

Til Afslutning af Byggesager, Teknik- og Miljøforvaltning (TMF) i Københavns Kommune

Emne: Klage over Teknik- og Miljøforvaltningens håndtering af ”953323 Anmeldelse vedr. ulovlig brug af facader hos Royal Arena” (sagsnummer 2020-0133650).

Jeg klager hermed over TMFs håndtering af sagen ”953323 Anmeldelse vedr. ulovlig brug af facader hos Royal Arena”.

Da jeg forstår, at jeres enhed havde ansvar for behandlingen af sagen, sender jeg klagen direkte til jer.

Klagen er sendt som følge af jeres seneste e-mail til mig fra d. 9. august 2023, hvor i afklarede TMFs opfattelse af aspekter af sagen, som ikke var helt tydeligt fra sagsakterne.

Klagen

Jeg er af den opfattelse, at TMFs håndtering af sagen viser væsentlige fejl og mangler, som udgøre et brud på god forvaltningskik, normer for god praksis samt den relevante lovgivning.

Detaljerne og argumentationen kan findes nedenfor i teksten. Heri henviser jeg blandt andet til følgende kilde, som udgøre støttematerialet for denne klage.

Kilde

- Kilde A: E-mail, ”Vedrørende dine spørgsmål omkring aktindsigten i Royal Arena”, sendt at Københavns Kommune, den 9. april 2023 ([link](#))
- Kilde B: Alle sagsakter, fuld aktindsigt i sagsnr. 953323 vedrørende vedr. mulig ulovlig brug af facader i stueetage hos Royal Arena på adressen Hannemanns Allé 18, sendt af Københavns Kommune, den 25. juli 2023 ([link](#))
- Kilde C: Brev, meddelelse om fuld aktindsigt i sagsnr. 953323 vedrørende vedr. mulig ulovlig brug af facader i stueetage hos Royal Arena på adressen Hannemanns Allé 18, sendt af Københavns Kommune, den 25. juli 2023 ([link](#))
- Kilde D: Udtalelse af Folketingets Ombudsmand, FOB 2020-37, Kommunes svar til grundejere var en afgørelse, som Miljø- og Fødevarerklagenævnet kunne behandle, Sag nr. 19/05264. November 2020 ([link](#))
- Kilde E: Borgerrådgiveren, Københavns Kommune. Klar Ret 02. Guide om rammerne for borgerbetjening og retssikkerhed i Københavns Kommune. December 2010 (revideret januar 2019) ([link](#)).
- Kilde F: Borgerrådgiveren, Københavns Kommune. Klar Ret 21. Guide om pligten til at svare borgerne. Juni 2018 ([link](#)).

- Kilde G: Borgerrådgiveren, Københavns Kommune. Klar Ret 6. Guide om kommunens notatpligt. Marts 2012 (opdateret april 2023) ([link](#)).
- Kilde H: Borgerrådgiveren, Københavns Kommune. Klar Ret 20. Guide om samarbejde og koordinering i kommunen. November 2017 ([link](#)).
- Kilde I: Borgerrådgiveren, Københavns Kommune. Klar Ret 5. Guide om undersøgelsesprincippet. December 2011 (revideret januar 2019) ([link](#)).
- Kilde J: Svar til Christopher Røhl (B) vedr. Royal Arena. eDoc-sag: 2022-0399288, sendt af Københavns Kommune, den 23. december 2022 ([link](#)).
- Kilde K: Borgerrådgiveren, Københavns Kommune. Klar Ret 18. Guide om regler og normer for ansatte i Københavns Kommune. Oktober 2016 ([link](#)).

Detaljer samt argumentation

1. TMFs brug af begrebet "afgørelse" i denne sag, i forhold til deres opfattelse af, at anvendelsen af stueetagen er lovligt, er ikke i overensstemmelse med den gældende fortolkning af forvaltningslovens.

Ifølge en e-mail fra TMF, sendt den 9. august 2023:

"Jeg forstår godt din forvirring over udfaldet; det er ikke helt tydeligt hvad anmeldelsen endte med."

"Det er ikke en afgørelse, når et forhold anmeldelse, og vi vurderer, at det ikke er ulovligt. Det fremgår af dokumenterne, at anvendelse af stueetagen var lovlig, men at facadevinduerne ikke var. De blev efterfølgende fysisk lovliggjort." (Kilde A).

