

MRF 2021.149

Planklagenævnets afgørelse af 10. maj 2021 (j.nr. 19/09420 og 19/09422)

Ombygning af en kontorbygning til 188 studieboliger var ikke lokalplanpligtig, da ombygningen ikke medførte en udvidelse af bygningen eller ændrede området karakter. Kommunen havde ikke pligt til at håndhæve servitutbestemmelse om, at bygningen kun måtte anvendes til kontorbyggeri. Dissens.

Frederiksberg Kommune meddelte i november 2019 byggetilladelse til ombygning af en eksisterende 5.708 m² kontorbygning til 188 studieboliger. Byggetilladelsen muliggjorde dertil indretning af 5. salen med fælles tagterrace og indretning af gårdarealet med et grønt område, opholdsarealer, affaldsområde og 33 cykelparkeringspladser. Ejendommen var ikke omfattet af en lokalplan, men var beliggende i et område, der i kommuneplanrammen var udlagt til blandede byfunktioner, hvor der foruden boliger især kunne lokaliseres kontor og serviceerhverv, offentlige institutioner, undervisningsinstitutioner og lignende. Ejendommen var desuden omfattet af en tinglyst servitut af 2. marts 1967 om, at bygningen på ejendommen kun måtte anvendes til kontorbyggeri. Afgørelsen blev påklaget af naboejendommens ejerforening og dennes beboere, der bl.a. anførte, at projekt var lokalplanpligtigt, at ejerforeningens beboere skulle have været partsført, og at kommunen havde pligt til at håndhæve servitutten. Planklagenævnet lagde indledningsvist til grund, at kommunen ved at give byggetilladelse til ombygningen havde truffet en indirekte afgørelse om, at ombygningen ikke var lokalplanpligtig. Nævnets flertal (8 mod 3) fandt ikke, at

ombygningen medførte en væsentlig ændring i det bestående miljø, da der var tale om en eksisterende bygning, som ikke udvidedes. Dertil fandt nævnet, at ejendommen indgik i et større byområde, der var præget af blandet beboelse og erhverv, og at ombygningen ikke ville bevirke, at området ændrede karakter. Nævnet fandt på denne baggrund ikke, at projektet var lokalplanpligtigt. For så vidt angik partshøring, lagde nævnet til grund, at ejerforeningens beboeres ønske om, at der skulle gennemføres en lokalplanproces, udsprang af beboernes interesser i forhold til indholdet af en eventuel lokalplan. Et enstemmigt nævn fandt herefter, at beboernes interesse i afgørelsen om lokalplanpligt var så indirekte og usikker, at beboerne allerede af den grund ikke kunne anses for parter i sagen. Nævnet bemærkede, at kommunen ikke efter planloven havde pligt til at påse, at servitutten var overholdt, idet nævnet lagde til grund, at der var tale om en privatretlig servitut. Da kommunens beslutning om ikke at håndhæve servitutten bestemmelser således ikke var en afgørelse efter planloven, havde nævnet ikke kompetence til at behandle klagepunktet. Planklagenævnet kunne herefter ikke give medhold i klagen.

10. maj 2021

Sagsnr.: 19/09420 og 19/09422

Klagenr.: 1005019 og 1005000

AFGØRELSE

i klagesag om Frederiksberg Kommunes indirekte afgørelse om, at ombygning af kontorbygning til studieboliger på A1, Frederiksberg, ikke er lokalplanpligtig, samt beslutning om ikke at håndhæve en servitut

Frederiksberg Kommune har den 4. november 2019 i forbindelse med en byggetilladelse truffet indirekte afgørelse om, at ombygning af en kontorbygning til studieboliger på ejendommen A2, 2000 Frederiksberg, ikke er lokalplanpligtig. Kommunen har endvidere besluttet ikke at håndhæve en servitut.

