

Lokalplaner og jura

Både ved udformningen af en lokalplan og ved administrationen af en ikrafttrådt lokalplan spiller juraen en vigtig rolle. Denne artikel giver et overblik over udvalgte, centrale juridiske spørgsmål – og udpeger situationer, hvor der bør udvises særlig opmærksomhed.

Af professor Morten Broberg, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

1. Indledning

Al offentlig forvaltning i Danmark sker inden for retlige rammer. Når en kommune udarbejder og vedtager en lokalplan, skal den bl.a. sikre sig, at indholdet i lokalplanen holder sig inden for de gældende retlige rammer, ligesom den skal sikre sig, at selve processen fra det første spæde skridt og frem til den færdige og ikrafttrådte lokalplan følger loven. På samme vis påhviler det forvaltningen at sikre, at administrationen af en lokalplan holder sig inden for de gældende retlige rammer.

At udstedelse og administration af en lokalplan skal ske inden for de til enhver tid gældende retlige rammer kommer selvfølgelig ikke som en overraskelse. Men langt fra alle disse retlige rammer er umiddelbart synlige, ligesom det i en konkret sag kan være svært at fastslå præcis, hvad disse rammer indebærer. Eller som professor W.E. von Eyben rammende udtrykte sig i en artikel fra 1981 (hvor reglerne i hvert tilfælde ikke var mere komplicerede, end de er i dag): *”Det umiddelbare indtryk, en jurist, der ikke til dagligt beskæftiger sig med miljøreglerne, får ved at se på de gældende regler om kompetencefordeling, sagsbehandling, styring og anke inden for Miljøretten, er, at dette simpelt hen ikke kan fungere ...”*.

Selv om det miljøretlige område, som lokalplaner er en del af, unægteligt er overordentligt kompliceret, så fungerer reguleringen af området overordnet set heldigvis i praksis. Og de, der arbejder med lokalplaner, er da også godt hjulpet af en række vejledninger, artikler og bøger, som giver glimrende vejledning.

I en artikel som denne er det fuldkommen umuligt at give en blot tilnærmelsesvist udtømmende gennemgang af de retlige problemstillinger, som kan opstå i relation til lokalplaner. Artiklen har således alene det mere ydmyge mål at udpege nogle af de situationer, hvor de retlige rammer – altså juraen – spiller en

særlig rolle; herunder også nogle situationer som for mange formentlig vil være overraskende. Artiklen fokuserer på de situationer, hvor der er særligt behov for opmærksomhed. Først behandles selve udformningen af en lokalplan – og spørgsmålet om, hvad en lokalplan kan (og ikke kan) regulere. Derefter behandles, hvilke afgørelser en forvaltning kan træffe på grundlag af en lokalplan – og hvilke en forvaltning ikke kan træffe. Artiklen slutter af med nogle anbefalinger om, hvorledes en kommunal forvaltning kan styrke sikkerheden for, at den handler lovligt i relation til lokalplaner.

2. Hvad kan en lokalplan regulere

2.1. Planlovens kapitel 5 om lokalplanlægning

En lokalplan har hjemmel i planlovens kapitel 5. Derfor skal en lokalplan falde inden for de rammer, som planloven fastlægger – ligesom lokalplanen ikke må stride mod andre lovregler. Af særlig betydning er planlovens § 15, stk. 2, der indeholder et udtømmende katalog over de emner, som kan reguleres gennem en lokalplan. De bestemmelser i en lokalplan, der tilsigter at regulere faktiske forhold, skal derfor falde inden for dette katalog, og de skal have en planmæssig begrundelse.

Planloven indeholder i § 1 en formålsbestemmelse, hvis stykke 1 har følgende ordlyd:

”1. Loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand.”

Eftersom lokalplaner finder deres hjemmel i planloven, må de ikke fremme mål, som strider mod planlovens formål. Hertil kommer, at en lokalplan kun kan forfølge mål, der falder inden for planlovens rammer. Hvis en kommune f.eks. ønsker at skabe sit eget lille "Silicon Valley" ved at tiltrække engagerede, selvstændige iværksættere inden for softwareudvikling, vil det være nærliggende at skabe gode forhold for små IT-virksomheder. Kommunen kan derfor med en lokalplan etablere et attraktivt og tidssvarende erhvervsområde til små virksomheder med kontorer, og kommunen kan gennem lokalplanen bl.a. sikre, at lokalplanområdet kun anvendes til erhvervsformål, og at der fastsættes en max-grænse for bygningernes størrelse. Alt dette falder inden for planlovens rammer. Lad os videre antage, at det faktisk lykkes kommunen at skabe det ønskede "mini-Silicon Valley". Kommunen er således lykkedes med sin plan. Hvis én enkelt stor virksomhed herefter finder de engagerede, selvstændige iværksætteres virksomheder, som er flyttet ind på lokalplanområdet, så attraktive, at den vælger at opkøbe dem alle – og flytte dem til virksomhedens hovedsæde et andet sted i landet, vil dette reelt gå imod kommunens bagvedliggende formål med lokalplanen. Imidlertid kan kommunen ikke bruge lokalplanen til at hindre et sådant opkøb – for regulering af ejerskab falder helt uden for, hvad planloven kan regulere.

