



Notat

Orientering om status for praksisændring vedrørende genberegning af parkeringskrav

Resumé

Teknik- og Miljøudvalget blev den 19. december 2022 (bilag 1) orienteret om, at kommunen er forpligtet til at ændre praksis for, hvordan man genberegner parkeringskrav, som følge af en ændret vurdering af retstilstanden på området. Teknik- og Miljøudvalget bad på mødet om en status ultimo 2023 på, hvordan det går med den nye ordning. Forvaltningens gennemgang af praksis viser, at bygherrer og grundejere alene i én konkret sag har benyttet sig af muligheden for at genberegne parkeringskravet. Forvaltningen vurderer ikke, at dette har ført til forlængede sagsbehandlingstider eller forsinkelse.

Sagsfremstilling

Generelt skal der i forbindelse med nybyggeri, tilbygninger eller ændret anvendelse af eksisterende bebyggelser etableres et antal parkeringspladser. Antallet af krav til parkeringspladser afhænger af en bilparkeringsnorm, som er forskellig alt afhængig af, om der er tale om bolig, erhverv, ungdomsboliger, butikformål mv. Der kan også være tale om en 0-norm.

Forvaltningen har gennem en lang årrække administreret efter, at det ikke var muligt at genberegne parkeringskrav udover i de tilfælde, som byggeloven giver mulighed for. Med genberegning menes, at der vil ske genberegning af et antal parkeringspladser som er krævet i medfør af fx en lokalplan eller en byggetilladelse.

Imidlertid opstod der på baggrund af en konkret sag tvivl i forvaltningen om, hvorvidt denne praksis er juridisk korrekt. Der blev derfor bestilt en udtalelse hos advokatfirmaet Horten, der har udarbejdet notat den 26. august 2022 (bilag 2).

Hovedkonklusioner i notat fra Horten:

1. Parkeringskrav stillet med hjemmel i byggeloven og uden efterfølgende lokalplan (rene byggelovspladser) kan kun genberegnes i tre særligt definerede situationer, hvis der er et ændret parkeringsbehov:
 - Ved ny bebyggelse

19-01-2024

Sagsnummer i F2
2023 - 17713

Dokumentnummer i F2
108683

Sagsnummer i eDoc
2023-0415580

Klima og Byudvikling
Njalsgade 13
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

- Ved tilbygninger
 - Ved ændret anvendelse
2. Parkeringskrav stillet med hjemmel i byggeloven, og med en efterfølgende lokalplan, kan genberegnes.
 3. Parkeringskrav stillet med hjemmel i en lokalplan kan genberegnes.

Hovedkonklusionerne er uddybet i bilag 1, som der henvises til.

Konklusionerne ovenfor betød, at der var behov for en ændring af den hidtidige praksis. Den nye praksis betyder helt overordnet, at bygherrer og grundejere på frivillig basis i de ovenfor oplyste situationer har ret til at få genberegnet et tidligere stillet parkeringskrav, som fx har været krævet i medfør af en lokalplan eller en byggetilladelse. Der kan alene være tale om nedlæggelse af parkeringspladser, der allerede er etableret eller sikret ved servitut.

Der kan være følgende typer af genberegningssager, hvor Teknik- og Miljøudvalget vil blive inddraget i forskelligt omfang alt efter sagens karakter:

1. **Sager hvor der udarbejdes ny lokalplan.** Det er forvaltningens vurdering, at muligheden for at genberegne parkeringspladser oftest vil blive aktuel i de tilfælde, hvor der skal laves en ny lokalplan for et område, som allerede indeholder etablerede parkeringspladser eller parkeringspladser, som er sikret ved servitut. Her vil en grundejer eller byggherre kunne være interesseret i at genberegne et tidligere stillet parkeringskrav, med det formål at nedlægge et antal parkeringspladser for i stedet at opføre ny bebyggelse på arealet. Teknik- og Miljøudvalget vil i disse tilfælde blive orienteret om genberegningen i forbindelse med indstillingen om lokalplan.
2. **Sager hvor der dispenseres fra lokalplaner.** Hvis genberegningen derimod sker ved en dispensation, foregår genberegningssagen alene i forvaltningen, og udvalget vil derfor som udgangspunkt ikke blive inddraget. Dog bliver Teknik- og Miljøudvalget orienteret om alle dispensationssager på aflæggebordet, hvor det er muligt at stille spørgsmål til forvaltningen om en given sag eller løfte sagen til politisk behandling.
3. **Byggesager hvor der ikke er en lokalplan.** Byggesager på ejendomme uden lokalplan er ikke omfattet af praksisændringen. Eventuel nedlæggelse af parkeringspladser i disse sager sker derfor på baggrund af en vurdering af, om der er et ændret parkeringsbehov. Det drejer sig om sager, hvor der ikke er en lokalplan for området, og hvor der er en ændret anvendelse af bebyggelsen, dog alene hvis det medfører et ændret parkeringsbehov. Ændring af parkeringsbehov i disse byggesager, bliver Teknik- og Miljøudvalget ikke inddraget i.

Antallet af konkrete parkeringspladser afhænger af den konkrete situation og det tidligere stillede parkeringskrav. Som tidligere skrevet er

den nye praksis alene mulig, hvis bygherre eller grundejer ønsker at genberegne parkeringskravet, da der ikke er tale om et krav, men en ret.

Forvaltningen har nu administreret efter den nye praksis, som følger hovedkonklusionerne fra Hortens notat, i ca. et år. En overordnet gennemgang af forvaltningens konkrete sager viser, at bygherrer og grundejere generelt udviser interesse for den nye praksis og muligheden for at bruge den undersøges.

Indtil videre har der dog alene været én konkrete sag, hvor parkeringskrav er blevet genberegnet. I denne sag blev der er nedlagt seks parkeringspladser på baggrund af det nye administrationsgrundlag. Det konkrete tilfælde var en dispensationssag på Lergravsvej i København S, hvor der blev givet dispensation fra en parkeringsnorm på én plads pr. 150 m² til én plads pr. 250 m². Teknik- og Miljøudvalget blev orienteret om denne sag via "Liste over lokalplandispensationer" på aflæggerbordet på udvalgs møde den 8. maj 2023.

Forvaltningen modtager også henvendelser fra advokater eller ejendomsmæglere med spørgsmål om tinglyste parkeringsdeklarationer. Forvaltningen orienterer i den forbindelse om praksisændringen vedr. genberegning af parkeringskrav i overensstemmelse med de konklusioner, som fremgår ovenfor fra Horten. Det oplyses, at praksisændringen kan få betydning for nogle parkeringsdeklarationer, hvis parkeringskravene til de pågældende ejendomme kan nedsættes på baggrund af et nyt retsgrundlag, fx en ny lokalplan, hvorefter parkeringskravet kan nedsættes.

Politisk handlerum

Der er ikke et politisk handlerum i forhold til praksisændring for genberegning af parkeringskrav, da det vurderes, at det ovenfor skitserede er den korrekte juridiske håndtering. I forhold til inddragelse af Teknik- og Miljøudvalget i genberegningssager, kan Teknik- og Miljøudvalget beslutte, hvordan udvalget skal orienteres i disse sager.

Økonomiske konsekvenser

Der er ingen økonomiske konsekvenser ved ændringen.

Videre proces

Når Teknik- og Miljøudvalget er orienteret, vil forvaltningen fortsat administrere i overensstemmelse med det nye retsgrundlag.

Karsten Biering Nielsen /
Vicedirektør

Lena Kongsbach
Vicedirektør



Notat

Orientering om praksisændring vedrørende genberegning af parkeringskrav

Resumé

Kommunen er forpligtiget til at ændre praksis for, hvordan man genberegner parkeringskrav, som følge af en ændret vurdering af retstilstanden på området.

Praksis har hidtil været, at hvis der ikke er en lokalplan, stilles parkeringskrav i medfør af byggeloven, og hvis der er en lokalplan, stilles parkeringskrav efter lokalplanens bestemmelser om parkering. Det har her været forvaltningens opfattelse, at etablerede parkeringspladser (bortset fra få særlige situationer) skulle bibeholdes. Det er imidlertid kun tilfældet, hvis kravet er stillet i medfør af byggeloven. Hvis der senere vedtages en lokalplan med et lavere krav til parkering eller der dispenseres fra en lokalplan, kan kravet nedsættes, uanset om kravet er stillet efter byggeloven eller en lokalplan.

