

# Professor, dr. jur. Peter Pagh

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg  
Christiansborg  
1218 København K

Miljø- og Planlægningsudvalget  
L 212 - Bilag 3  
Offentligt

Den 3. april 2006

## Vedr.: Lovforslag L 212 om ændring af klagenævn og klagebestemmelser

Jeg tillader mig herved at rette henvendelse til udvalget i forbindelse med Folketingets behandling af ovennævnte lovforslag, hvorved bemærkes, at jeg ikke var bekendt med, at lovudkastet var i høring, hvorfor jeg ikke tidligere har haft mulighed for at reagere.

Når jeg tillader mig denne uopfordrede henvendelse, skyldes det, at bemærkningerne til lovforslaget og det af Skov- og Naturstyrelsen udarbejdede notat om høringssvar af 20. marts 2006 efter min opfattelse giver et misvisende indtryk af det gældende klagesystem og Miljøklagenævnet og Naturklagenævnets opgaver. Uden at forsøge at gennemgå alle facetter af det fremsatte lovforslag, vil jeg med det følgende kort belyse de mest åbenbare mangler i bemærkningerne til lovudkastet og notatet.

1. Bemærkningerne til lovforslaget er bemærkelsesværdige ved ikke at anføre et klart formål med lovforslaget. Det nærmeste man kommer en formålsangivelse er de første bemærkninger under 'baggrunden for lovforslaget'. Her anføres, at som led i den *skærpede fokus på håndhævelse af miljølovgivningen* må det sikres, at klagestrukturen på miljøområdet fungerer hensigtsmæssigt. Hertil kan kort anføres, at selve håndhævelsen af miljølovgivningen hverken efter de gældende regler eller lovforslaget afgøres af de to klagenævn, men i alt væsentligt henlægges under kommunaltilsynet. Resultatet af denne fordeling af opgaver mellem klagenævn og kommunaltilsynet er et nærmest kafkask-system, hvilket jeg har belyst i to artikler offentliggjort i Tidsskrift for Miljø med overskrifterne: "*Når en Højesteretsdom kræver en ny dom ...*". og "*Håndhævelsens labyrinth*" (artiklerne vedlægges). Det foreliggende forslag ændrer intet ved disse problemer, så det forekommer misvisende at relatere lovforslaget til den skærpede fokus på håndhævelse.
2. Naturklagenævnets sammensætning og fordelingen af opgaver mellem Miljøklagenævnet og Naturklagenævnet er blandt de spørgsmål, der har givet anledning til flest bemærkninger fra både erhverv og grønne organisationer i høringsfasen. Efter lovforslaget fastholdes den nuværende opgavefordeling, men Naturklagenævnets sammensætning ændres, således at det bliver Folketinget, der udpeger syv medlemmer af nævnet i stedet for at relatere nævnets sammensætningen til Finansudvalget.

University of Copenhagen, Law Faculty  
Studiegaarden, Studiestræde 6  
1455 Copenhagen K - DK  
Telephone: (+45) 35 32 31 27  
Telefax: (+45) 35 32 32 04  
E-mail: peter.pagh@jur.ku.dk

Private residence:  
Degnehusene 70  
2620 Albertslund - DK  
Telephone: (+45) 43 44 12 38