Planklagenævnet har modtaget to klager over afgørelsen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

Planklagenævnet

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

www.naevneneshus.dk

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet.....	2
2. Sagens oplysninger.....	3
2.1. Ejendommen og kommuneplanen for området	3
2.2. Afgørelsen, der er klaget over	3
2.3. Klagen og bemærkningerne hertil	4
2.3.1. Korrespondance under klagesagen.....	4
2.3.2. Lokalplanpligt	4
2.3.3. Lighedsgrundsætningen	6
2.3.4. Partshøring	7
2.3.5. Øvrige klagepunkter	7
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	8
3.1. Planklagenævnets behandling af sagen	8
3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	8
3.3. Lokalplanpligt	9
3.3.1. Generelt om lokalplanpligt.....	9
3.3.2. Planklagenævnets vurdering af lokalplanpligt	10
3.4. Partshøring	11
3.5. Planklagenævnets afgørelse	13
4. Gebyr.....	13

1. Klagen til Planklagenævnet

En ejerforening i naboejendommen og dennes beboere klagede den 4. oktober

2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagerne den 20. december 2019 fra kommunen.

Indholdet af klagerne gengives nærmere i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagerne vedrører en ejendom, som ligger på A2 , 2000 Frederiksberg.

Ejendommen er ikke omfattet af en lokalplan.

Ejendommen er omfattet af kommuneplanramme 3.C.4 i kommuneplan 2017 for Frederiksberg Kommune. Kommuneplanrammen udlægger området til blandede byfunktioner, hvor der foruden boliger især kan lokaliseres kontor- og serviceerhverv, forlystelser, offentlige institutioner, undervisningsinstitutioner o.l.

Det fremgår af sagens oplysninger, at ejendommen desuden er omfattet af en servitut om, at bygningen på ejendommen kun må anvendes til kontorbyggeri. Servitutten er tinglyst den 2. marts 1967.

2.2. Afgørelsen, der er klaget over

Frederiksberg Kommune gav den 4. november 2019 byggetilladelse til ombygning af kontorbygningen til studieboliger på ejendommen A2 , 2000 Frederiksberg.

Det fremgik af byggetilladelsen, at der etableres 188 studieboliger ved ombygning af en eksisterende 5.708 m² kontorbygning, og at 5. sal bl.a. indrettes med fælles tagterrace.

Det fremgik desuden, at gårdarealet indrettes med et grønt område, opholdsarealer, affaldsområde og 33 cykelparkeringspladser. Derudover fremgik det, at opholdsarealer udgør 1.727 m² svarende til 30 % af etagearealet.

Kommunen anførte, at den eksisterende bebyggelse er en kontorejendom i 5 etager, og at det meste af det omkringliggende byggeri er bolig eller blandet bolig/erhverv, og kun en mindre del er kun erhverv. Kommunen vurderede, at en bygning som denne i 5 etager med bolig i 4 etager og blandede funktioner i stuen svarer til det sædvanlige i området, og som også tilstræbes i kommuneplanens rammer.

Kommunen anførte desuden, at lysforholdene forbliver uændrede både på ejendommen og nabobebyggelsen, idet der er tale om et eksisterende byggeri, der ikke ændres i højde eller areal.

Kommunen anførte endvidere, at tagterrassen beplantes og afskærmes for at give mindst mulige indbliksmuligheder. Kommunen vurderede også, at ændringerne for muligheden for indblik er mindre væsentlige på grund af afstandene, samt at det er en eksisterende bygning.

Kommunen oplyste derudover, at den ikke ønskede at håndhæve servitutten på ejendommen.

2.3. Klagen og bemærkningerne hertil

2.3.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagerne af 4. oktober 2019. Klagerne har uddybet klagerne den 9. oktober 2019, 13. november 2019, 27. januar 2020 og 20. april 2020. Klagerne har herunder indsendt videooptagelser fra området. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagerne den 19. december 2019 og 2. april 2020.

Klagerne og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.3.2. Lokalplanpligt

Klagernes bemærkninger

Klagerne gør gældende, at det planlagte projekt på A2 er lokalplanpligtigt, jf. planlovens § 13, stk. 2.

Klagerne anfører, at kommunens vurdering af projektet hviler på et forkert grundlag, idet det tilsyneladende er lagt til grund, at kun ny bebyggelse - og ikke omdannelse af eksisterende bygninger - kan udløse pligt til udarbejdelse af lokalplan.