Derfor vil forvaltningen ændre praksis i forhold til spørgsmålet om ændring af parkeringskrav.

Konsekvenser

Ændring eller genberegning af parkeringskrav har jævnligt været et ønske i forbindelse med ny eller ændret lokalplanlægning. Fx fordi bygherre ønsker at bygge på et areal, der har været udlagt til terrænparkering eller ønsker at justere størrelse på en parkeringsanlæg, der endnu ikke er bygget.

Det er ikke muligt at forudsige, hvor mange sager forvaltningen vil få om dette. En del vil indgå i den konkrete lokalplanlægning i lighed med andre emner, mens der i andre tilfælde vil skulle gennemføres dispensationsprocesser. Der er meget begrænsede muligheder for at nægte dispensation, fordi kommunen har en langvarig praksis for at dispensere til lavere krav.

Hvis der kommer mange sager om dispensationsprocesser på lokalplaner og aflysning af deklamationer i sager, kan det få betydning for den plan for bunkeafvikling, der er politisk aftalt.

Det er ikke muligt at anslå, hvor mange p-pladser, der vil kunne blive nedlagt, idet det vil afhænge af, om ejerne ønsker det.

01-12-2022

Sagsnummer i F2
2022 - 14452

Dokumentnummer i F2
57602

Sagsnummer i eDoc
2022-0301219

Plan, Analyse, Ressourcer og CO2-
reduktion
Njalsgade 13
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

Sagsfremstilling

Forvaltningen har gennem en lang årrække administreret efter, at det ikke var muligt at genberegne parkeringskrav udover i situationer, svarende til det byggeloven giver mulighed for.

Imidlertid er der på baggrund af en konkret sag opstået tvivl i forvaltningen om, hvorvidt denne praksis er den juridisk korrekte måde at se det på.

Der er derfor bestilt en udtalelse hos Advokatfirmaet Horten, der har udarbejdet vedlagte notat af 26. august 2022.

Hovedkonklusioner

1. Parkeringskrav stillet med hjemmel i byggeloven og uden efterfølgende lokalplan (rene byggelovspladser) kan kun genberegnes i tre særligt definerede situationer, hvis der er et ændret parkeringsbehov.
 - Ved ny bebyggelse
 - Ved tilbygninger
 - Ved ændret anvendelse
2. Parkeringskrav stillet med hjemmel i byggeloven, og med en efterfølgende lokalplan, kan genberegnes.
3. Parkeringskrav stillet med hjemmel i en lokalplan kan genberegnes.

Byggelovspladser

Hvis der ikke er en lokalplan, stilles parkeringskravet i medfør af byggeloven. I daglig tale "byggelovspladser".

Parkeringskravet bortfalder, hvis bygningen rives ned.

Krav om *forøgelse* af det antal pladser, der er krævet i en byggetilladelse, kan kun stilles, hvis der senere søges byggetilladelse til *ny bebyggelse, tilbygning eller ændret anvendelse*, der medfører et øget parkeringsbehov.

Hvis parkeringsbehovet i disse situationer skønnes lavere, kan kommunen ikke forlange, at tidligere krævede parkeringspladser nedlægges. En ejer kan imidlertid godt selv vælge at nedlægge pladserne.

Det har tidligere været kommunens opfattelse, at ibrugtagningstilladelsen, som er en afgørelse og dermed et retsgrundlag, ikke kunne ændres ved en senere afgørelse.

Horten konkluderer, at dette kun er korrekt, hvis der ikke senere er vedtaget en lokalplan.

Det betyder, at kommunen kun skal ændre praksis for lokalplanpladser, og ikke for hvad angår rene byggelovspladser.

Lokalplanpladser

En ny/ændret lokalplan eller en dispensation tilvejebringer et nyt retsgrundlag, som medfører, at en ejer får ret til at ændre (nedsætte) antallet af parkeringspladser.

Kravet om parkering, der er fastsat i en byggetilladelse, kan være fastsat med hjemmel i byggeloven, jf. ovenfor, eller med hjemmel i en tidligere lokalplan, herunder en dispensation fra en lokalplan.

Hvis parkeringskravet er fastsat i medfør af en lokalplan, er selve det, at det står i byggetilladelsen, alene et udtryk for, at der er truffet en afgørelse i medfør af en anden lovgivning og, at denne afgørelse så fremgår af byggetilladelsen.

En ny eller ændret lokalplan skaber således et nyt retsgrundlag, som betyder, at parkering ikke (længere) skal vurderes i forhold til byggelovgivningen.

Kommunen kan ikke håndhæve byggetilladelser med et højere parkeringskrav, end det nye retlige grundlag har, så det kan en ejer vælge at anvende.

Deklarationer om parkering

I forbindelse med byggetilladelser er det i en række tilfælde over en årrække blevet accepteret, at ikke alle de krævede parkeringspladser skulle anlægges. De kunne udskydes mod tinglysning af en deklaration om denne hvilende forpligtelse.

Der findes typisk to former for deklarerationer. En hvor anlægget af pladser udskydes, indtil kommunen måtte forlange dem anlagt, og en hvor man ikke skal anlægge pladserne, men indbetale til en parkeringsfond, hvis kommunen etablerer en sådan.

Hvis der efterfølgende er vedtaget en ny lokalplan med et lavere parkeringskrav, eller der gives en dispensation til det, vil det betyde, at kommunen ikke kan håndhæve en sådan deklaration, og at en ejer således har krav på, at den aflyses.

Det betyder, at der ikke længere vil kunne kræves anlagt det antal parkeringspladser, som fremgik af deklarationen. Endvidere kan der ikke kræves indbetaling til parkeringsfonde.

Politisk handlerum

Der er ikke et politisk handlerum i forhold til praksisændring for genberegning, fordi det nu må anses for ikke at være juridisk korrekt at administrere dette på en anden måde.

I de konkrete sager vil der undtagelsesvist være mulighed for at meddele afslag på dispensation. Det kan besluttes, at forvaltningen skal gøre det, hvis det ud fra en konkret vurdering i hver enkelt sag er muligt.

Økonomiske konsekvenser

Der er ingen økonomiske konsekvenser ved ændringen.

Videre proces

Når Teknik- og Miljøudvalget er orienteret, vil forvaltningen administrere i overensstemmelse med dette retsgrundlag fra 1. januar 2023.

Karsten Biering Nielsen /
Vicedirektør

Lena Kongsbach
Vicedirektør

GENBEREGNING AF PARKERINGSKRAV

1. INDLEDNING OG OPDRAG

Københavns Kommune (herefter "kommunen") har bedt Horten om et notat, som besvarer en række spørgsmål om genberegning af parkeringskrav.

Til brug for udarbejdelsen af nærværende notat har kommunen udarbejdet et notat af 9. juni 2022, som udførligt beskriver problemstillingen. Kommunens sagsfremstilling i notatet er således lagt til grund for vores vurdering og besvarelse af de stillede spørgsmål. Kommunens spørgsmål falder i tre kategorier og er for overblikkets skyld gengivet ordret i det følgende:

Rene byggelovspladser, jf. pkt. A i kommunens notat

- i) Kan der alene ske revurdering af krav til parkeringspladser ved nedrivning, tilbygning eller ændret anvendelse eller kan der også ske en revurdering af parkeringsbehovet i medfør af senere retningslinjer i kommuneplanen? Er det således en forudsætning, at der sker en fysisk ændring af forholdene?
- ii) Hvis vi skønner, at der er et lavere parkeringsbehov, skal vi så kræve nogle pladser nedlagt eller kan en ejer selv vælge? Ved nedrivning kunne der fx være et ønske om at opretholde pladser, fx fordi en ny vurdering vil kunne give mulighed for færre parkeringspladser, end ejeren ønsker.

Ejendomme omfattet af lokalplan, jf. pkt. B i kommunens notat

- iii) Efter ibrugtagningstilladelsen er givet, er der vedtaget en lokalplan eller en anden lokalplan. Som hovedregel vil det betyde, at det antal parkeringspladser, der vil kunne kræves, vil være mindre end det krav, der er stillet i byggetilladelsen.

Er der hermed tilvejebragt et nyt retsgrundlag, der vil give en ejer krav på at få revurderet parkeringskravet?