Jeg mener derimod, at TMFs handlinger udgør en afgørelse i forvaltningslovens forstand i denne sag.

Som præcedens er der Folketingets Ombudsmandens udtalelse, fra den 17. november 2020 om, at en kommune reelt havde truffet en afgørelse alene ved at afvise at indlede en sag om på påbud på et område, hvor kommunen havde kompetence til at træffe afgørelse (Kilde D)

Ombudsmanden skrev bl.a. på side 8:

"Det er uden betydning for vurderingen af, om forvaltningens udsagn udgør en afgørelse, om udsagnet betegnes som en afgørelse, når blot udsagnet retter sig mod en ekstern modtager og efter sit indhold går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret."

I den pågældende sag mod Royal Arena skete følgende:

a. Den 5. februar 2021 sendte TMF et brev til ejeren af Royal Arena, hvor der blandt andet står:

"Vi er ved henvendelse blevet gjort opmærksom på, at anvendelse af stueetagei Royal Arena, der relaterer til den vestlige, østlige og sydlige facader i stueetage, muligvis er i strid med den gældende lokalplan. Idet der er observeret at de østlige og vestlige facader af Royal Arena ikke

ses at anvendes som hhv. udadvendt facade og aktiv stueetage, hvilket der er stillet krav om i lokalplanen 398 for Ørestad Syd, tillæg 1”

”Som ejer af ejendommen bedes du redegøre for, hvorledes anvendelse af ejendommen efterlever gældende lokalplan vedr. krav til anvendelse af stueetage og de nævnte facader i stueetage mod vest, syd og øst.” (Kilde B, side 17).

b. Den 15. april 2021 skrev enheden i TMF med ansvar for byggesagsbehandling, *Afslutning af Byggesager*, til enheden *PARC (Plan, Analyse, Ressourcer og CO2-reduktion)* for at bistå med nærmere vurdering om anvendelsen af stueetagen var i overensstemmelse med lokalplanen (Kilde B, side 20-21).

c. Den 19. april 2021 meldte *PARC* tilbage til *Afslutning af Byggesager* (Kilde B, side 20-21).

d. Den 26. april 2021 fortolkede *Afslutning af Byggesager PARCs* tilbagemelding som følge: den anmeldte anvendelse skønnes umiddelbart at være i overensstemmelse med lokalplanens anvendelsesbestemmelser, men den østlige facade skønnes umiddelbart ikke at være i overensstemmelse med lokalplanen for så vidt angår fotografierne der viser tilklæbning.

Afslutning af Byggesager besluttede således at fokusere sig i den efterfølgende sagsbehandling udelukkende på den fysiske konstruktion af / tilklæbning på Royal Arenas facader, i stedet for facadernes anvendelsen. (Kilde B, side 354)

e. Den 3. juli 2023 afsluttede TMF sagen (Kilde B, side 6), uden at der findes en tydelig endeligt afgørelse i sagens akter om, hvorvidt anvendelse af stueetagen lever op til lokalplanen.

f. Den 9. august 2023 meldte TMF via e-mail deres opfattelse, at anvendelsen af stueetagen er lovligt (Kilde A).

Det vil sige, TMF har reelt truffet en afgørelse om anvendelsen af stueetagen; enten den 9. august 2023 eller den 3. juli 2023, da sagen så virkelig er afgjort med kommunens beslutning om, hvad er gældende ret.

Det er vigtigt, at en reelt afgørelse i forvaltningslovens forstand også kaldes for en afgørelse. Ellers får borgere ikke et klart indblik i deres klagemuligheder, f.eks. til Planklagenævnet.

2. Sagsbehandlingstiden for denne sag har været så lang, at det udgør et brud på god forvaltningsskik.

God forvaltningsskik bl.a. indebærer, at sagerne ekspederes hurtigt, grundigt og med så få fejl som muligt. (Kilde E, side 3)

Jeg indsendte anmeldelsen af Royal Arena den 2. juni 2020. De første sagsnoter er fra den 4. februar 2021 og sagen blev kun afsluttet den 3. juli 2023. Det vil sige over 3 år efter anvendelsen.

Det er urimeligt lang tid, også selvom man tager højde for, at TMF har haft et stort efterslæb af sager. F.eks. dette forklarer ikke hvorfor sagen stod fuldstændig stille i halvandet år, mellem juli 2021 og januar 2023.