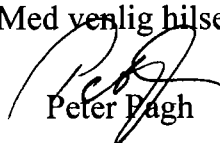
3. Efter lovforslaget vil det således fortsat være en overvægt af politisk udpegede medlemmer, der i Naturklagenævnet afgør klager efter planloven og naturbeskyttelsesloven. Begrundelsen herfor er ifølge bemærkningerne til lovforslaget *“behovet for, at almene og samfundsmæssige synspunkter indgår i en samlet vurdering og afvejning af sagerne. Personer indstillet af politiske partier vurderes som gode repræsentanter for ‘folkets stemme’ i sager, hvor der skal udøves et skøn.”* Den anførte begrundelse giver god mening, når det drejer sig om fredningssager, men som det anføres i bemærkningerne, udgør fredningssager en besked del af Naturklagenævnets sager. I de fleste sager efter planloven er forholdet tværtimod, at Naturklagenævnet alene skal tage stilling til, om en kommunalbestyrelse har overskredet grænserne for lovligt skøn. Der er således tale om en ren retlig prøvelse, som skal udøves uden noget form for skøn af hensigtsmæssigheden af afgørelsen. Ved at overlade en sådan retlig prøvelse til politisk udpegede lægfolk er der en nærliggende risiko for, at Naturklagenævnet netop gennemfører det skøn, som lovgivningen forbyder nævnet at udøve i sager om f.eks. lokalplandispensationer som Bilka-sagen fra Horsens.
4. Følges lovbemærkningernes egen logik og kriterier for opgavefordeling, vil det derfor udelukke medvirken af politisk udpegede lægfolk i alle sager, hvor et skøn er udelukket. Dette vil betyde, at Naturklagenævnet ikke med den foreslåede sammensætning kan være klagenævn i sager om f.eks. lokalplaner og VVM-screening. På planlovsområdet vil Naturklagenævnets kompetence alene omfatte sager om landzonetilladelse, hvis man skal følge lovbemærkningernes kriterier. På Naturbeskyttelseslovens område vil lovbemærkningernes begrundelse betyde, at Naturklagenævnet ikke kan være klagenævn i sager, der omhandler EU-retlige forpligtelser som beskyttelse af habitatområder, idet der også i disse sager alene skal foretages et retligt skøn.
5. Den nuværende fordeling af opgaver og kompetence mellem Miljøklagenævnet og Naturklagenævnet giver som anført i høringsvarene anledning til betydelige vanskeligheder - især når det gælder forholdet mellem VVM-reglerne, reglerne om miljøgodkendelse og reglerne om beskyttelse af EU-habitatområder. Omfanget af disse problemer er imidlertid ikke belyst nærmere i bemærkningerne, der blot henskyder spørgsmålet til senere løsning. Hertil må kort anføres, at i forhold til første instansen er en del af de samme kompetenceproblemer løst med kommunalreformen, der samler VVM-opgaverne og opgaverne med miljøgodkendelse hos kommunerne. Skulle man følge samme logik, må der ske en tilsvarende samling af opgaverne og kompetencen i et af de to klagenævn.
6. Det anføres i bemærkningerne til lovforslaget, at forslaget ikke indeholder EU-retlige aspekter. Dette er positivt forkert. For det første stiller EU med direktiv 2003/4 om offentlighedens adgang til miljøinformation krav om, at afslag om aktindsigt på miljøoplysninger skal kunne påklages hurtigt til et uafhængigt organ, og de gældende regler sikrer langt fra i alle tilfælde en sådan adgang. For det andet kræver EU's direktiv 2003/35 om offentlighedens ret til deltagelse og prøvelse, at der skal være adgang til uafhængig prøvelse af enhver afgørelse vedrørende de såkaldte IPPC-virksomheder (I-

mærkede listevirksomheder). Efter de gældende regler er det imidlertid ikke muligt at påklage afgørelser om håndhævelse, hvorfor de gældende regler ikke opfylder EU's mindstekrav til at kunne påklage kommunale afgørelser på miljøområdet. Hertil kommer det selvstændige aspekt, at direktiv 2004/35 om miljøansvar kræver, at berørte naboer og miljøorganisationer sikres klageadgang over afgørelser om håndhævelse, hvilket senest skal være gennemført i april 2007. For en uddybning af disse synspunkter kan henvises til vedlagte artikel fra Tidsskrift for Miljø med overskriften: "Når klageregler og retsplejeloven ikke rækker ...."

7. Det anføres i Skov- og Naturstyrelsens notat, at sager i Miljøklagenævnet er af 'meget teknisk karakter', og at der ikke hidtil har været udtryk behov for at inddrage lægmænd. Hertil bemærkes, at en betydelig del af de sager om VVM og om beskyttelse af Natura 2000-områder, der indbringes for Naturklagenævnet indeholder tilsvarende komplicerede tekniske og miljøfaglige aspekter, som Naturklagenævnet ikke med den nuværende bemanning kan belyse på forsvarlig vis. Men samtidigt må det konstateres, at Miljøklagenævnets kompetence ikke begrænser sig til sager, der kræver speciel miljøfaglig kompetence, men at nævnet tillige har kompetence på lovområder, hvor prøvelsen alene har karakter af en juridisk bedømmelse. Som eksempel kan nævnes, at Miljøklagenævnet som hovedregel er ankeinstans for afslag på aktindsigt i miljøoplysninger. I forlængelse heraf kan i øvrigt noteres, at oplysningerne på Naturklagenævnets hjemmeside om lovområde ikke nævner lov om aktindsigt i miljøoplysninger, selv om Naturklagenævnet er ankeinstans for begæring om miljøoplysninger, der knytter sig til sager om VVM og Naturbeskyttelsesloven.

