviteter, som byggeriet skulle anvendes til. Når en kommune uden forbehold meddeler en bygherre, at processen vedrørende etableringen af et sådant byggeri er "sikret", kræver det efter ministeriets mening meget tungtvejende grunde, hvis tilsagnet skal anses for uforbindende.

Kulturministeriet anser på den baggrund kommunens tilsagn i 2001 som et byggeretligt bindende forhåndstilsagn om, at der kan opføres et underjordisk parkeringsanlæg til 500 biler på grunden ved skuespilhuset. Det bemærkes, at denne vurdering stemmer overens med den opfattelse, som den daværende ressortansvarlige borgmester, Bygge- og teknikborgmester Søren Pind, har af tilsagnets karakter. Kulturministeriet opfordrer Teknik- og Miljøforvaltningen til søge sagens baggrund nærmere oplyst gennem en

(drøftelse med de daværende borgmestre Jens Kramer Mikkelsen og Søren Pind, før der træffes afgørelse om nedlæggelse af et § 14-forbud.)

4.2 § 14-forbud kan ikke gyldigt nedlægges

Det følger af såvel teori som planretlig praksis refereret ovenfor, at der ikke kan meddeles et § 14-forbud over for et projekt, hvortil der er meddelt et bindende forhåndstilsagn.

Måtte Københavns Kommune nedlægge et § 14-forbud i overensstemmelse med Borgerrepræsentationens beslutning den 24. januar 2008, vil der efter Kulturministeriets opfattelse foreligge en ugyldig forvaltningsakt, da forbudet vil stride mod kommunens bindende forhåndstilsagn.

På nuværende tidspunkt foregår der en omfattende parkeringsaktivitet på Kvæsthusbroen i form af overfladeparkering. Det er Kulturministeriets opfattelse, at denne aktivitet er lovlig. Naturklagenævnet har foreløbig inddraget samme opfattelse. Henset til, at der lovligt kan foregå overfladeparkering i et omfang, der i det væsentlige svarer til den planlagte parkeringskælders kapacitet, finder Kulturministeriet, at der ikke består en saglig planlægningsmæssig begrundelse for at nedlægge et § 14-forbud mod etablering af en parkeringskælder, der vil afløse den eksisterende overfladeparkering. Nedlæggelse af et § 14-forbud vil derfor ikke hindre parkeringsaktivitet, men blot sikre, at den kommer til at foregå i terræn frem for i konstruktion. Nedlæggelse af § 14-forbud vil derfor i realiteten være til hinder for realiseringen af den del af lokalplan nr. 374, der angår etablering af offentlige tilgængelige opholdsarealer i delområde I.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at nedlæggelse af et § 14-forbud vil være en ugyldig forvaltningsakt, da beslutningen ikke vil være båret af en saglig planlægningsmæssig interesse.

Med venlig hilsen



Karoline Frien Kjeldsen