3. Jeg modtog aldrig svar på følgende henvendelse sendt til TMF, hvor jeg bad om status på sagen:

Den 1. august 2022, "Status, klage Royal Arena"

Den 27. september 2022, "klage Royal Arena (554076)"

(Kilde B, side 26-43).

Disse manglende svar udgør et brud på god forvaltningsskik. God forvaltningsskik indebærer, at hver eneste henvendelse skal besvares på den måde og i den form, der stemmer overens med den enkelte borgers behov og forudsætninger (Kilde F, side 2)

4. Der fremgår af sagsakterne, at medarbejderne i TMF mistænkte nogen for at være i direkte kontakt med den administrerende direktør af selskabet Arena CPHX P/S som ejer Royal Arena, udenom den ansvarlige sagsbehandler, for at fremstille sagen som en fejl eller misforståelse (Kilde B, side 370). Ifølge områdechefen i Område for Bygninger var denne person muligvis direktør i TMF Michel Schilling (Kilde B, side 370).

Jeg hæfter, at sådan en direkte kontakt, mellem en leder i TMF og direktøren af selskabet som ejer Royal Arena (og som Københavns Kommune selv ejer 50% af), udenom den ansvarlige sagsbehandler, udgør et brud på normer for god praksis.

Desuden blev den tilsyneladende kontakt mellem en leder i TMF og direktøren af Arena CPHX P/S aldrig rapporteret i sagsloggen (Kilde B, side 3-6).

Dette udgør en overtrædelse af TMFs notatpligt, der fremgår af offentlighedslovens § 13 og den relevante forvaltningsretlig grundsætning (Kilde G, side 2-3).

Notatpligten forpligter myndigheden til at notere alle væsentlige ekspeditioner i sagen, selv dem, der ikke indeholder oplysninger af betydning for sagens afgørelse, men som rækker ud over dette.

5. Tidligt i sagsforløbet oplyste Peter Normann, administrerende direktør for Arena CPHX P/S, at Royal Arena ikke kunne leve op til kravene i lokalplanen for anvendelse af stueetagen.

Ifølge en intern e-mail i *Afslutning af Byggesager* fra den 14. april 2021:

"Ejer har til mig på telefon oplyst, at de ikke kan overholde kravene i lokalplanen til anvendelse af stueetagen." (Kilde B, side 368).

Imidlertid videregav de pågældende medarbejder aldrig disse oplysninger videre til de faglige medarbejdere i *PARC*, som har ansvar for det faglige input og vurdering inden for lokalplanområdet. Hverken den 15. april 2021, da de bad om at bistå med nærmere vurdering af, om anvendelsen af stueetagen var i overensstemmelse med lokalplanen (Kilde B, side 21), eller senere.

Jeg hæfter, at denne manglende deling af relevante information til *PARC*, hvor der i praksis skulle tages en beslutning om lovligheden af forholdene og evt. mulighed for dispensation, udgør et brud på normer for god praksis. Det lever bl.a. ikke op til Københavns Kommunes Stafetprincip, som afspejler medarbejdernes pligt til helhedsorientering og koordinering af kommunens myndighedsfunktioner, bl.a. pligten til at videresende oplysninger til den rette enhed. (Kilde H, side 2)

Peter Normanns indrømmelse at de ikke kan leve op til krav fra lokalplanen, formentlig lavet den 9. april 2021, blev aldrig opført i notatet for denne telefonsamtale (Kilde B, side 3); og blev udeladt fra alle tidligere besvarelser fra TMF til anmodninger om aktindsigt, inden sagen blev afsluttet den 3. juli 2023.

Dette udgør igen en overtrædelse af TMFs notatpligt, der fremgår af offentlighedsloven. Det bl.a. kræver, at myndigheden, når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne (Kilde G, side 2-3).

6. TMF lukkede sagen uden at modtage en redegørelse fra Royal Arenas ejer, Arena CPHX P/S,

TMF anmodede eksplicit om en sådan en redegørelse fra Arena CPHX P/S, i brevet "Forespørgsel om overholdelse af lokalplan" af den 5. februar 2021, om hvordan anvendelsen af ejendommens stueetage overholder den gældende lokalplan. Det er et brev som TMF først fejlagtigt sendte til udviklingselskabet By & Havn, der derefter videresendte det til Arena CPHX P/S (Kilde B, side 17-18).

Sagsakterne indeholder ingen indikationer på, at TMF nogensinde modtog denne redegørelse, hverken fra Arena CPHX P/S, eller fra nogen anden part.