- iv) I byggetilladelsen kan krav til parkering være stillet i medfør af en ældre lokalplan. Kommuneplanens retningslinjer er efterfølgende ændret, og kommunen har en langvarig praksis for at dispensere [fra den ældre lokalplan] til et ændret parkeringskrav for nye byggerier i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer.

Vi har hidtil vurderet, at ejere ikke behøver at anmode om udarbejdelse af ny lokalplan, som er i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer. Vi kan i stedet dispensere fra parkeringskravet i forbindelse med nye byggetilladelser.

Vi har endvidere vurderet, at vi kan ændre parkeringskravet indtil der er givet ibrugtagningstilladelse.

Vil en ejer, der har fået et højere parkeringskrav i en allerede givet ibrugtagningstilladelse, kunne få en dispensation [fra lokalplanen] til et lavere parkeringskrav?

Deklarationer om parkeringspladser, jf. pkt. C i kommunens notat

- v) Hvilken betydning kan det få, hvis disse deklARATIONER [om udskudt etablering af parkeringspladser] i forbindelse med en genberegningssag aflyses?
- vi) Kan der blive tale om erstatningskrav fra "nogen", som har regnet med, at pladserne ville blive etableret engang?

Efter aftale med Københavns Kommune har vi ikke som led i vores vurdering foretaget en vurdering af det retlige grundlag for deklARATIONSKONSTRUKTIONEN, herunder hhv. betalingsmodellen og etableringsmodellen. Vi har således alene forholdt os til de rejste spørgsmål om aflysning af deklARATIONER og om eventuelle erstatningskrav.

2. SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Københavns Kommune har rejst en række spørgsmål relateret til parkeringskrav, idet kommunen ønsker overblik over, hvordan og hvornår et fastsat vilkår om udskudt etablering af parkeringspladser kan eller skal genberegnes.

De stillede spørgsmål relaterer sig både til den situation, hvor en byggetilladelse indeholder vilkår om et bestemt antal parkeringspladser med hjemmel i en lokalplan samt de tilfælde, hvor vilkåret om antal parkeringspladser er stillet alene efter byggeloven.

Det er vores konklusion, at det alene er relevant at foretage en genberegning af parkeringskrav for konkrete ejendomme i tilfælde, hvor der meddeles ny byggetilladelse, ifølge

hvilken der er anledning til igen at beregne parkeringsarealet. Kommunen har således efter vores vurdering ikke adgang til at stille nye, ændrede krav, medmindre en ny byggetilladelse giver anledning til det, jf. vores vurdering under pkt. 4.1.1 og 4.2.1.

Kommunen kan i en byggetilladelse stille krav til parkeringsarealet, herunder størrelse og antal parkeringspladser. Vi vurderer imidlertid, at reglerne herom skal fortolkes i overensstemmelse med formålet, som er at sikre tilstrækkelige parkeringsarealer. Vi vurderer på det grundlag ikke, at kommunen har hjemmel til i forbindelse med en byggetilladelse at kræve allerede etablerede parkeringspladser nedlagt, jf. pkt. 4.1.2.

Vedtagelse af en ny lokalplan (med en lavere parkeringsnorm) efter meddelelse af bygge- og ibrugtagningstilladelse fører efter vores vurdering til, at der er tilvejebragt et nyt retsgrundlag, som medfører, at kommunen er afskåret fra at håndhæve krav i en parkeringsdeklaration om etablering af et større antal parkeringspladser, end den nye lokalplan kræver.

Vi vurderer således, at grundejer kan støtte ret på den nye/ændrede lokalplans parkeringsnorm og kan indrette ejendommens parkeringsarealer derefter.

Uden for de situationer, hvor grundejer ansøger om et forhold, der kræver ny byggetilladelse, finder vi derimod ikke, at kommunen har hjemmel til at træffe egentlige afgørelser vedrørende genberegning af parkeringsnormen, jf. nærmere neden for under pkt. 4.2.1.

For så vidt angår muligheden for at søge dispensation fra en lokalplan efter, der er givet ibrugtagningstilladelse, vurderer vi ikke, at ibrugtagningstilladelsen afskærer grundejeren fra efterfølgende at søge om dispensation fra lokalplanen med henblik på en reduktion af parkeringskravet, svarende til kommuneplanens retningslinjer herfor.

Det forhold, at lokalplanens parkeringsnorm fremgår af byggetilladelsen, vurderer vi endvidere, alene er udtryk for en ordensforskrift, idet borgeren derved igennem byggetilladelsen gøres opmærksom på krav til byggeriet, der er fastsat i medfør af anden lovgivning end byggeloven.

Det er derfor vores vurdering, at en grundejer kan søge dispensation, jf. planlovens § 19, stk. 1, også *efter* udstedelsen af ibrugtagningstilladelse under forudsætning af, at planlovens betingelser for dispensation i øvrigt er opfyldt, jf. uddybende under pkt. 4.2.2.

Muligheden for aflysning af parkeringsdeklarationer, afhænger – vurderer vi – af, om de ved deklarationen fastsatte krav til senere etablering af parkeringsarealer, er ophørt som følge af et mellemkommende nyt retsgrundlag i form af ny byggetilladelse eller ny/ændret lokalplan, der indeholder en lavere parkeringsnorm.

Vores vurdering er således, at det er en betingelse for kommunens aflysning af parkeringsdeklarationer, at den bagvedliggende offentlige retsakt er ophørt/ændret for så vidt angår parkeringskravet i deklarationen, jf. pkt. 4.3.1.

Derudover vurderer vi, at kommunen skal påse overholdelsen af forvaltningsretlige principper, herunder navnlig lighedsprincippet.

Det er endelig vores vurdering, at det må være afgørende for vurderingen af et eventuelt erstatningsansvar for kommunen for aflysning af parkeringsdeklarationer, om der er grundlag for ansvar som følge af vedtagelsen af en ny byggetilladelse eller ny/ændret lokalplan, hvilket beror på en konkret vurdering.

Vi finder det umiddelbart ikke sandsynligt, at erstatningsbetingelserne vil være opfyldt, såfremt en borger måtte rette krav om erstatning for aflysning en parkeringsdeklaration.

3. DE RETLIGE RAMMER

3.1 Byggeloven og bygningsreglementet

3.1.1 Byggetilladelse

Det følger af byggelovens § 16, at visse arbejder ikke må påbegyndes uden byggetilladelse.

De arbejder, som kræver byggetilladelse, fremgår af byggelovens § 2. Det kan eksempelvis være opførelse af ny bebyggelse, tilbygning til bebyggelse, jf. litra a, og ændret anvendelse af bebyggelse, jf. litra c.

Kommunen udsteder byggetilladelser efter ansøgning. En byggetilladelse er en afgørelse.

Der må ikke udstedes byggetilladelser, som er i strid med anden lovgivning. I forbindelse med behandlingen af en ansøgning om byggetilladelse skal kommunen således påse, om det ansøgte byggearbejde er i overensstemmelse anden lovgivning, herunder planloven. Det er en forudsætning for at kunne udstede en byggetilladelse, at det ansøgte byggearbejde er tilladt efter den eventuelt foreliggende lokalplan og dermed umiddelbart tilladt efter planloven, samt overholder forskrifter for byggeriet i øvrigt, herunder det gældende bygningsreglement.

Hvis det ansøgte byggearbejde kan udføres inden for rammerne af en eventuel lokalplan og den relevante lovgivning i øvrigt, skal kommunen således udstede en byggetilladelse.

Kommunen kan i tilladelsen fastsætte specifikke, saglige krav til byggeriet, som udspringer af gældende forskrifter, herunder den eventuelle lokalplan og bygningsreglementet. Kommunen kan også i forbindelse med tilladelsen meddele dispensation, eksempelvis fra bestemmelser i en lokalplan, jf. planlovens § 19.

3.1.2 Ibrugtagningstilladelse

Det følger af byggelovens § 16a, at visse arbejder ikke må tages i brug uden kommunens tilladelse. De arbejder, som kræver ibrugtagningstilladelse fremgår af byggelovens § 2.

Ibrugtagningstilladelsens funktion er alene at muliggøre, at det færdige byggearbejde lovligt kan tages i brug, jf. Bygningsreglement 2018 (herefter "BR18") §§ 40-46.