Ved udformningen af en lokalplan er det ikke mindst vigtigt at være opmærksom på kravet om, at en lokalplan alene kan regulere de forhold, som udtømmende er oplyst i planlovens § 15, stk. 2. Men også de øvrige krav, som fremgår af planlovens kapitel 5, skal selvfølgelig overholdes. Hvis en kommune eksempelvis ønsker at opføre boliger nær en motorvej, er det således vigtigt at være opmærksom på, at planlovens § 15 a, stk. 1 fastslår, at en lokalplan kun må udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener. Bestemmelsen udgør et planlægningsforbud, som dog kan fraviges, hvis der sikres mod støjgener i overensstemmelse med planlovens § 15 a, stk. 1 eller 2. Hvis en kommune ved udarbejdelse og vedtagelse af en lokalplan ikke overholder planlovens § 15 a, vil lokalplanen kunne indklages for Planklagenævnet, som kan ophæve den.

Ud over at skulle være i overensstemmelse med planloven, må en lokalplan ikke stride mod landsplandirektiver m.v., mod kommuneplanen og andre miljølove. Og en lokalplan må ikke forfølge mål, som ikke kan anses for saglige ifølge forvaltningsretten. Eksempelvis vil det normalt blive anset for usagligt, hvis en kommune gennem en lokalplan søger at øge handelsværdien af sin egen ejendom eller på anden vis fremmer egne interesser som grundejer, ligesom det også vil være usagligt, hvis en kommune favoriserer bestemte ejere på bekostning af andre.

Lokalplaner skal ikke kun overholde bestemmelserne i planlovens kapitel 5, men skal selvfølgelig helt generelt overholde gældende danske love. De i praksis mest relevante er oplyst i Miljøministeriets "Vejledning om Lokalplanlægning" afsnit 1.5. En lokalplan har ganske enkelt en lavere retskildeværdi – dvs. den befinder sig lavere i det retlige hierarki – end en lov. Hvis en lokalplan derfor eksempelvis tillader byggeri i strid med de beskyttelseslinjer, som er fastlagt ved naturbeskyttelseslovens § 16, vil denne tilladelse kunne underkendes af Planklagenævnet.

2.2. Produktkrav

Bortset fra miljøvurderingsloven, Natura-2000-reglerne og visse andre naturbeskyttelsesregler er det formentlig kun ganske sjældent, at man ved udarbejdelse af en lokalplan erkendbart inddrager EU-retten. Ikke desto mindre kan der sagtens opstå situationer, hvor EU-retten rent faktisk spiller en rolle. Et af EU's centrale mål er opbygningen af et indre marked, hvor blandt andet varer kan udveksles frit. Det er derfor, at der ikke er told, når varer handles mellem EU-landene, og EU har ligeledes gjort en stor indsats for at fjerne såkaldte tekniske handelshindringer. Men alt imens EU som sådan har arbejdet for at fjerne tekniske handelshindringer mellem medlemsstaterne, har medlemsstaterne ofte indført nye produktkrav – altså nye handelshindringer. Nogle af disse nye produktkrav er uomtvisteligt fornuftige, mens andre ikke er det. EU har derfor haft behov for at kunne forhindre, at medlemsstaterne indfører nye ikke-ønskelige produktkrav. Dette er søgt nået gennem et EU-direktiv, som indebærer, at medlemsstaterne skal anmelde ("notificere") nye produktkrav til EU, inden kravene må træde i kraft. I Danmark er direktivet gennemført i dansk ret ved "Bekendtgørelse om EU's informationsprocedure for tekniske forskrifter og forskrifter for informationssamfundets tjenester", som administreres af Erhvervsstyrelsen.

Anmeldelsespligten efter EU's "informationsprocedure for tekniske forskrifter" omfatter også produktkrav, som indføres af kommuner – f.eks. gennem en lokalplan. Eksempelvis følger det af planlovens § 15, stk. 2, nr. 14, at en kommune i visse situationer i en lokalplan kan stille "krav om mekanisk ventilation, hvor luftindtag skal placeres i en højde, hvor grænseværdier for lugt, støv og anden luftforurening er overholdt til opførelse af ny bebyggelse til boligformål eller kontorformål og lign. og ved ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse til boligformål eller kontorformål og lign. som betingelse for ibrugtagning af bebyggelsen".