Sagsloggen viser følgende, fra den eneste kontakt mellem den ansvarlige byggesagsbehandler og den administrerende direktør for Arena CPH P/S:

"Talt med Peter Normann, direktør Arena CPHX P/S, der oplyser at bygning til Royal Arena er opført iht. byggetilladelser og anvendelse af stueetage iht. hertil. Der redegøres herudover ikke for anvendelse af facader/stueetage iht. lokalplan." (Kilde B, side 3).

Der er heller ingen tegn i sagsakterne på, at den ansvarlige byggesagsbehandler eller nogen anden medarbejder i TMF fulgte op med Arena CPHX P/S i forhold til den anmodede redegørelse.

Dette er en overtrædelse af Undersøgelsesprincippet, som medarbejderne i Københavns Kommune er omfattet af (Kilde I, side 2). Princippet indebærer, at myndigheds personer skal fremskaffe nødvendige og tilstrækkelige oplysninger, i de sager de arbejder med, for at sikre, at der kan træffes lovlige og korrekte afgørelser.

7. Da TMF foretog deres fysiske besigtigelse af Royal Arena den 18 maj 2021, indsamlede de ingen oplysninger om, og gav ingen opmærksom til, om anvendelsen af stueetagen levede op til kravene i lokalplanen. Al omtale af anvendelsen af stueetagen stoppede nemlig efter en intern e-mail i *Afslutning af Byggesager* fra den 26. april 2021 (Kilde B, side 354).

I stedet viser sagsakterne at, besigtigelsen udelukkende drejede sig om den fysiske konstruktion af Royal Arena, dvs. om det matterede glas, der blev brugt i mange vinduer, var i overensstemmelse med andre betingelser i lokalplanen (Kilde B, side 4).

Dette udgøre en overtrædelse af normer for god praksis og Undersøgelsesprincippet. Medarbejdere i *Afslutning af Byggesager* havde allerede sendt et brev til ejeren af Royal Arena, hvor der stod:

"Idet der er observeret at de østlige og vestlige facader af Royal Arena ikke ses at anvendes som hhv. udadvendt facade og aktiv stueetage, hvilket der er stillet krav om i lokalplanen 398 for Ørestad Syd, tillæg 1";

De havde også allerede fået at vide fra direktøren af Arena CPHX P/S, at Royal Arena ikke kan leve op til krav fra lokalplanen i forhold til anvendelsen af stueetagen.

Samlet mener jeg, at byggesagsbehandleren er så forpligtet af Undersøgelsesprincippet til at undersøge videre, om anvendelsen af stueetagen er lovligt, når hun alligevel foretager fysisk eftersyn af ejendommen. Dette uanset at PARC havde umiddelbart skønt, at de funktioner eksplicitte nævnte i anmeldelsen af Royal Arenas stueetage var i overensstemmelse med lokalplanens krav om anvendelsen af stueetagen.

8. Den 25.-26. januar 2023 modtog *Afslutning af Byggesager* en annoteret plantegning over Royal Arenas stueetage, med oprindelse i arenaens tidligere ansøgning om byggetilladelse. Men eksistensen af denne plantegning blev fuldstændig ignoreret i deres efterfølgende sagsbehandling af anmeldelsen.

Plantegningen blev, af anmelderen, fremskaffet fra Københavns Kommunes byggesagsarkiv (Kilde B, side 44-51). Som sådan havde den været tilgængelige for medarbejdere i TMF i hele sagsforløbet, dvs. 24 måneders på dette tidspunkt.

Plantegningen viser, at på det tidspunkt hvor Royal Arena ansøgte om byggetilladelse, blev over 50 pct. af de østlige og vestlige facader tildelt funktioner, som ikke kan fortolkes som udadvendte, i strid med kravene fra lokalplanen . Funktioner såsom:

Banquet Storage, Promoter and Production Office, Director Office, Catering / Food & Beverage Director, Office, Main Kitchen, Crew Cantine and Kitchen, Star Changing Room, Main Star Changing Room, Technical, Sprinkler Room, Chiller, HV Intake (el), og local AHU (ventilation) (Kilde B, side 47-48):

På trods at det, viser sagsakterne ingen tegn på, at medarbejderne i *Afslutning af Byggesager* eller *PARC* drøftede indholdet af plantegningen, eller endda anerkendte dens eksistens, før TMF afsluttede sagen i juli 2023. Selvom medarbejdere i Københavns Kommune burde som udgangspunkt betragte oplysningerne fra deres egne it-system som retvisende, hvilket betyder at de kan anvendes direkte.