Der kan i en lokalplan optages visse bestemmelser, der specifikt indeholder krav til, hvad der skal konstateres inden udstedelse af en ibrugtagningstilladelse. Det fremgår af lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2 (nr. 12-16). Disse betingelser vil indgå i *byggetilladelsen*.

En ibrugtagningstilladelse er en konstaterende retsakt, idet kommunen skal udstede en ibrugtagningstilladelse, hvis kommunen ud fra færdigmeldingen og eventuelle supplerende oplysninger kan konstatere, at byggeriet er opført i overensstemmelse med byggetilladelsen, jf. BR18 § 40, stk. 2, nr. 2.

Heri ligger, at kommunen kan undlade at meddele ibrugtagningstilladelse, indtil det kan konstateres, at byggeriet er i overensstemmelse med byggetilladelsen, herunder vilkår om parkeringsarealer.

3.1.3 *Byggelovens § 7*

Efter byggelovens § 7, stk. 1, kan der i bygningsreglementet fastsættes regler om indretning af en ejendoms ubebyggede arealer for blandt andet at sikre tilfredsstillende parkeringsarealer.

Det bemærkes, at reglerne i BR18 ikke finder anvendelse, hvis forholdene er reguleret ved lokalplan eller byplanvedtægt, jf. byggelovens § 7, stk. 3. Hvis der således i en lokalplan eller byplanvedtægt er fastsat bestemmelser om udlægning af parkeringsarealer, herunder om antal parkeringspladser og beregningen heraf, er det disse bestemmelser, der finder anvendelse, og ikke byggelovens eller bygningsreglementets bestemmelser om parkering.

3.1.4 *Bygningsreglementet (BR18)*

I BR18 er der fastsat regler for parkering i forbindelse med byggeri, jf. § 393 og §§ 399-402.

Det følger af BR18 § 399, at der på en ejendoms område skal udlægges tilstrækkeligt areal til parkering af biler, motorcykler, knallerter og cykler m.v. i forhold til anvendelsen af bygningen.

Der er tale om en skønsmæssig fastsættelse af parkeringskravet, hvor parkeringsnormen i kommuneplanen kan være vejledende, jf. blandt andet Karnovs note 157 til § 399.

Det følger endvidere af § 400, at det fastsættes i byggetilladelsen, hvor stor en del af grundens areal, der skal udlægges eller anlægges til parkeringsareal, samt tidspunktet for, hvornår dette skal ske.

Ifølge BR18, Vejledning til kommunerne om krav til parkering i forbindelse med byggeri, jf. pkt. 3, kan der i følgende tilfælde stilles krav om parkeringspladser i medfør af bygge-loven og bygningsreglementet:

1. Ny bebyggelse
2. Tilbygning

3. Ændret anvendelse

Vi har til brug for vores vurdering endvidere fra Københavns Kommune modtaget Transport-, Bygnings- og Boligministerens besvarelse af 15. januar 2019 af spørgsmål nr. 257 vedrørende bevarelse af det grønne taglandskab ØsterGro om, at et parkeringskrav til et eksisterende byggeri efter bygningsreglementet kun kan ophøre eller ændres, hvis det byggeri, der er årsag til parkeringskravet enten nedrives, eller der ansøges om en væsentligt ændret anvendelse af byggeriet/ejendommen, som medfører et ændret parkeringsbehov.

Vi lægger derfor i det følgende til grund, at parkeringskrav knyttet til en bebyggelse bortfalder ved nedrivning af bebyggelsen.

Det bemærkes, at et parkeringskrav til eksisterende bebyggelse alene kan ophøre eller ændres, hvis gennemførelse af en ændret anvendelse eller tilbygning medfører et ændret parkeringsbehov. Hvis tilbygningen eller anvendelsesændringen medfører et øget behov for parkeringspladser, vil der således i forbindelse med den byggetilladelse, som er nødvendig for tilbygningen eller anvendelsesændringen, kunne stilles krav om etablering af yderligere parkeringspladser. Hvis anvendelsesændringen omvendt betyder et behov for færre parkeringspladser, vil kravet til antallet af parkeringspladser kunne lempes.

3.2 Regulering gennem planer

3.2.1 Kommuneplaners retsvirkning

Kommuneplaner udtrykker kommunens overordnede rammer og retningslinjer for den fysiske arealdisponering i kommunen. I kommuneplanen udlægges områder til forskellig anvendelse og formål, men kommuneplanen skaber som udgangspunkt ikke ret eller pligt for borgerne. Den udtrykker alene den overordnede retning, som planlægningen sigter på.

Af (gældende) Vejledning nr. 9756 af 15. maj 2008 om kommuneplanlægning, fremgår blandt andet følgende om kommunens ret og pligt til at virke for kommuneplanen, jf. afsnit H1:

"Kommuneplanen er ikke direkte bindende for borgerne, dvs. at fx grundejere ikke er umiddelbart forpligtede til at overholde planen. Der skal ikke meddeles tilladelse efter kommuneplanen, og der kan således heller ikke stilles vilkår. Det giver derfor ikke mening at tale om at dispensere fra kommuneplanen.

Men efter planlovens § 12, stk. 1, har kommunalbestyrelsen pligt til at virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen. De kommunale myndigheder skal således i deres faktiske virksomhed og i deres administration arbejde for, at kommuneplanen omsættes til virkelighed. Det betyder fx, at kommunalbestyrelsen skal vurdere såvel konkrete ansøgninger som kommunens egne dispositioner som bygherre m.m. i relation til kommuneplanens bestemmelser."

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, 2. led ("herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen"), giver navnlig kommunalbestyrelsen ret til at afslå ansøgninger om tilladelser

og dispensationer, ikke alene efter planloven – landzonetilladelse fx – men også ved deres administration af anden lovgivning – fx husdyrgodkendelsesloven, bygge- miljøbeskyttelses-, naturbeskyttelses- og vejlovgivningen – ud fra hensyn til kommuneplanen, forudsat at der er tale om skønsmæssige afgørelser.

Kravet om at virke for kommuneplanen fortrænger ikke kommunalbestyrelsens pligt til at foretage en individuel og konkret bedømmelse af de enkelte ansøgninger efter landzonebestemmelserne, henholdsvis de respektive særlove.

Kommunalbestyrelsen kan også i forbindelse med sådanne tilladelser og dispensationer fra planlov eller særlovgivning fastsætte vilkår med henblik på kommuneplanens gennemførelse." (min understregning)

3.2.2 Lokalplaners retsvirkning, jf. planlovens § 18

Det følger af planlovens § 18, at når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan efter planlovens § 30, må der ikke retligt eller faktisk etableres forhold i strid med planens bestemmelser, med mindre dispensation meddeles efter reglerne i §§ 19 eller 40.

Endeligt vedtagne og offentliggjorte lokalplaner har dermed retsvirkning for enhver, således at der ikke må foretages dispositioner i strid med planen.

Er en disposition ikke i strid med lokalplanen, fx fordi det pågældende forhold ikke er reguleret ved lokalplanen, indebærer bestemmelsen modsat, at der i planretlig henseende umiddelbart er ret til at foretage den pågældende disposition.

Retsvirkningen gælder for fremtidige dispositioner af faktisk eller retlig karakter. En lokalplan kan derimod ikke gribe ind i bestående lovlige forhold og en lokalplan udløser som udgangspunkt ikke en handlepligt. At der ikke er handlepligt betyder, at grundejer må opretholde den arealanvendelse på ejendommen, som lovligt var etableret før lokalplanen blev offentliggjort. Det betyder også, at kommunen ikke kan stille krav om ændret arealanvendelse i overensstemmelse med den nye lokalplan. Foretager grundejer selv ændringer på ejendommen, skal lokalplanen dog overholdes. Virkeliggørelse af en lokalplan afhænger derfor som udgangspunkt af, at grundejeren tager initiativ til at disponere over de i lokalplanen omfattede ejendomme.¹

3.2.3 Dispensation fra bestemmelser i lokalplan, jf. planlovens § 19

Det følger af planlovens § 19, stk. 1, at der kan meddeles dispensation fra bestemmelser i en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med lokalplanens principper. Det følger endvidere af bestemmelsens stk. 2, at videregående afvigelser end omhandlet i stk. 1, kun kan foretages ved tilvejebringelse af en ny lokalplan.

Der er således kun adgang til at meddele dispensation til mindre afvigelser fra lokalplanens bestemmelser.