Klagerne mener, at lokalplanpligt ikke kun indtræder ved ny bebyggelse, men også ved væsentligt ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer. Klagerne uddyber, at dette utvetydigt fremgår af både planlovsvejledningen, praksis og den juridiske litteratur.

Klagerne anfører, at det centrale kriterium for, om der er lokalplanpligt, er, om den påtænkte foranstaltning fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø. Klagerne anfører videre, at bl.a. områdets karakter og den eksisterende bebyggelse, byggeriets omfang, borgerinteressen samt projektets konkrete visuelle, funktionelle og miljømæssige indvirkninger efter praksis indgår i vurderingen.

Klagerne henviser til, at en større etageboligbebyggelse ifølge forarbejderne er et klart eksempel på et projekt, der udløser lokalplanpligt.

Klagerne finder, at der er tale om en væsentlig ændring i det bestående miljø, idet der er tale om ændret anvendelse fra kontor til studieboliger (i meget stort antal).

Klagerne anfører desuden, at det planlagte projekt vil betyde et væsentligt ændret beboersegment, væsentligt mere trafik og væsentligt mere støj. Klagerne uddyber, at karakteren af ændringen vil være særligt mærkbar om aftenen, om natten og i weekenden, idet bygningen indtil nu har huset kontor, hvorfor aktiviteten i disse tidsrum har været meget begrænset.

Klagerne anfører videre, at ejendommens udearealer væsentligt vil ændre karakter, idet parkeringsarealet tilknyttet A2 vil blive et offentligt tilgængeligt område med en helt anden udformning, herunder med fælles opholdsarealer til de studerende, hvor der er lagt op til en væsentligt forøget aktivitet.

Derudover anfører klagerne, at byggeriets omfang taler for, at der er pligt til udarbejdelse af lokalplan, idet projektet, der inddrager hele kontorbygningens 7.983 m² inkl. kælder, indebærer opførelse af et stort antal studenterboliger med hertil hørende fællesrum, opholdsarealer, kælder, tagterrasse, café i stueetagen mv. Klagerne anfører desuden, at byggeriet funktionelt og visuelt vil fremstå helt anderledes.

Klagerne finder således, at en sådan væsentligt ændret anvendelse af bebyggelse, som der her er tale om, udløser lokalplanpligt efter samme kriterier som nybyggeri. Klagerne henviser til MAD 2004.824, hvor nævnet fandt, at indretning af et tidligere vandværk til studenterhus/spillested var lokalplanpligtig.¹

Klagerne bemærker endelig, at hensynet til inddragelsen af offentligheden ikke er tilgodeset ved kommuneplanens brede rammebestemmelser, som ikke indeholder nogen omtale af det påtænkte projekt.

Kommunens bemærkninger

Det er kommunens vurdering, at der ikke er tale om et lokalplanpligtigt projekt, særligt fordi:

- *projektet omhandler en eksisterende bygning*
- *bygningen ændres hverken i højde eller areal*
- *anvendelsesændringen er i overensstemmelse med kommuneplanens rammer for området, og*
- *anvendelse til bolig passer bedre ind i kvarteret end den tidligere anvendelse til kontor.*

Kommunen anfører, at netop de af kommunen anførte forhold om lokalplanpligt, bl.a. at der er tale om en eksisterende bygning, som ikke ændres i højde eller areal, og at boliganvendelse passer bedre ind i kvarteret,

¹ Naturklagenævnets afgørelse af 27. maj 2004 i j.nr. 03-33/250-0062.

er udslagsgivende for en lokalplan.

Kommunen bemærker i den forbindelse, at den også har inddraget og vurderet, hvor væsentligt anvendelsesændringen vil påvirke det bestående miljø.

Kommunen anfører, at eventuelle indbliksmuligheder og/eller skyggegener forbliver uændrede, idet bygningen ikke ændres i højde eller i areal.

Kommunen anfører videre, at afstanden fra bygningen på A2 forbliver uændret, ca. 25 m til skel og 30 m til nabobygningen. Kommunen vurderer, at dette er behørig afstande og særligt i en bymæssig kontekst.

