



Jura & plan i praksis

Partner, advokat (H) Håkun Djurhuus

YDERLIGERE RETSPRAKSIS VED HD

- Bilka Horsens
 - Lovliggørelse
 - Erstatning
- Bilka Fields
- Aller
- Skrumpsager
- Vatelunden
- Lokdam

Proportionalitetsprincippet

PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- Proportionalitetsprincippet indeholder et krav om nødvendighed:
 - Hvor forvaltningen har et valg mellem flere typer af indgreb til opnåelse af et ønskeligt resultat, følger det af princippet, at forvaltningen er forpligtet til at vælge det indgribende, som er tilstrækkelig til opnåelse af formålet
- Proportionalitetsprincippet indeholder et krav om forholdsmæssighed:
 - Forvaltningen må kun iværksætte et indgreb, hvis det står i rimeligt forhold til det mål, som forfølges

KOLDING-DOMMEN – UFR 2005.2949 H

- Udgangspunktet for sagen var en afvejning af genopretningsprincippet, herunder i JFL § 48, stk. 1 og det almindeligt gældende forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.
- I dommen fremkommer Højesteret med specielt én, særdeles bemærkelsesværdig, præmis.
- Under henvisning til bl.a. forarbejderne til jordforureningslovens § 41 citerede Højesteret følgende fra forarbejderne:
- *"For at der kan gives et påbud om oprydning, skal der være en miljø- eller sundhedsmæssig begrundelse for foranstaltningen. Ved en forurening, som ikke er særlig mobil, og som ligger dybt nede i jorden, må det vurderes, hvorvidt forureningen nu eller i fremtiden vil kunne udgøre noget problem."*

KOLDING-DOMMEN – UFR 2005.2949 H (FORTSAT)

- Herudover anførte Højesteret – helt centralt – følgende:
- *"Højesteret finder, at proportionalitetsprincippet bl.a. må føre til, at en forurening eller restforurening med olie – uafhængigt af omkostningernes størrelse – som udgangspunkt ikke kan påbydes fjernet, hvis der foreligger en høj grad af sikkerhed for, at den hverken aktuelt eller i fremtiden indebære en miljø- eller sundhedsmæssig risiko."*
- Bevisbyrden og et særdeles skærpet beviskrav påhviler således den påbudsadressat, der argumenterer for at efterlade en restforurening. Dette er en særdeles væsentlig pointe.

Inhabilitet

FORSKELLIGE INHABILITETSFORMER

- Myndighedsinhabilitet
 - Ikke lovreguleret
 - Intern substitution, hvis muligt (FOB 1997.150 + Klaus Bondamsagen)
- Generel inhabilitet (forebyggelse af speciel inhabilitet)
 - Fx kommunestyrelseslovens § 29
- Speciel inhabilitet
 - FVL kap. 2 (§§ 3-6)

MYNDIGHEDSINHABILITET

Statsforvaltningsudtalelse af 16. december 2010 (Klaus Bondam):

”Det er statsforvaltningens opfattelse, at der har foreligget myndighedsinhabilitet i teknik- og miljøforvaltningen i forbindelse med indgåelsen af de omhandlede aftaler med XX (Klaus Bondams partner) ... Statsforvaltningen finder herefter, at spørgsmålet om, hvorvidt det i det enkelte tilfælde ville have været muligt at foretage substitution ved at overlade sagsforberedelsen i de omhandlede sager til en anden forvaltning underlagt en anden borgmesters daglige ledelse, burde have været forelagt for borgerrepræsentationen.

Statsforvaltningen har ikke grundlag for at udtale sig om, hvorvidt det konkret har været muligt at foretage substitution.”

SPECIEL INHABILITET FVL § 3, STK. 1

1. Økonomisk eller personlig interesse i sagen
 2. Familiemæssig tilknytning
 3. Ledende ansættelsesforhold/bestyrelseshverv mv.
 4. To-instansprincippet
 5. Opsamlingsbestemmelse
- § 3, stk. 2 – Undtagelsesbestemmelse

FVL § 3, STK. 1, NR. 5

“Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

...

...

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed”.

OPSPLITNING GRUNDET INHABILITET?

Statsforvaltningens udtalelse af 12. juni 2009:

"Statsforvaltningen tager således alene stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der i planloven er hjemmel til at opsplitte et forslag til kommuneplan med den virkning, at et habilitetsbegrundende forhold i forbindelse med forslagets regulering af den fremtidige arealanvendelse er til hinder for, at de berørte byrådsmedlemmer kan tage stilling til den øvrige del af kommuneplanen. ...

Statsforvaltningen finder på denne baggrund, at der ikke er grundlag for at antage, at planloven giver adgang til at opsplitte kommuneplanen med mulighed for, at I kan deltage i behandlingen af dele af planforslaget."