¹ Helle Tegner, Planloven med kommentarer, 1. udgave, 2013, side 438

Bebyggelsesregulerende bestemmelser, dvs. mere detaljerede bestemmelser om placering, udformning m.v., er som udgangspunkt ikke en del af en lokalplans principper, medmindre de klart fremtræder som en del af en lokalplans formål eller på anden måde udgør væsentlige forudsætninger i lokalplanen.² Fordelingen mellem friarealer og bebyggede arealer er derimod som udgangspunkt anset for at være en del af lokalplanens principper³.

Det vurderes, at parkeringspladser efter omstændighederne kan være en del af en ejendoms friarealer. Det vil derfor bero på en konkret vurdering, om parkeringskrav er en del af en lokalplans bebyggelsesregulerende bestemmelser og dermed krav, der kan dispenseres fra efter planlovens § 19, stk. 1.

3.2.4 *Relevant praksis*⁴

3.2.4.1 Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 14. oktober 2013 (NMK-33-01991)

Afgørelsen omhandlede opførelsen af et byggeri, der i forhold til tagbeklædning og farver på vinduer og døre var i strid med en på ejendommen tinglyst servitut.

Mens sagen verserede blev der fremsat forslag om lokalplan, som blandt andet indeholdt bestemmelser vedrørende tagbeklædning.

På forespørgsel oplyste kommunen til klager, at tagbeklædning i overensstemmelse med lokalplanforslaget kunne godkendes under forudsætning af lokalplanens vedtagelse.

Natur- og Miljøklagenævnet lagde herefter til grund, at spørgsmålet om lovligheden af tagbeklædningen ikke længere var aktuelt, fordi tagbeklædningen – hvis lokalplanen blev vedtaget – ville være i overensstemmelse hermed.

Med andre ord, den mellemkommende lokalplan betød, at der ikke længere var grundlag for at håndhæve servitutens vilkår angående tagbeklædningen.

3.2.4.2 Planklagenævnets afgørelse af 14. maj 2018

Sagen vedrørte påbud om fysisk lovliggørelse af et sommerhus, der var opført i strid med byggetilladelse og den på tidspunktet for opførelsen gældende lokalplan.

Mens sagen verserede blev der vedtaget ny lokalplan for området, hvor sommerhuset var beliggende. I modsætning til den gamle lokalplan, var det ifølge den nye lokalplan tilladt at terrænregulere +/- 25 cm.

Planklagenævnet udtalte i den forbindelse, at *"den nye lokalplans muligheder gælder også for forhold, som var i strid med den tidligere gældende lokalplan, og lokalplan nr. 101 har således retligt lovliggjort 25 cm af den foretagne terrænregulering."*

² Helle Tegner, Planloven med kommentarer, 1. udgave, 2013, side 455

³ MAD 2016.50

⁴ Der henvises ligeledes til Planklagenævnets afgørelse af 13. marts 2018 (NMK-33-03296), hvorefter forhold, der var i strid med tidligere gældende lokalplan kunne retligt lovliggøres ved ny lokalplan.

3.3 Deklarationer om parkeringspladser

3.3.1 Kort om parkeringsdeklarationer i Københavns Kommune

Kommunen har i perioden 1950-2014 udstedt ca. 900 parkeringsdeklarationer vedrørende udskydelse af etableringen af op mod 18.000 parkeringspladser. Kravet om tinglysning af deklaration er blevet fremsat i byggetilladelser, som betingelse for dispensation fra krav om udlæg eller anlæg af parkeringspladser, enten i medfør af byggeloven eller bestemmelser i en lokalplan.

Kommunen har redegjort for, at den kan forlange, at det udskudte antal parkeringspladser skal etableres, enten ved blot at kræve det efter *etableringsmodellen* eller ved at oprette en parkeringsfond efter *fondsmodellen*.

Kommunen er påtaleberettiget.

3.3.2 Aflysning af tinglyst deklaration

Aflysning af en servitut fra tingbogen forudsætter, at der foreligger en anmodning eller samtykke fra de påtaleberettigede, jf. tinglysningslovens § 11, stk. 1, eller at der anmodes om sletning af en åbenbart ophørt rettighed, jf. tinglysningslovens § 20⁵.

3.4 Forvaltningsret

3.4.1 Lighedsgrundsætningen m.v.

Der gælder inden for forvaltningsretten en række uskrevne grundsætninger, herunder lighedsgrundsætningen, som indebærer et grundlæggende krav om, at lige forhold skal behandles lige.

Det indebærer blandt andet, at der ikke må forekomme enkeltstående, ubegrundede (vil-kårlige) afvigelser fra en fastlagt administrativ praksis⁶.

3.4.2 Overordnet om genoptagelse af forvaltningsretlige afgørelser

Kommunerne kan i visse tilfælde have en forvaltningsretlig forpligtelse til at genoptage allerede afsluttede sager (ulovbestemt genoptagelse⁷). De typiske tilfælde, hvor dette kommer på tale, vedrører følgende⁸:

- Nye faktisk oplysninger af så væsentlig betydning, at der er sandsynlighed for, at sagen havde fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget.

⁵ Tinglysningslovens § 20 finder alene anvendelse, når en servitut begæres slettet uden den berettigedes underskrift (samtykke). Da det lægges til grund, at Københavns Kommune er (påtale)berettiget i henhold til parkeringsdeklarationerne, behandles § 20 ikke yderligere.

⁶ Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave, 2009, s. 261.

⁷ Der findes også eksempler på lovbestemt genoptagelsesadgang, hvilket dog ikke behandles yderligere her, da vi vurderer, at det ikke er relevant.

⁸ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 921f.

- Væsentlige nye retlige forhold, dvs. en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse.
- Ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl.

Genoptagelse begrundet med væsentlige nye retlige forhold begrundes som oftest med, at en dom eller en ombudsmandsudtalelse underkender forvaltningsmyndighedens fortolkning eller administrative praksis i relation til en tilsvarende sag.

4. VURDERING

4.1 Delspørgsmål A: Parkeringspladser, der alene er reguleret af byggeloven og bygningsreglementet (der gælder ikke en lokalplan)

4.1.1 Vurdering af spørgsmål i)

Kommunen har spurgt, hvornår der kan ske revurdering af krav til parkeringspladser, der alene er reguleret af byggeloven.

Vi forstår spørgsmål i) sådan, at der som led i besvarelsen ønskes en vurdering af, om det i henhold til byggelovgivningen, herunder navnlig BR18 §§ 399 og 400, er en forudsætning for at kunne genberegne parkeringskravet i en byggetilladelse, at der sker en fysisk ændring af forholdene på ejendommen eller en ændret anvendelse af bygningerne, som forudsætter en ny byggetilladelse, hvor der kan stilles vilkår om parkeringsarealer.

Som indledningsvist anført under pkt. 3.1 ovenfor, er der i bygningsreglementet, jf. §§ 399-402 fastsat nærmere regler for parkering, jf. byggelovens § 7, stk. 1.

Ifølge BR18, jf. § 399, skal der på en ejendom udlægges *tilstrækkeligt* areal til parkering i forhold til anvendelsen af bygningen.

Der er tale om en skønsmæssig fastsættelse, hvor blandt andet parkeringsnormer i kommuneplanen kan være vejledende⁹. Københavns Kommune har oplyst, at der udover kommuneplanen ved den skønsmæssige vurdering lægges vægt på forhold såsom ejendommens funktion, herunder for eksempel erhverv/bolig, begrænsede friarealer, beliggenhed i forhold til offentlig transport og parkeringsbelægningen i området i øvrigt.

Af BR18, jf. § 400, stk. 1, fremgår det, at kommunalbestyrelsen i byggetilladelsen fastsætter, hvor stor en del af grundens areal, der skal udlægges til parkering. Det fremgår således udtrykkeligt af BR18, at det er i forbindelse med en byggetilladelse, at kommunen kan fastsætte eller ændre vilkår om parkeringsareal.

Byggetilladelsen er en forvaltningsretlig afgørelse, der fastsætter rettigheder og pligter for ansøger om tilladelsen samt rammerne for vurdering af bygningens lovlighed, også efterfølgende.

⁹ Se også BR18, Vejledning til kommunerne om krav til parkering i forbindelse med byggeri, jf. pkt. 2.