Det vil formentlig være nærliggende, hvis kommunen i lokalplanforslaget samtidig anfører specifikke krav til den mekaniske ventilation – eksempelvis til anlæggets kapacitet eller støjemission. Et andet eksempel kunne være, at en kommune udlægger et område til ny bebyggelse med særligt fokus på bæredygtighed. Det vil da tilsvarende være nærliggende i lokalplanforslaget samtidig at indføre et forbud mod brug af glyphosat (Roundup) til ukrudtsbekæmpelse i hele det område, som den kommende lokalplan skal dække – eller at stille krav til dokumentation om eventuelle farlige stoffer i byggematerialer, som anvendes til bebyggelse i området.

Kravene til ventilationsanlæggene, forbuddet mod brug af ukrudtsmidlet glyphosat og kravene om dokumentation vedrørende byggematerialer udgør produktkrav. Så tidligt som muligt i arbejdet med den kommende lokalplan bør kommunen derfor kontakte Erhvervsstyrelsen (notifikationer@erst.dk) for at få afklaret, om kravene uden videre kan indføres i lokalplanen, eller om produktkravene først skal anmeldes til EU. Hvis der skal ske anmeldelse, skal kommunen bede Erhvervsstyrelsen om at bistå med at gøre dette.

EU-Domstolen har fastslået, at anmeldelsespligtige produktkrav, som ikke er blevet anmeldt til EU, ikke kan håndhæves. Det betyder, at kravene ikke kan gives den ønskede virkning. Det er derfor vigtigt, at produktkrav anmeldes. Det gælder også, hvis kommunen først efter vedtagelsen af en lokalplan bliver opmærksom på, at planen indeholder et ikke-anmeldt produktkrav – da er løsningen at kontakte Erhvervsstyrelsen, som formentlig vil anbefale, at kommunen ophæver det eksisterende krav for derefter at gennemføre anmeldelsesproceduren, således at kravet kan blive genindført.

Det er vigtigt at understrege, at EU ikke har forbudt kommuner eller andre medlemsstatsmyndigheder at indføre produktkrav. Hvis en kommune derfor ønsker at indføre et sagligt og proportionalt produktkrav, bør den gøre det. Den skal blot sikre sig, at de formelle regler om anmeldelse bliver overholdt.

3. Hvilke afgørelser kan forvaltningen træffe på grundlag af en lokalplan

3.1. Vær opmærksom på hjemlen ...

Hvis vi skal forklare, hvorfor det er vigtigt at overveje, hvilke afgørelser en kommunal forvaltning kan træffe på grundlag af en lokalplan, er det hensigtsmæssigt først at skruer tiden tilbage til onsdag den 4. november 2020.

Den dag meddelte statsminister Mette Frederiksen på et virtuelt pressemøde, at regeringen havde besluttet, at alle danske mink skulle aflives. Regeringen nærede nemlig udtalt bekymring for, om minkene kunne viderebringe en særlig mutation af Covid-19 – og derigennem være til fare for folkesundheden.

Hurtigt efter statsministerens meddelelse satte en række juridiske eksperter spørgsmålstegn ved, om regeringens beslutning var lovlig. Problemet var for så vidt ikke, om det rent sundhedsmæssigt var fornuftigt eller ufornuftigt at aflive den danske bestand af mink. Problemet var derimod, om regeringen havde den nødvendige hjemmel til at kræve alle mink aflivet. Når en offentlig myndighed handler, er det nemlig ikke tilstrækkeligt, at det, den gør, er fornuftigt. Myndigheden skal også have kompetence – hjemmel – til at gøre det.

Jurister har tidligere haft ganske svært ved at trænge igennem med budskabet om, at man som offentlig myndighed altid skal være opmærksom på spørgsmålet om hjemmel – også i tilfælde hvor man er overbevist om, at det, man gør, er åbenlyst rigtigt. Uanset hvorledes minksagen falder ud, vil den forhåbentlig have som konsekvens, at der fremtidigt vil være langt mere opmærksomhed på spørgsmålet om hjemmel.