INHABILITET PÅ TRODS AF IKKE DELTAGET I BESLUTNINGSMØDER

MAD 2008.431N. Der var ingen tvivl om inhabilitet (ejerskab til projektjord). Spørgsmålet var om konsekvens, når ikke har deltaget i de afgørende møder:

"Det fremgår af sagsforløbet, at borgmesteren via korrespondance og forhandling med den daværende miljøminister har været en afgørende drivkraft i arbejdet med projektets tilblivelse og muliggørelse, forud for kommunens udarbejdelse af egentlige lokalplanforslag.

Borgmesteren erklærede sig inhabil ved udvalgs- og byrådsbehandlingen af lokalplanforslaget og deltog ikke i møderne. Forslaget er imidlertid underskrevet af borgmesteren. Uanset kommunens forklaring om, at der alene er tale om en formalitet, så finder flertallet, at underskriften på lokalplanforslaget forud for offentlighedsfasen indikerer – i hvert fald for omverdenen – at borgmesteren har været med til at behandle sagen. ... Flertallet finder, at borgmesterens underskrift på planforslaget set blandt andet på baggrund af hans aktive deltagelse i det forudgående forløb må føre til planforslagets ugyldighed."

INHABILITET

MAD 2007.983.MKN - Kommunalbestyrelsesmedlem inhabil. Hans stemme var ikke udslagsgivende, men alligevel ugyldighed:

"Det er imidlertid vanskeligt at godtgøre, hvad der har motiveret de habile kommunalbestyrelsesmedlemmer til at stemme som sket. Der foreligger i denne sag ikke udskrift af protokoller eller lignende, som mere udførligt redegør for drøftelserne forud for afstemningen. Da det klare udgangspunkt er, at inhabilitet medfører ugyldighed, og da kommunen trods alt lettere kan skaffe sig de relevante oplysninger, må der påhvile kommunen en vis bevisbyrde, hvis den påstår, at et inhabilt medlem af kommunalbestyrelsen ikke i kraft af sin position og argumenter under den politiske proces kan have påvirket stemmeudfaldet."

INHABILITET PÅ GRUND AF UDTALELSE

Jordvold etableret i strid med lokalplan. Udvalgsformand udtalte inden behandling af sag om retlig lovliggørelse:

“Det bliver ikke med min stemme, at det her bliver lovliggjort”

NKN fandt, at udvalgsformanden var inhabil, og at afslaget på retlig lovliggørelse var ugyldig (på trods af enighed i udvalget).

INHABILITET – U1999.689Ø

“Landsretten lægger herved vægt på, at inhabilitet er en væsentlig sagsbehandlingsmangel såvel konkret som generelt, fordi habilitetskravet har karakter af en forvaltningsretlig retssikkerhedsbestemmelse. “G” findes derfor ... ikke at kunne dømmes ..., selvom det er ubestridt, at der hverken mellem forvaltningen og teknisk udvalg, blandt medlemmerne af teknisk udvalg eller mellem teknisk udvalg og kommunalbestyrelsen forelå nogen uenighed om kommunens sagsbehandling eller de trufne afgørelser.”

Officialprincippet og partshøring

OFFICIALPRINCIPPET

- De nødvendige oplysninger for en afgørelse skal tilvejebringes:
 - Domstolene: Forhandlingsprincippet
 - Myndighederne: Officialprincippet
- Myndighederne har som udgangspunkt ansvaret for, at de nødvendige oplysninger foreligger, og at de nødvendige undersøgelser er foretaget
- Myndighederne har i en række tilfælde mulighed for at lade en ansøger eller adressat medvirke til sagens oplysning, men myndighederne skal sikre, at de oplysninger, som lægger til grund for oplysninger er korrekte

"DE BRÆNDTE LØG" – VLD AF 8. JUNI 1990

- Sagens nærmere omstændigheder:
 - Den 30. december 1984 udbrød der brand i en ca. 350 m² stor lade indeholdende bl.a. 70 tons spiseløg.
 - I en lukket trækasse i laden opbevarede forskellige slags sprøjtemidler.
 - I forbindelse med slukningsarbejdet blev trækassen og løgene spulet med store mængder vand.
 - Dagen efter branden flyttede gårdejereren de halvbrændte rester af løgene ud på marken, hvor de lagdes i en bunke

"DE BRÆNDTE LØG"

- I den ene af bunkerne fandt man resterne af emballagen fra en 5 liters dunk, der havde indeholdt sprøjtemidlet parathion.
- Sprøjtemidlerne var pesticider, som var forholdsvis hurtigt nedbrydelige, og som var godkendt til anvendelse i forbindelse med spiselige afgrøder – i alt ca. 200 kg.
- Der blev ikke gennemført kemiske analyser af løgene, idet omkostninger hertil blev skønnet for store.
- Amtet drøftede sagen med Miljøstyrelsen