Det må lægges til grund, at tidspunktet for meddelelse af byggetilladelsen er afgørende for vurderingen af, hvad der er *tilstrækkeligt* areal til parkering.

Bygningsreglementets regler om parkering suppleres af Vejledning til kommunerne om krav til parkering i forbindelse med byggeri, jf. også pkt. 3.1.4, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at der alene kan stilles krav om (ændring) af parkeringsareal ved (i) ny bebyggelse, (ii) tilbygning og (iii) ændret anvendelse. Dvs. forhold, som *både* kræver en byggetilladelse *og* kan medføre et ændret parkeringsbehov.

Det er derfor vores vurdering, at der alene kan ske revurdering af parkeringskravet, i de (i)-(iii) nævnte tilfælde.

Vi vurderer således, at der ikke i byggelovgivningen er hjemmel til, at kommunen kan foretage en genberegning af parkeringskravet for en ejendom, der falder uden for de i vejledningen oplistede situationer. Vi henviser i den forbindelse til, at det af BR18 § 400, stk. 1 udtrykkeligt fremgår, at det er *i byggetilladelsen*, at kommunen skal fastsætte, hvor stor en del af grundens areal, der skal være parkeringsareal. Transport-, Bygnings- og Boligministerens svar vedrørende ØsterGro understøtter ligeledes denne tolkning.

Det vil således, vurderer vi, forudsætte, at byggesagen genoptages, hvis bestemmelsen om parkeringsarealer på ejendommen skal ændres uden, at der er anledning til at meddele en ny byggetilladelse. Genoptagelse forudsætter, at de almindelige forvaltningsretlige betingelser herfor er til stede, hvilket vil være en konkret vurdering. Det forhold, at der efterfølgende er vedtaget en ændring af kommuneplanens retningslinjer, herunder parkeringsnormen, vil efter vores vurdering næppe i sig selv udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at genoptage byggesagen og herunder genberegne parkeringskravet i byggetilladelsen, jf. også gennemgangen af de oftest anvendte genoptagelsesgrunde under pkt. 3.4.2. Det hænger navnlig sammen med, at kommuneplanen som udgangspunkt ikke er retligt bindende for borgerne, der ikke direkte forpligtes af kommuneplanen.

Vi vurderer endvidere, at det forhold, at den generelle vurdering af, hvad der er *tilstrækkeligt* måtte ændre sig over tid, heller ikke i sig selv kan danne grundlag for at genoptage byggesagen og genberegne parkeringskravet. Den byggetilladelse, hvori parkeringskravet er fastsat, er således fortsat gældende, uanset om der i kommunen er en generel udvikling hen imod krav om etablering af færre parkeringspladser.

En genberegning af parkeringskravet for ejendomme, der alene er reguleret af byggeloven, henholdsvis bygningsreglementets bestemmelser, kan derfor efter vores vurdering kun finde sted ved (i) ny bebyggelse, (ii) tilbygning eller (iii) ændret anvendelse, idet vi som nævnt lægger til grund, jf. pkt. 3.1.4, at kravet endvidere bortfalder ved nedrivning af bebyggelsen. En genberegning af parkeringskravet for rene byggelovspladser forudsætter derfor som udgangspunkt, at der sker en fysisk ændring af forholdene, herunder en ændret anvendelse af bygningerne. Dvs. forhold, der kræver en byggetilladelse, jf. byggelovens § 16, jf. § 2, i hvilken forbindelse der kan fastsættes nye bestemmelser om ejendommens parkeringsarealer, jf. BR18 § 400, stk. 1.

Det bemærkes afslutningsvist, at kommunen efter planlovens § 12, stk. 1, skal *virke for* kommuneplanens realisering. Ved ansøgning om tilbygning eller ændret anvendelse af den eksisterende bebyggelse, hvor kommunen som nævnt i byggetilladelsen skal foretage

en skønsmæssig revurdering af parkeringskravet, vil kommuneplanens retningslinjer, herunder parkeringsnormen dermed efter vores opfattelse kunne indgå i vurderingen.

4.1.2 Vurdering af spørgsmål ii)

Spørgsmålet vedrører, om kommunen kan kræve parkeringspladser nedlagt i situationer, hvor kommunen efter byggeloven og bygningsreglementet har anledning til at foretage et (forny)et skøn over parkeringsbehovet.

Vi forstår spørgsmål ii) sådan, at det vedrører den situation, hvor kommunen i forbindelse med en ansøgning om ændret anvendelse af den eksisterende bebyggelse, nedrivning eller tilbygning finder, at ændringen medfører et lavere parkeringsbehov.

Ifølge BR18, jf. § 400, stk. 1, fastsætter kommunalbestyrelsen i byggetilladelsen, hvor stor en del af grundens areal, der skal udlægges eller anlægges til parkeringsareal. Det er således bygningsmyndigheden, der ud fra vurderingen af behovet for parkeringsarealer afgør, om der i byggetilladelsen skal stilles krav til etablering af et parkeringsareal, herunder størrelsen af parkeringsarealet¹⁰.

Skal der i anledning af ændret anvendelse, tilbygning m.v. søges om en ny byggetilladelse – hvilket som udgangspunkt vil være nødvendigt – har kommunen ifølge BR18, § 400, stk. 1, hjemmel til at regulere størrelsen af de arealer, som skal benyttes til parkering ud fra saglige hensyn. Det er vores vurdering, at kommunen dermed også har hjemmel til at genberegne parkeringskravet i nedadgående retning og kan fastsætte vilkår herom i byggetilladelsen.

Der er således ikke tvivl om, at i tilfælde, hvor ejendommens ændrede anvendelse eller nedrivning af bygninger på ejendommen tilsiger det, da kan kommunen i forbindelse med den nødvendige byggetilladelse reducere kravet til antallet af parkeringspladser på ejendommen.

Vi vurderer omvendt ikke, at der i byggelovgivningen er hjemmel til, at kommunen i de nævnte tilfælde vil kunne kræve, at antallet af parkeringspladser på ejendommen reduceres. Det vurderes i den forbindelse, at et sådant indgreb i ejers mulighed for at disponere over og indrette sin ejendom måtte forudsætte eksplicit hjemmel, som ikke ses at findes i byggelovgivningens regler. Det bemærkes i den forbindelse, at sigtet med reglerne i bygningsreglementet (BR18 §§ 399-402) er at sikre, at der etableres *tilstrækkeligt areal* – ikke at begrænse det areal, der etableres til parkering.

Foretages der ændringer i anvendelsen af ejendommen, som ikke kræver byggetilladelse, finder vi, at der ikke inden for rammerne af byggeloven eller bygningsreglementet er hjemmel til at genberegne det hidtil gældende parkeringskrav, jf. BR18, § 400, modsætningsvist. Der træffes således ikke en (ny) afgørelse som følge af den ændrede anvendelse, som træder i stedet for det oprindeligt fastsatte parkeringskrav, og den oprindelige afgørelse må derfor fortsat være gældende, for så vidt angår vilkår om parkering.

¹⁰ Jf. vejledning til kommunerne om krav til parkering i forbindelse med byggeri, jf. pkt. 3.

4.2 Delspørgsmål B: Ejendomme omfattet af lokalplan

4.2.1 *Vurdering af spørgsmål iii)*

Kommunen spørger, om vedtagelsen af en ny/ændret lokalplan, der vedtages efter meddelelse af en ibrugtagningstilladelse, er et nyt retsgrundlag.

Vi forstår spørgsmål iii) sådan, at det vedrører den situation, at der i en byggetilladelse er stillet et parkeringskrav, som er efterkommet af bygherre, hvorefter der er meddelt ibrugtagningstilladelse. Der ønskes en vurdering af, om en efterfølgende ny henholdsvis ændret lokalplan med en lavere parkeringsnorm kan give grundejer ret til et ændret parkeringskrav?

Vores vurdering omfatter både det tilfælde, hvor ejendommen på tidspunktet for meddelelse af byggetilladelsen allerede var omfattet af en lokalplan og det tilfælde, hvor ejendommen på tidspunktet for meddelelse af byggetilladelsen alene var reguleret af bygge-loven/bygningsreglementet.

Ifølge planlovens § 18 har endeligt vedtagne og offentliggjorte lokalplaner retsvirkning for enhver, således at der ikke må foretages dispositioner i strid med planen. En ny eller ændret lokalplan griber imidlertid ikke ind i lovligt bestående forhold, og kommunen kan dermed ikke stille krav om ændret arealanvendelse i overensstemmelse med den nye/ændrede lokalplan.