Kommunen gør desuden gældende, at anvendelsesændringen er i overensstemmelse med kommuneplanens rammer, hvor området er udlagt til blandede byfunktioner, herunder boliger, kontor- og serviceerhverv og offentlige institutioner i op til 6 etager. Derudover bemærker kommunen, at bygningen har ca. samme højde og volumen som de omkringliggende bebyggelser, dog mindre end bygningerne på klagernes ejendom, som er i 7 etager.

Kommunen anfører derudover, at ændringen af ejendommen til boliger passer bedre ind i området end kontor, idet de fleste bygninger i kvarteret er boliger eller blandet bolig/erhverv, hvor erhverv er placeret i stuen.

Kommunen gør i øvrigt gældende, at der findes utallige kontorerhverv i kommunen, som anvender deres bygning på alle tidspunkter af døgnet, og at anvendelsen til kontor ikke er ensbetydende med, at bygningen kun anvendes i et bestemt tidsrum. Det er desuden kommunens erfaring, at der bliver mindre støj og mere orden og tryghed, når et erhvervsområde konverteres til boligområde.

2.3.3. Lighedsgrundsætningen

Klagernes bemærkninger

Klagerne anfører, at der til sammenligning med den konkrete sag kan henvises til et projekt på A3 på Amager, hvor en eksisterende erhvervsbygning blev omdannet til 87 studieboliger, dvs. et langt mindre antal end de 187 studieboliger i nærværende sag. Det fremgår bl.a. af materialet vedrørende byggeriet, at den ændrede anvendelse fra erhverv til ungdomsboliger medfører en påvirkning af den eksisterende karré, som kræver en ny lokalplan.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at der var tale om et projekt, der krævede en egentlig sammenbygning med en "eksisterende karré". Kommunen vurderer dermed, at sagen ikke er direkte sammenlignelig med denne sag, hvor der ikke sker sammenbygning med eller i øvrigt ændringer af klagernes bygning.

2.3.4. Partshøring

Klagerne er af den opfattelse, at ejerforeningens beboere – i det mindste de beboere, hvis lejligheder grænser direkte op til byggeriet – må anses for parter i sagen, og at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring, begrundelse og klagevejledning mv. derfor skal iagttages.

Klagerne anfører, at det planlagte projekt vil medføre væsentligt mere støj og trafik, herunder navnlig om aftenen, om natten og i weekenden, og at påvirkningerne, herunder i form af støjgener, indbliksgener og trafikgener, vil være særligt markante for de boligblokke, der ligger nærmest A2 . Klagerne uddyber, at det må forventes, at aktiviteten og de heraf følgende indbliksgener (og støjgener mv.) fra tagterrassen i perioder vil være ganske væsentlige.

Klagerne gør også gældende, at det forhold, at der har været korrespondance mellem kommunen og ejerforeningens formand, ikke fritager kommunen for sin forpligtelse til at foretage partshøring over for ejerforeningens beboere enkeltvis.

2.3.5. Øvrige klagepunkter

Værdispild

Klagerne anfører, at det ikke er usandsynligt, at de mest nærliggende lejligheder vil falde i værdi som følge af det planlagte projekt.

Servitut

Klagerne gør gældende, at kommunen skal håndhæve servitutten, idet servitutten er klar efter sin ordlyd og ikke tillader fravigelser.

Klagerne anfører, at det forhold, at en kommune har ret, men ikke pligt til at påtale og håndhæve en servitut med påbud og forbud, ikke er ensbetydende med, at kommunen er frit stillet til at tillade fravigelser af servitutens bestemmelser.

Derudover anfører klagerne, at der de facto er tale om en ophævelse af en servitut om, at bygningen på A2 skal anvendes til kontorer.

Det er klagerens opfattelse, at det forhold, at kommunen har valgt ikke at håndhæve servitutten, bør have betydning for spørgsmålet, om kommunen har haft pligt til at udarbejde en lokalplan, herunder om der har været tale om en væsentlig anvendelsesændring, samt spørgsmålet om partsstatus og partshøringspligt.