"DE BRÆNDTE LØG"

- Miljøstyrelsens medarbejder:
 - *"Så må I hellere tage og opfatte det her som noget kemikalieaffald"*
- Amtets medarbejder:
 - *"Den er god"*
- *Længere henne i samtalen*
- Miljøstyrelsens medarbejder:
 - *"Ja, det er derfor, jeg synes, at man skal betragte det som noget kemikalieaffald, der har sprøjtemidler i sig, og så når du netop siger, at I kan lugte det, så er den sådan set klar nok"*

"DE BRÆNDTE LØG"

- Ved samtalens afslutning:
 - Miljøstyrelsens medarbejder:
 - *Det vi ligesom må melde ud herinde fra er, at det må betragtes som kemikalieaffald"*
 - Amtets medarbejder:
 - *"Den er god, tak skal du have for hjælpen, farvel"*
- Kommunen påbød aflevering af kemikalieaffaldet til KommuneKemi
- Det blev nødvendigt med en selvhjælpshandling, og kommunen afkrævede herefter gårdejereren 540.000 kr.

"DE BRÆNDTE LØG"

- Påbuddet blev påklaget til Miljøstyrelsen, som stadfæstede, og Miljøklagenævnet afviste sagen
- Skønsmanden vurderede, at løgene kun i ringe grad var forurenede med pesticider, og at de kunne have været deponeret på en losseplads for kr. 2.500
- Landsretten fandt, at i det omfang løgene havde været forurenede med sprøjtemidler, var der hjemmel til at kræve dem håndteret af KommuneKemi
- Landsretten sagde endvidere, at skønsudøvelsen har vide rammer

"DE BRÆNDTE LØG"

- Herudover anførte landsretten:
 - *"... må Landsretten lægge til grund, at den af Kommunen overfor sagsøgeren krævede særdeles kostbare bortskaffelse af løgene uden nærmere undersøgelse – end ikke en forudgående besigtigelse – ikke har stået i et rimeligt forhold til den forureningsfare, der efter det oplyste om kemikaliernes egenskaber kunne foreligge, selvi det værst tænkelige tilfælde. Påbuddet findes under disse omstændigheder at måtte anses for ugyldigt"*

PARTSHØRINGSPLIGT

Betingelser:

1. Part
2. En afgørelsessag
3. Hvor myndigheden er i besiddelse af væsentlige faktuelle oplysninger til skade for parten, uden at parten er bekendt med, at myndighederne er i besiddelse af disse oplysninger
4. Der ikke er tale om en undtagelsessituation

UNDTAGELSER FRA PARTSHØRINGSPLIGTEN

1. Ubetænkeligt at undlade partshøring
2. Partshøring vil medføre overskridelse af lovbestemte frister
3. Modstående væsentlige interesser
4. Oplysninger undtaget fra aktindsigt
5. Afgørelsen berører en videre ubestemt kreds af personer, eller forelæggelsen er forbundet med væsentlige vanskeligheder
6. Der ved anden lovgivning er fastsat bestemmelser, der giver adgang til at kommentere en påtænkt afgørelse

FVL § 21

- *“Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.*
- *Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis*
 - *udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,*
 - *partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, eller*
 - *der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.”*

PARTSHØRING – NKN-CITAT

”Det fremgår ikke af forvaltningsloven, hvem der er part i lovens forstand. Efter forarbejderne til forvaltningsloven samt administrativ praksis omfatter partsbegrebet navnlig ansøgere og klagere. Men også andre, som efter en konkret vurdering findes at have en individuel interesse i sagens udfald, må efter omstændighederne anses for parter. Det er altså en betingelse, at resultatet er mere vigtigt for pågældende, end for en større, mere ubestemt kreds af borgere. En person kan endvidere kun anses for part, hvis dennes interesse er væsentlig. Dvs. at afgørelsens udfald skal angå den pågældendes forhold med en vis styrke eller intensitet.”

VEJLEDNING OM STYRKET OG BYGGESAGSBEHANDLING

"Partshøring

Kommunen skal være opmærksom på at foretage en vurdering af om der er naboer, som har væsentlig individuel retlig interesse i byggeriet, således at der i henhold til forvaltningsloven skal foretages partshøring. Dette forudsætter en konkret vurdering af det enkelte byggeprojekt og den relevante personkreds og vil især være aktuel i forbindelse med eventuelle skygge- og indbliksgener."

STATSFORVALTNINGSAFGØRELSE AF 25. APRIL 2008

"Kommunen skal således foretage en skønsmæssig vurdering af, om de gener, en nabo vil blive udsat for ved byggeriet er tilstrækkeligt væsentlige til, at vedkommende er at betragte som part i byggesagen ...