Kommunen vil derfor ikke af egen drift kunne stille krav om genberegning af parkeringskravet for allerede lovligt etableret bebyggelse.

Spørgsmålet er imidlertid, om det forhold, at der er vedtaget en ny/ændret lokalplan med en lavere parkeringsnorm berettiger grundejer til at kræve, at parkeringskravet revurderes.

Ifølge byggelovens § 7, stk. 1, jf. også pkt. 3.1.3 ovenfor, kan der i bygningsreglementet fastsættes regler om indretning af en ejendoms ubebyggede arealer for blandt andet at sikre tilfredsstillende parkeringsarealer. Bestemmelsen er udmøntet ved BR18, jf. §§ 399-402, hvorefter der skal udlægges tilstrækkeligt areal til parkering. Ifølge byggelovens § 7, stk. 3, finder disse bestemmelser imidlertid ikke anvendelse, hvis der er fastsat bestemmelser herom i en lokalplan eller byplanvedtægt.

Byggeloven indeholder således en hjemmel, der udtrykkeligt fastslår, at bestemmelser om parkering fastlagt ved lokalplan har forrang for byggelovens generelle bestemmelser herom.

Krav i byggetilladelsen, der fastsættes i medfør af anden lovgivning end byggeloven, skal endvidere ifølge BR 18, jf. § 35, stk. 3, fremgå særskilt af afgørelsen. Gjaldt der således en lokalplan på tidspunktet for meddelelse af byggetilladelse, afspejler byggetilladelsen blot, hvad der ifølge lokalplanen var gældende ret på daværende tidspunkt.

En ibrugtagningstilladelse udstedes, når det efter grundejers færdigmelding af byggeriet kan konstateres, at byggeriet er opført i overensstemmelse med byggetilladelsen. Når

grundejer har modtaget ibrugtagningstilladelsen, vil byggeriet dermed være opført i overensstemmelse med byggetilladelsen. Ibrugtagningstilladelsens funktion er således alene at muliggøre, at det færdige byggearbejde lovligt kan tages i brug, jf. nærmere under pkt. 3.1.2.

Det er vores vurdering, at bygge- og ibrugtagningstilladelsen skal afspejle gældende ret efter såvel bygge- og planloven på det tidspunkt, hvor der ansøges herom.

Hvis grundejer senere ansøger om tilladelse til et nyt byggeprojekt (for samme ejendom) efter vedtagelsen af den nye/ændrede lokalplan, vil kommunen i overensstemmelse med parkeringsnormen i den nye/ændrede lokalplan skulle genberegne parkeringskravet.

Det er således vores vurdering, at den nye/ændrede lokalplan skaber et retligt grundlag for at genberegne parkeringskravet i forbindelse med udstedelse af en ny byggetilladelse.

Anderledes, derimod, i tilfælde, hvor kommunen ikke har anledning til at meddele en ny byggetilladelse og i den forbindelse genberegne parkeringskravet. Kommunen ses i den situation ikke at have nogen hjemmel i byggelovgivningen til at behandle og afgøre en sag om ændring af vilkår i en afsluttet byggesag. Der er ikke umiddelbart anledning til at genoptage byggesagen, da det ændrede retlige grundlag i form af den nye/ændrede lokalplan ikke har virkning med tilbagevirkende kraft.

Ejendommens ejer vil imidlertid fremadrettet kunne støtte umiddelbar ret på den nye/ændrede lokalplan. Dette betyder, vurderer vi, at kommunen vil være afskåret fra at håndhæve parkeringskravet i byggetilladelsen, såfremt ejer indretter sin ejendom i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser, også for så vidt angår sådanne ændringer, der ikke kræver byggetilladelse.

Årsagen hertil er, at parkeringsnormer som fastsat ved lokalplan har forrang for byggelovens og bygningsreglementets bestemmelser vedrørende parkering. Det er således den gældende lokalplan, der regulerer parkeringsnormen.

Dertil kommer det i planlovens § 18, gældende forbud mod at etablere forhold i strid med en lokalplans bestemmelser. Heraf kan det modsætningsvist udledes, at forhold der er i overensstemmelse med den gældende lokalplan er umiddelbart tilladt.

Er der således vedtaget en lokalplan med en lavere parkeringsnorm end det antal parkeringspladser, som ifølge den oprindelige byggetilladelse (og den i samme forbindelse tinglyste deklaration) kan kræves etableret på den pågældende ejendom, er det vores vurdering, at kommunen ikke over for grundejer kan håndhæve byggetilladelsens, herunder deklarationens, krav om på et senere tidspunkt at etablere parkeringspladserne, da det vil være i strid med den senere vedtagne lokalplan.

Praksis fra Natur- og Miljøklagenævnet og nu Planklagenævnet understøtter ligeledes vores vurdering, idet nævnet således fastslår, at en ny lokalplans muligheder også gælder for forhold, som var i strid med tidligere gældende lokalplan, idet en ny lokalplan kan tjene til retlig lovliggørelse, jf. de under pkt. 3.2.4 gengivne afgørelser.

Sammenfattende er det således vores vurdering, at vedtagelse af ny/ændret lokalplan, efter der er meddelt bygge- og ibrugtagningstilladelse medfører, at grundejer kan støtte ret på den nye/ændrede lokalplans parkeringsnorm og kan indrette ejendommens parkeringsarealer derefter. Ønsker grundejer at gennemføre et projekt, der kræver fornyet byggetilladelse, skal ansøgning herom også behandles efter den på ansøgningstidspunktet gældende lokalplan. Uden for de situationer, hvor grundejer ansøger om et forhold, der kræver ny byggetilladelse, finder vi derimod ikke, at kommunen har hjemmel til at træffe konkrete afgørelser vedrørende genberegning af parkeringsnormen.

I tilfælde, hvor grundejer *har* etableret de krævede parkeringspladser i henhold til byggetilladelsen/daværende lokalplan – og altså ikke har fået tinglyst deklaration om udskydelse af etableringen - vurderer vi det mest sandsynligt, at grundejer også i den situation kan støtte ret på den nye/ændrede lokalplans parkeringsnorm. Kommunen vil således næppe kunne kræve reetablering af parkeringspladser, som nedlægges af en grundejer, hvis parkeringsnormen i en gældende lokalplan fortsat er overholdt.

Allerede fordi lokalplaner ikke medfører pligt til at ændre ved lovligt bestående forhold, vil kommunen ikke på baggrund af en ny lokalplan med lavere parkeringsnorm kunne kræve lovligt etablerede parkeringspladser nedlagt. Dertil kommer, vurderer vi, at det vil kræve særlige holdepunkter i en lokalplans bestemmelser om parkeringsnormering, hvis de skal forstås sådan, at der er fastsat en øvre grænse for antallet af parkeringspladser på en ejendom. Der henvises også til det ovenfor under pkt. 4.1.2 anførte.

Sammenfattende kan kommunen, vurderer vi, sandsynligvis ikke stille sig i vejen for nedlæggelse af parkeringspladser, der ligger ud over parkeringsnormen i en gældende lokalplan. Omvendt kan kommunen heller ikke træffe afgørelse om nedlæggelse af lovligt etablerede parkeringspladser.

4.2.2 *Vurdering af spørgsmål iv)*

Kommunen spørger, om en ejer, der har fået byggetilladelse og ibrugtagningstilladelse med et parkeringskrav – der er i overensstemmelse med gældende lokalplan – efterfølgende kan få dispensation fra lokalplanen til et lavere parkeringskrav, som stemmer med senere kommuneplanretningslinjer.

Vi forstår spørgsmål iv) sådan, at det vedrører den situation, at der i en ibrugtagningstilladelse er godkendt et parkeringskrav i medfør af en (typisk ældre) lokalplan. Kommuneplanens retningslinjer er efter ibrugtagningstilladelsen ændret til en lavere parkeringsnorm end den i henhold til lokalplanen gældende. Der ønskes en vurdering af, om der efter meddelelse af ibrugtagningstilladelse kan dispenseres fra parkeringskravet i lokalplanen.