TMFs valg at afslutte sagen uden først at kigge i deres egen byggesagsarkive efter relevant information om anvendelsen af Royal Arenas stueetage, og uden at drøfte den modtaget plantegning eller anerkende dens eksistens, udgøre en overtrædelse af Undersøgelsesprincippet.

Desuden hæfter jeg, at *Afslutning af Byggesagers* manglende videresendelse af plantegningen til de relevante medarbejdere i *PARC*, med ansvar for de faglige input og vurdering inden for lokalplanområdet, udgør en overtrædelse af Stafetprincippet i Københavns Kommune.

9. Michel Schilling, direktør i TMF, tilsyneladende gav udtryk i juni 2021 for bekymringer om omkostninger, som følge af de faglige krav, som de ansvarlige medarbejdere var ved at stille til Arena CPHX P/S vedrørende Royal Arenas konstruktion; evt. for at påvirke det påbudsbrev, som *Afslutning af Byggesager* var ved at forberede for Arena CPHX P/S, på denne grundlag. Fra en intern e-mail fra den ansvarlige byggesagsbehandler:

"Vi har haft dette henstillingsskriv til kommentering internt, før vi sender det ud og har fået melding tilbage, at Michel har betænkeligheder ved omkostningerne forbundet ved udskiftningen af glasset (vinduesfacader med matteret glas), og derfor gerne ser at vi tager stilling til muligheden for at bibeholde facaderne." (Kilde B, side 358).

På dette tidspunkt havde de ansvarlige medarbejdere i TMF allerede vurderede, at det matterede glas i Royal Arenas vinduer var ulovligt. De have allerede forberedt et påbudsbrev, som var blevet revideret,

og som var klar til at sendes. De havde allerede sagt, at de senere kunne tage stilling til en eventuel dispensation, hvis der kom en konkret ansøgning fra selskabet (Kilde B, side 358-359).

Umiddelbart derefter gik sagen fuldstændig i stå i halvandet år. Da TMF genoptog sagen i januar 2023, efter et spørgsmål fra BR medlem Christopher Røhl i december 2022 (Kilde J), ændrede de pludselig deres vurdering: nu var vinduerne ikke ulovlig alligevel (Kilde B, side 5)

Dette meget udsædvenlig sagsforløb, kombineret med en komplet mørklægning af sagsakter mellem juli 2021 og tidlig januar 2023, kan evt. give borgere mistanke om, af der skete noget uhensigtsmæssigt eller ulovligt.

Enten at ledelsen i TMF brugte økonomiske argumenter for at få medarbejderne til at ændre deres faglig vurdering i en lokalplansag, som vedrører et selskab, Københavns Kommune selv ejer; eller at medarbejderne selv valgt at ændre deres faglig vurdering i sagen som følge af ledelses bekymringen om økonomi.

I begge tilfælde ville det være imod Københavns Kommunes egne regler, hvis en faglig vurdering af, hvad er lovligt eller ulovligt, blev påvirket af økonomisk hensyn. Som grundprincip i Københavns Kommune fremgår det nemlig, at beslutninger skal træffes på det bedst mulige faglige grundlag og uden at være påvirket af uvedkommende hensyn (Kilde K, side 4).

Jeg mener, at det indtryk fra sagsakterne, som følge af TMFs handlinger, udgør et brud på god forvaltningsskik, som bl.a. indebærer at en myndighed bør udøve sin virksomhed på en sådan måde, at den styrker offentlighedens tillid til forvaltningen (se hjemmesiden af Ombudsmanden: [link](#)).

Københavns Kommune bør undersøge dette aspekt af sagen til bunds for at bevise uden tvivl, at der ikke foregik noget uhensigtsmæssigt eller ulovligt.

Påstanden, at ledelsen i TMF blot vil have deres medarbejdere til at undersøge muligheden for dispensation mht. princippet om proportionalitet, er på ingen måde understøttet af sagsakterne. Sagsakterne nævner ikke en sådan undersøgelse, eller drøftelse om evt. dispensation i sagen, efter TMFs ledelse gav udtryk for bekymring om økonomi i juni 2021.

Nick Vikander

Den 17. august 2023