Spørgsmålet om, hvorvidt en myndighed har den nødvendige hjemmel til at træffe en given afgørelse, er imidlertid langt fra nyt. En højesteretsdom fra 1956 udgør således et klassisk og illustrativt eksempel, som fortsat bruges i uddannelsen af nye jurister. Sagen angik en foretagsom cigarhandler, der havde fundet ud af, at de mange arbejdere på B&W's skibsværft i København ikke kunne købe alkohol til deres frokost. Det satte han sig for at gøre noget ved. Han organiserede således salg af først og fremmest snaps fra sin bil, som han parkerede på vejen lige uden for porten ind til værftet. Ledelsen af værftet var selvsagt ikke begejstrede for dette initiativ, men der var ikke meget, de selv kunne gøre for at stoppe salget. Derfor bad de Københavns Havnevæsen, der var vejmyndighed for det vejareal, hvorfra salget skete, om at gribe ind. Havnevæsenet forbød herefter salg af alkohol fra vejarealet.

Sagen endte imidlertid for domstolene – og nåede hele vejen til Højesteret, som konstaterede, at det ikke faldt inden for en vejmyndigheds opgaver at regulere salget af bl.a. alkohol. Selv om det var klart, at salg af alkohol til værftsarbejdere midt i arbejdstiden var dybt problematisk, så ændrede det altså ikke ved, at en myndighed kun kan udstede et forbud, hvis den har hjemmel til det. Og en vejmyndighed er altså ikke tillagt kompetence til at regulere salg af alkohol.

Når en offentlig forvaltning vil træffe afgørelse på grundlag af en lokalplan, er det hensigtsmæssigt forinden at overveje tre spørgsmål:

- (1) Er det forhold, som der skal træffes afgørelse om på grundlag af en lokalplan, også reguleret på lovniveau?
- (2) Indeholder lokalplanen overhovedet bestemmelser, som kan danne grundlag for at træffe den påtænkte afgørelse?
- (3) Kan en lokalplan overhovedet regulere det forhold, som den påtænkte afgørelse angår?

3.2. Lokalplan versus lov og bekendtgørelse

Danmark er et gennemreguleret samfund. Utallige spørgsmål er derfor reguleret i lov eller bekendtgørelse – og hvor det er tilfældet, må en lokalplan respektere lovreglerne. Det gælder, uanset om lokalplanen er blevet vedtaget før eller efter, at lovreglerne er trådt i kraft.

Hvis en lokalplan f.eks. forbyder etablering af master m.v. over en given højde, hvorefter Folketinget ved lov giver teleselskaber ret til at etablere mobilmaster, der er højere lokalplanens maksimumhøjde, så må lokalplanen vige for loven.

Selv om en lov eller bekendtgørelse har højere rang end en lokalplan, så er der intet til hinder for, at loven eller bekendtgørelsen fastsætter, at regler fastlagt i en lokalplan skal gå forud for lovens regler. Det er eksempelvis tilfældet i hegnslovens § 6 og byggelovens § 7-9. I sådanne tilfælde skal lokalplanens bestemmelser altså ikke vige for lovens.

Som allerede anført, er det vigtigt at være opmærksom på, om der gennem lokalplanen fastsættes produktkrav, der kan være omfattet af "Bekendtgørelse om EU's informationsprocedure for tekniske forskrifter og forskrifter for informationsfundets tjenester". Det udgør eksempelvis ikke et produktkrav, hvis en lokalplan for et boligområde mere generelt indeholder

en bestemmelse om isolering mod støj. Kommunen bør imidlertid være yderst forsigtig med at fortolke en sådan bestemmelse således, at den derved forbyder opsætning af individuelle varmepumper, der ikke overholder nogle specifikke støjemissionsgrænser fastlagt af kommunen selv. Dels er det tvivlsomt, om en bestemmelse om isolering mod støj overhovedet kan danne grundlag for en specifik støjemissionsgrænse for en varmepumpe. Dels vil en sådan støjemissionsgrænse efter al sandsynlighed udgøre et produktkrav, hvorfor kommunen som minimum først bør søge vejledning hos Erhvervsstyrelsen.