Ugyldig byggetilladelse

Klagerne anfører derudover, at byggetilladelsen er ugyldig som følge af den manglende partshøring af foreningens beboere. Klagerne henviser i den

forbindelse til byggelovgivningens regler om partsstatus.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Stefanie S. Abild, Ulf K. Hansen, Henrik Høegh, Peter Mortensen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.²

Frederiksberg Kommune har ikke i byggetilladelsen truffet en direkte afgørelse om, at ombygning af kontorbygning til studieboliger ikke er lokalplanpligtig.

Planklagenævnet finder dog, at kommunen ved at give byggetilladelse til ombygningen af kontorbygningen til studieboliger har truffet en indirekte afgørelse om, at ombygningen ikke er lokalplanpligtig. Nævnet har lagt vægt på, at kommunen har meddelt byggetilladelse til projektet uden at udarbejde en lokalplan, og at det fremgår af kommunens bemærkninger til klagen, at kommunen vurderer, at der ikke foreligger lokalplanligt.

Følgende betragtes som et retligt spørgsmål:

- Om ombygning af kontorbygning til studieboliger er lokalplanpligtig.
- Om kommunen har overholdt reglerne for sagsbehandling, herunder forvaltningslovens regler om partshøring.

Hensigtsmæssighed

Det, som klagerne har anført i forhold til værditab, vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men afgørelsens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

Servitut

Klagerne er kommet med en række bemærkninger vedrørende kommunens manglende håndhævelse af servitutten af 1967, jf. afsnit 2.3.5.

Planklagenævnet har lagt til grund, at der er tale om en privatretlig servitut.

En kommunes mulighed for at administrere på grundlag af privatretlige servitutter fremgår af planlovens § 43. Efter denne bestemmelse kan

² Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

kommunen ved påbud eller forbud håndhæve overholdelsen af servitutbestemmelser om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan.

Kommunen beslutter selv, om den ønsker at bruge planlovens § 43 til at håndhæve bestemmelser i en privatretlig servitut, hvis betingelserne herfor i øvrigt måtte være opfyldt. En kommunes beslutning om ikke at ville bruge bestemmelsen som påtaleberettiget – hvad enten dette skyldes, at kommunen ikke har ønsket at håndhæve servitutbestemmelsen, at kommunen ikke har fundet, at servitutbestemmelsen er overtrådt, eller at kommunen finder, at servitutbestemmelsen er bortfaldet – er ikke en afgørelse efter planloven og kan derfor ikke påklages til eller efterprøves af Planklagenævnet.

Servitutter er ikke omfattet af kommunens tilsynspligt efter planlovens § 51. Det betyder, at kommunen ikke efter planloven har pligt til – som det er tilfældet med lokalplaner – at påse, at privatretlige servitutter er overholdt. Et servitutstridigt forhold er desuden først ulovligt efter planloven, når kommunen har nedlagt et forbud eller påbud med hjemmel i § 43.

Frederiksberg Kommune har i dette tilfælde besluttet ikke at håndhæve servitutbestemmelser og har således ikke truffet en afgørelse efter planloven. Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle klagepunktet vedrørende servitutten. Nævnet finder desuden ikke, at beslutningen om ikke at håndhæve servitutten har betydning for nævnets behandling af de øvrige klagepunkter.

Såfremt klagerne ønsker at få efterprøvet, hvorvidt ombygningen af kontorbygningen til studieboliger er i strid med servitutten, må klagerne således anlægge et civilretligt søgsmål ved domstolene, hvis betingelserne for at anlægge en sådan retssag i øvrigt er overholdt.

Forhold efter byggelovgivningen

Klagerne har klaget over, at byggetilladelsen er ugyldig, jf. afsnit 2.3.5. Dette er ikke reguleret af planloven, men relaterer sig til byggelovgivningen. Planklagenævnet har ikke kompetence til at tage stilling til forhold efter byggelovgivningen.

Det fremgår af sagens oplysninger, at klagen allerede er sendt til Byggeklageenheden v/ Nævnenes Hus, som er rette klageinstans efter byggelovgivningen, og nævnet har derfor ikke videresendt disse klagepunkter til Byggeklageenheden.

3.3. Lokalplanpligt

3.3.1. Generelt om lokalplanpligt

Efter planlovens § 13, stk. 2, skal der tilvejebringes en lokalplan, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse.