Det skal dog bemærkes, at der normalt ikke vil være grundlag for at foretage en partshøring i medfør af forvaltningslovens § 19 i tilfælde, hvor det ansøgte byggeri overholder de bygningsregulerende bestemmelser i bygningsreglementet ... idet bygningsreglementets regler må anses for at have gjort op med hensyn til varetagelse af naboers interesser."

FOB 2000.132

"I tilfælde hvor en afgørelse har mere indirekte afledede virkninger for andre end adressaten, må der anlægges en konkret vurdering af hvor væsentlige de berørte interesser er, og herunder hvor stærkt behovet er for at den pågældende tillægges partsbeføjelser.

I sager om byggetilladelse vil en nabo ikke uden videre være part, men dette vil dog normalt være tilfældet hvis byggeriet beror på en dispensation og vil udsætte naboen for konkrete (væsentlige) gener ..."

Eksempler på +/- partsstatus:

FOB 99.553 ikke partsstatus i forhold til ovenlysvindue uden nævneværdige indbliksgener

FOB 2007.437 + partsstatus for nabo, der blandt andet mistede havudsigt

MAD 2008.825Ø + partsstatus for omboende (ikke nabo) p.g.a. indblik

Begrundelsespligt, klagevejledning og søgsmålsfrister

BEGRUNDELSE – FORVALTNINGSLOVENS § 24

1. En henvisning til de relevante retsregler
2. Hovedhensynene, der motiverede afgørelsen
3. Beskrivelse af relevant faktum

BEGRUNDELSE – EKSEMPEL

- Opførelse af bolig
- Dispensation fra lokalplanens byggefelt (PL § 19)
- Naboorientering i henhold til PL § 20
- Generel naboindsigelse: "så flyder det hele"
- TU besigtigelse
- Dispensation meddeles

BEGRUNDELSE – AFGØRELSESDISPONERING (1)

1. Kort beskrivelse af faktum

- Bl.a. de procesoplysende skridt, der er foretaget (i eksemplet bl.a. naboorientering og besigtigelse)
- Hvor meget byggefeltet skal fraviges
- Hvilken udsigts-/indsigtspåvirkning, der er for naboerne

2. Beskrivelse af reglerne på området

- Der kan dispenseres, medmindre i strid med planens principper, jf. PL § 19

3. Vejledende materiale, praksis eller andet, der har været inddraget

- Henvisning til, at lokalplaners bygningsregulerende bestemmelser som udgangspunkt ikke tilhører planens principper, jf. planvejledningen

BEGRUNDELSE – AFGØRELSESDISPONERING (2)

4. Vurderingen – både i relation til hjemmel og i relation til skøn
 - at det ansøgte ikke er en del af planens principper, jf. planens formålsbestemmelse, og kommunen derfor finder at have dispensationshjemmel i PL § 19,
 - at det ansøgte ikke vil medføre væsentlige gener i form af fjernelse af udsigt eller skabelse af indsigt,
 - at områdets karakter i øvrigt ikke ses at blive påvirket af en imødekommelse af det ansøgte,
 - at kommunen er enig i, at der bør udvises tilbageholdenhed med meddelelse af dispensationer fra lokalplaner, men at det ikke betyder, at der ikke kan meddeles sådanne, særligt hvor det ikke medfører væsentlige gener for omboende

BEGRUNDELSE



1. *"Da der er hjemmel i §19 til at meddele dispensation i den konkrete sag, har vi besluttet at gøre det"*
2. *"Da naboindsigelsen alene er udtryk for en generel – og ikke en konkret – bekymring, har kommunen besluttet at meddele dispensation"*
3. *"Efter det foreliggende, alt taget i betragtning og efter en samlet bedømmelse, finder vi, at den ansøgte dispensation kan meddeles"*

KLAGE

- Udgangspunkt:
 - Kommunalbestyrelsens og regionsrådets afgørelser efter planloven kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet for så vidt angår *retlige spørgsmål*, jf. § 58, stk. 1, nr. 4
- Undtagelser:
 - Afgørelser om landzonetilladelse, ekspropriation (ikke ekspropriationserstatning) og VVM-tilladelser - *fuld efterprøvelse* af såvel retlige som skønsmæssige spørgsmål, jf. § 58, stk. 1, nr. 1, 2, 3 og 5

KLAGE

Klageberettigede:

- Miljøministeren og enhver med *retlig interesse* i sagens udfald, jf. § 59, stk. 1
 - Smh. med "*væsentlig og individuel interesse*"
- Særlig bestemmelse om visse foreninger og organisationers klageret i § 59, stk. 2
- Klagefristen, jf. § 60, er 4 uger fra;
 - afgørelsen er meddelt,
 - hvis offentlig bekendtgjort - fra bekendtgørelsen, eller
 - hvis hverken individuelt underrettet eller offentlig bekendtgjort - fra kendskab