3.3. Giver lokalplanen tilstrækkelig hjemmel til afgørelsen

Når en kommune træffer afgørelse på grundlag af en lokalplan, er det selvsagt vigtigt, at der i planen er tilstrækkelig hjemmel til den pågældende afgørelse. Kommunen skal således kunne pege på den bestemmelse i lokalplanen, som – efter kommunens opfattelse – giver den nødvendige hjemmel. Og denne hjemmel skal vel at mærke være til stede ud fra en korrekt fortolkning af bestemmelsen. Dette sidste betyder, at det ofte ikke vil være tilstrækkeligt alene at lægge vægt på selve bestemmelsen. Det vil nemlig derudover typisk være nødvendigt at være opmærksom på, hvad lokalplanen som sådan angiver som sit formål. Hvis man i en lokalplan f.eks. indsætter en formålsbestemmelse, der redegør for omfang, placering m.v. af den bebyggelse, som omfattes af planen, vil formålsbestemmelsen "styre" fortolkningen af planens øvrige bestemmelser. Hertil kommer, at det følger af planlovens § 19, stk. 1, at en kommunalbestyrelse (som udgangspunkt) kun kan dispensere fra en lokalplan "hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i planen". Formålsbestemmelsen vil således gøre det sværere for kommunen at dispensere fra lokalplanens krav. Det vil ofte give god mening med en sådan formålsbestemmelse ved en bevarende lokalplan, hvorimod man grundigt bør overveje, om denne begrænsning i kommunens adgang til at meddele dispensation tilsvarende vil være hensigtsmæssig i "almindelige" lokalplaner.

Tilsvarende gælder, at en formålsbestemmelse ofte vil være så generel og upræcis, at den ikke – uden at blive suppleret af specifikke bestemmelser i lokalplanen – kan danne grundlag for en bebyrdende afgørelse. Hvis man i en lokalplans formålsbestemmelse f.eks. indskrifter, at planen skal "sikre arkitektonisk kvalitet", vil en sådan bestemmelse således ikke i sig selv udgøre tilstrækkelig hjemmel til, at en kommune kan give afslag på en ansøgning om byggeri, som ikke falder i sagsbehandlerens smag.

Formålsbestemmelsen bør derfor suppleres af konkrete bestemmelser, som præciserer, hvad der menes med "arkitektonisk kvalitet".

En særligt udfordrende situation foreligger, hvor en lokalplan for en umiddelbar betragtning synes at give hjemmel til at regulere et forhold, og hvor det kun efter nærmere overvejelser bliver klart, at det faktisk ikke er tilfældet.

Hvis f.eks. en lokalplan ifølge sin formålsbestemmelse blandt andet generelt fastslår, at den skal beskytte grundvandet i boringsnære områder, da vil det for en umiddelbar betragtning være naturligt på grundlag af denne bestemmelse at forbyde brugen af ukrudtsmidlet glyphosat (Roundup) inden for en given afstand til vandboringer. Et sådant forbud vil imidlertid løbe ind i to problemer. For det første er det tvivlsomt, om en generel formålsbestemmelse i sig selv er så tilstrækkelig klar og præcis, at den kan danne grundlag for en sådan forbudsafgørelse. For det andet bør kommunen under alle omstændigheder ikke indføre et sådant produktkrav uden forinden at have kontaktet Erhvervsstyrelsen for at sikre sig, at det ikke er omfattet af kravet om forudgående anmeldelse (jf. "Bekendtgørelse om EU's informationsprocedure for tekniske forskrifter og forskrifter for informationsfundets tjenester").

3.4. Kan forholdet overhovedet reguleres af en lokalplan?

Tilsvarende er det vigtigt at være opmærksom på, at der helt grundlæggende er spørgsmål, som en lokalplan ganske enkelt ikke kan regulere. Det gælder f.eks. spørgsmål om ejerforhold. Eksempelvis opførte en del bygherrer af enfamiliesboliger frem til 1991 først to eller flere sådanne boliger på én grund, hvorefter de søgte om tilladelse til udstykning. Ofte overholdt de opførte boliger ikke de bygningsregulerende krav. Eksempelvis kunne boligerne være lagt så tæt på hinanden – måske endda være sammenbygget, at kravet om mindsteafstand til skel ikke ville kunne overholdes, såfremt der skete udstykning. I disse situationer fik bygherrerne ganske ofte afslag på ansøgningen om udstykning – og boligerne blev i stedet udlagt som ejerlejligheder på fælles grund. Situationen var på alle måder uhensigtsmæssig. Folketinget gennemførte derfor en lovpakke, der trådte i kraft i 1991, og som sørgede for, at der kom styr på situationen. I den forbindelse er det værd at bemærke, at lovgiver i bemærkningerne til denne lovpakke gør det helt klart, at en kommune ikke må bruge en lokalplan til at regulere ejerforhold. Således fastslår lovgiver, at hvor ejerne af huse på fælles grund, som er udlagt som ejerlejligheder, ansøger en kommune om at give positiv-erklæring til brug for Geodatastyrelsens udstykningsafgørelse, da kan kommunen ikke nægte at give en sådan positiv-erklæring under henvisning til de krav, som måtte fremgå af lokalplanen – eksempelvis krav om mindsteafstand til skel. En sådan nægtelse vil nemlig være udtryk for en regulering af ejerforhold, og en lokalplan kan slet ikke give hjemmel til at regulere ejerforhold.