Vi har til brug for besvarelsen af spørgsmålet fået oplyst, at kommunen under tilsvarende omstændigheder har en langvarig praksis for at dispensere fra parkeringskravet i lokalplanen i forbindelse med udstedelse af nye byggetilladelser, og at grundejer ikke behøver anmode om udarbejdelse af en ny lokalplan.

Vi har endvidere fået oplyst, at kommunen hidtil har vurderet, at parkeringskravet kan ændres (ved dispensation, forstår vi), indtil der er givet ibrugtagningstilladelse.

Som vi har redegjort for ovenfor under pkt. 4.2.1, må der ikke udstedes byggetilladelse, som er i strid med anden lovgivning, herunder planloven. Ved fastsættelse af vilkårene i en byggetilladelse skal kommunen altså påse, at gældende lokalplan er overholdt og vilkårene i overensstemmelse hermed.

I det omfang, en lokalplan stiller specifikke krav til bebyggelsen, parkeringsnorm m.v., er byggetilladelsen dermed blot en udmøntning af de i medfør af lokalplanen gældende krav, jf. byggelovens § 7, stk. 3, og Bygningsreglementets (BR18) § 35, stk. 3. Det er således lokalplanen, der er retsstiftende og regulerer parkeringsnormen, idet lokalplanens bestemmelser er i kraft uafhængigt af byggetilladelsen.

Det forhold, at parkeringsnormen fremgår af byggetilladelsen, vurderer vi, er udtryk for en ordensforskrift, idet borgeren derved igennem byggetilladelsen gøres opmærksom på krav til byggeriet, der er fastsat i medfør af anden lovgivning end byggeloven.

Selve ibrugtagningstilladelsens funktion er at muliggøre, at det færdige byggearbejde lovligt kan tages i brug, idet ibrugtagningstilladelsen ikke derudover har et selvstændigt, retsskabende indhold. Det forhold, at der er udstedt en ibrugtagningstilladelse, kan således efter vores vurdering ikke føre til, at grundejer er afskåret fra at ansøge kommunen om dispensation fra lokalplanens parkeringsnorm, jf. planlovens § 19, stk. 1, selvom dispensationen ansøges *efter* udstedelsen af ibrugtagningstilladelsen.

Ibrugtagningstilladelsen markerer således alene, at byggesagsbehandlingen er afsluttet.

Sammenfattende vurderer vi, at en grundejer kan søge dispensation, jf. planlovens § 19, stk. 1, også *efter* udstedelsen af ibrugtagningstilladelse under forudsætning af, at planlovens betingelser for dispensation i øvrigt er opfyldt.

4.3 **Delspørgsmål C: Deklarationer om parkeringspladser**

4.3.1 *Vurdering af spørgsmål v)*

Kommunens spørgsmål v) vedrører, hvilken betydning – herunder hvilke konsekvenser – det har at aflyse parkeringsdeklarationer i forbindelse med en genberegningssag.

Københavns Kommune har i en lang række tilfælde tinglyst deklarerationer vedrørende udskudt etablering af parkeringspladser, jf. nærmere pkt. 3.3.1.

Det er kommunen selv, der ifølge deklarerationerne er påtaleberettiget, og det er således vores vurdering, at kommunen har kompetencen til at træffe beslutning om aflysning af sådanne deklarerationer, jf. tinglysningslovens § 11, stk. 1.

Uagtet, at kommunen ifølge tinglysningsloven har kompetence til at aflyse parkeringsdeklarerationerne, er det vores vurdering, at det er afgørende for lovligheden heraf, at det i byggetilladelsen fastsatte krav til parkeringsareal er ændret i nedadgående retning ved en efterfølgende afgørelse/nyt retsgrundlag (ny byggetilladelse eller ny lokalplan, jf. besvarelsen af spørgsmålene i-iv)).

Det skyldes, at tinglysningen af parkeringsdeklarationerne har karakter af en sikringsakt, jf. tinglysningslovens § 1. stk. 1, så kommende erhververe af den pågældende ejendom gøres bekendt med det udskudte parkeringskrav.

Det er dermed en betingelse for kommunens aflysning af parkeringsdeklarationer, at den bagvedliggende offentlige retsakt er ophørt/ændret for så vidt angår parkeringskravet i deklarationen¹¹.

Aflysning af parkeringsdeklarationerne medfører, at de ikke længere kan håndhæves overfor de ejere af ejendomme, som deklarationerne er tinglyst på. Ved ophør af det bagvedliggende retsgrundlag forud herfor, er det imidlertid vores vurdering, at kommunen allerede af den grund vil være afskåret fra at håndhæve deklarationen, jf. blandt andet det under pkt. 4.2.1 anførte.

Endvidere finder vi, at aflysning af deklarationer har den følgerkning, at kommunen er forpligtet til at påse, at aflysningen sker under overholdelse af det forvaltningsretlige lighedsprincip, hvorefter lige forhold skal behandles. Det betyder, at aflysning af parkeringsdeklarationer konkret kan føre til, at kommunen forpligtes til i videre omfang at medvirke til aflysning af parkeringsdeklarationer. Dette naturligvis under forudsætning af, at betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt, herunder at det bagvedliggende retsgrundlag hjemler en aflysning.

For så vidt angår et eventuelt erstatningsansvar ved aflysning af parkeringsdeklarationer henvises til besvarelsen af spørgsmål vi) nedenfor, pkt. 4.3.2.

4.3.2 *Vurdering af spørgsmål vi)*

Kommunen spørger, om der kan blive tale om erstatningskrav fra "nogen", som har regnet med at pladserne ville blive etableret engang.

Vi forstår spørgsmål vi) sådan, at der ønskes en vurdering af, om kommunen kan blive erstatningsansvarlig, hvis kommunen vælger at aflyse parkeringsdeklarationer.

Som vi har redegjort for under besvarelsen af spørgsmål v), er det vores vurdering, at tinglysning af parkeringsdeklarationerne har karakter af en sikringsakt for de krav, der udspringer af meddelte byggetilladelser. Tinglysningens formål er således at bekendtgøre kravet om etablering af parkeringspladser som stillet i byggetilladelsen over for eventuelle kommende erhververe af den pågældende ejendom.

Vi vurderer af samme årsag, at ændringen af den bagvedliggende retsakt er afgørende for, om der kan – og skal – ske aflysning af parkeringsdeklarationerne. Derfor finder vi endvidere, at det må være afgørende for vurderingen af et eventuelt erstatningsansvar for kommunen, om der er grundlag for ansvar som følge af vedtagelsen af en ny byggetilladelse eller ny/ændret lokalplan. Dette vil i sidste ende bero på en konkret vurdering, idet vi dog bemærkninger, at lokalplanlægning som altovervejende hovedregel er erstatningsfri regulering, idet der alene kan rejses krav om erstatning i helt særlige tilfælde,

¹¹ Jf. også Peter Mortensen, Digital Tinglysning – rettigheder over fast ejendom, 4. udgave, 2007, s. 124, ifølge hvilken (offentligretlige) servitutter kan bringes til ophør og ændres ved en ny myndighedsbeslutning, når der er hjemmel hertil.

herunder hvis en lokalplan har ekspropriativ karakter. Det er efter vores vurdering meget lidt sandsynligt, at bestemmelser, der fastlægger krav til parkeringsnormen kan have ekspropriativ virkning.

Endeligt er vores opfattelse, at parkeringsdeklarationerne generelt er formuleret på den måde, at de indeholder en mulighed for, at der på et senere tidspunkt træffes beslutning om etablering af de udskudte parkeringspladser. Vi forstår endvidere, at kommunen ikke i den periode (1950-2014), hvor kommunen har benyttet sig af tinglysning af parkeringsdeklarationer, rent faktisk har udnyttet muligheden for at kræve etablering af udskudte parkeringspladser, herunder at etablere en parkeringsfond.

Vi vurderer derfor også af den grund, at det vil være meget vanskeligt for borgere, der måtte ønske, at parkeringspladserne etableres, at dokumentere, at betingelserne for et erstatningskrav er opfyldt ved kommunens opgivelse af håndhævelse og afløsning af parkeringsdeklarationerne, blandt andet fordi en sådan beslutning næppe er culpøs (uagtsom).

Derudover vil det, vurderer vi, være meget vanskeligt at dokumentere, at der lides et tab ved den manglende etablering af parkeringspladserne.

Horten, den 26. august 2022



Tue Bing Trier



Sofie Dehlholm Skovgaard