Ved vurderingen af, om et byggeprojekt skal betragtes som et større bygge- eller anlægsarbejde, er det afgørende kriterium ifølge lovbestemmelsens motiver og praksis, om projektet vil medføre væsentlige ændringer i det bestående miljø. Selve omfanget af projektet har stor betydning, men hertil kommer projektets konkrete visuelle, funktionelle og miljømæssige konsekvenser bedømt i forhold til områdets karakter. Derimod er det ikke afgørende, om projektet vil have en positiv indvirkning på området eller ej.

Kriteriet om væsentlige ændringer i det bestående miljø skal ses på baggrund af formålet med bestemmelsen om lokalplanpligt. Formålet er at sikre, at større projekter bliver vurderet i en planmæssig sammenhæng og at give borgere, virksomheder, myndigheder m.fl. mulighed for at få indflydelse på planlægningen.

En væsentlig ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer udløser lokalplanpligt i samme omfang som nybyggeri, da en ændret anvendelse ligesom nybyggeri kan medføre væsentlige ændringer i det bestående miljø. Terrænændringer kan også have et omfang, der udløser lokalplanpligt.

3.3.2. Planklagenævnets vurdering af lokalplanpligt

Et flertal på 8 af Planklagenævnets medlemmer (Helle T. Anker, Stefanie S. Abild, Henrik Høegh, Peter Mortensen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm og Helle Søeberg) finder ikke, at ombygningen af den eksisterende kontorbygning til 188 studieboliger medfører en væsentlig ændring i det bestående miljø. Projektet er dermed ikke lokalplanpligtigt.

Nævnet lægger vægt på, at der er tale om en eksisterende bygning, som ikke udvides, og at de bygningsmæssige ændringer således ikke i sig selv medfører en væsentlig ændring af det bestående miljø.

Desuden lægger nævnet vægt på, at den øvrige bebyggelse i området er præget af blandet anvendelse i form af boligetageejendomme med erhverv i stueetagen, erhvervsbyggeri samt institutions- og serviceejendomme. Der er således ikke med det tilladte tale om et erhvervsområde, som ændrer karakter til et boligområde. Nævnet finder desuden ikke, at en anvendelse til studieboliger kan sammenlignes med en anvendelse til studentehus og spillested.

Endvidere lægger nævnet vægt på, at området i øvrigt indgår i et større byområde, der er præget af blandet beboelse og erhverv.

Nævnet finder heller ikke, at ændringen af parkeringsarealet til et opholdsareal eller indretningen af tagterrasse kan antages at påvirke omgivelserne i et sådant omfang, at projektet udgør en væsentlig ændring af

miljøet. Arealet på terræn må således i forvejen forventes anvendt til et formål, som også genererer en vis støj, og tagterrassen ligger i en rimelig afstand af nabobebyggelsen.

Endelig lægger nævnet vægt på, at ungdomsboliger generelt ikke kan antages at generere en sådan forøgelse af trafikken, sammenholdt med trafikken til et kontorbyggeri, at dette medfører en væsentlig ændring i det bestående miljø.

Klagerne har henvist til, at nærværende sag er sammenlignelig med et projekt på A3 på Amager, hvor Københavns Kommune fandt, at der var lokalplanpligt, jf. afsnit 2.3.3. Nævnet har foretaget en vurdering af spørgsmålet om lokalplanpligt i forhold til de konkrete forhold i nærværende sag og finder ikke, at der er tale om en situation, som er omfattet af planlovens § 13, stk. 2, jf. begrundelsen ovenfor. Nævnet er ikke bundet af kommuners tidligere upåklagede afgørelser. Det forhold, at andre kommuner eventuelt har foretaget en anden retlig vurdering i forhold til lignende projekter, vil således ikke have betydning for nævnets afgørelse i denne sag.

Det har desuden ikke betydning for spørgsmålet om lokalplanpligt, at der er en servitut for ejendommen.

Planklagenævnet kan på denne baggrund ikke give medhold i klagepunktet om lokalplanpligt.

Et mindretal på 3 medlemmer (Ulf K. Hansen, Flemming Thornæs og Jan Woollhead) finder, at ombygningen af den eksisterende kontorbygning til 188 studieboliger medfører en væsentlig ændring i det bestående miljø, og at projektet således er lokalplanpligtigt.

Der træffes afgørelse i overensstemmelse med flertallets stemmeafgivning.

3.4. Partshøring

Klagerne har anført, at ejerforeningens beboere må anses for parter, og at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages, jf. afsnit 2.3.4.

Planklagenævnet bemærker indledningsvis, at nævnet alene kan tage stilling til, om klagerne har partsstatus i forhold til kommunens afgørelse om, at projektet ikke er lokalplanpligtigt. Nævnet har ikke kompetence til at tage stilling til, om klagerne har partsstatus i forhold til den byggetilladelse, der er givet efter byggelovgivningen.

I forvaltningslovens § 19, stk. 1, er der fastsat nærmere bestemmelser om pligten til at høre sagens parter, inden der træffes afgørelse. Reglerne om partshøring gælder imidlertid kun i forhold til *sagens parter*.

Den konkrete sag i Planklagenævnet vedrører hverken en planvedtagelse eller en konkret afgørelse efter planloven om, hvorvidt det ansøgte er tilladt eller

ej, men alene spørgsmålet om, hvorvidt der er lokalplanpligt. Nævnet har derfor vurderet spørgsmålet om partsstatus i forhold til spørgsmålet om lokalplanpligt.

Partsbegrebet er ikke defineret i forvaltningsloven, men er udviklet i administrativ praksis. Adressaten for en konkret afgørelse er altid part i sagen, men også andre, der har en væsentlig og individuel interesse i sagen og dens udfald har partsstatus. Det er således en forudsætning, at afgørelsen angår den pågældende med en vis styrke og intensitet, og at afgørelsen ikke berører en større, mere ubestemt kreds af personer. Derudover er det en forudsætning, at pågældendes interesse i sagen kan anses for værnet af de bestemmelser, som kommunen skal træffe afgørelse efter.

Væsentlighedsbetingelsen indebærer som udgangspunkt, at der skal være et vist direkte forhold mellem den afgørelse, som myndigheden træffer, og partens interesser. Hvis udfaldet af en sagsafgørelse ikke har direkte og automatiske virkninger for den pågældende, men alene øger sandsynligheden for, at visse følger af betydning for den pågældende vil indtræde, vil den pågældendes interesse i sagen som oftest være så indirekte og usikker, at vedkommende ikke vil blive tillagt partsstatus.³

Uanset, at beslutninger om, at et projekt ikke er lokalplanpligtigt, anses for afgørelser efter planloven, har denne form for afgørelser betydelige fællestræk med processuelle beslutninger. Det er således alene en afgørelse om, hvorvidt der skal igangsættes en planproces eller ej, og det er forbundet med en meget betydelig usikkerhed, hvilken retsstilling for klagerne processen i givet fald vil munde ud i, f.eks. hvilket indhold en eventuel lokalplan i givet fald ville få, hvilket område planen i givet fald ville omfatte osv.

Planklagenævnet lægger til grund, at klagernes ønske om, at der gennemføres en lokalplanproces, udspringer af klagernes interesser i forhold til indholdet af en eventuel lokalplan, i den konkrete sag formentlig i forhold til anvendelsen af byggeriet, det vil sige *resultatet* af lokalplanprocessen.

Et enstemmigt planklagenævnet finder på den baggrund, at klagernes interesse i den konkrete sag om en afgørelse om lokalplanpligt er så indirekte og usikker, at klagerne efter nævnets opfattelse allerede af den grund ikke kan anses for parter i kommunens afgørelse om, at der ikke er lokalplanpligt.

Planklagenævnet er derfor af den opfattelse, at kommunen ikke havde pligt til at partshøre klagerne i forhold til afgørelsen om, at projektet ikke var lokalplanpligtigt.

³ Der henvises f.eks. til FOB 1997.168, hvorefter kun den part i en retssag, der ansøgte om fri proces, men ikke modparten, blev anset for part i den sag, som Civilretsdirektoratet behandlede.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁴ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

4. Gebyr

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.⁵

⁴ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

⁵ Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.