Afslutningsvis bemærkes, at det forekommer velbegrunderet at gennemføre en revision af klagesystemet på miljørettens område af mindst fire grunde. For det første stiller EU-retten en række krav til klageadgang, der ikke kan opfyldes med den gældende lovgivning. For det andet indebærer de gældende regler, at sager om godkendelse af listevirksomheder både kan påklages til Naturklagenævnet og Miljøklagenævnet, hvilket giver unødigt dobbeltarbejde og en urimelig lang sagsbehandling. For det tredje er den gældende kompetencefordeling mellem klagenævn og kommunaltilsynet i relation til håndhævelse urimeligt kompliceret og medfører ligeledes betydelig dobbeltarbejde. Endelig for det fjerde forekommer det uforståeligt, at Naturklagenævnet med sin sammensætning skal træffe afgørelser om spørgsmål, hvor der ikke efter loven er mulighed for at udøve et skøn. Det store problem er, at det foreliggende lovforslag ikke på nogen måde retter op på disse mangler.

Med venlig hilsen



Peter Pagh

# Artikler

397

## Når en Højesteretsdom kræver en ny dom – om håndhævelse af naturbeskyttelses- og planloven med kommentar til UfR 2005, 2527 H og UfR 2005, 3188 H

Af Professor dr. jur. Peter Pagh, Københavns Universitet

Spørgsmålet om fysisk eller retlig lovliggørelse af planlovsovertrædelser har påkaldt sig voksende opmærksomhed – ikke mindst i lyset af Højesterets dom i Bilka-sagen. Reaktionen på denne dom tyder på, at det er den almindelige offentlige mening, at en sådan dom automatisk må føre til, at de ulovlige forhold fjernes. Alligevel endte det i Bilka-sagen med en retlig lovliggørelse. Forløbet viser, at et afslag på retlig lovliggørelse ikke automatisk ender med en fysisk lovliggørelse. Senest har Højesteret i to domme afslået, at der var grundlag for at kræve retlig lovliggørelse af et hegn henholdsvis en større bolig. Selv om udfaldet i begge domme er ganske klart, viser en nærmere gennemgang af lovgivningen, at det i begge tilfælde kan blive nødvendigt med yderligere en dom, før forholdet kan lovliggøres.

Det hører til juristers børnelærdom, at der ikke med et anerkendelsessøgsmål kan opnås en fuldbyrdsdom. Den umiddelbare konsekvens er, at hvis en borger får anerkendelsesdom for, at denne eller hin myndighedsafgørelse var uberettiget, er der ikke hermed taget stilling til, hvilke retsfølger dette har. For ikke-jurister giver dette til tider anledning til misforståelser af en doms rækkevidde, som det blev demonstreret med Miljøministerens første udlægning af UfR 2004, 1849 H, hvor Højesteret i Bilka-sagen fra Horsens underkendte Naturklagenævnets stadfæstelse af kommunens dispensation fra lokalplan. I Bilka-sagen er det – modsat Mil-

jøministerens første udmelding – foreløbig endt med en retlig lovliggørelse, idet ministeriet ikke nedlagde veto mod Vejle Amtsråds regionplantillæg, der lovliggjorde byggeriet – se MAD 2005, 831.

En lidt anden problemstilling foreligger, hvor sagen ender med, at Højesteret giver myndigheden medhold i afslag på en borgers ansøgning om retlig lovliggørelse. I og med myndigheden ved domstolene har fået medhold i afgørelsen, kunne det være nærliggende at antage, at myndigheden herefter uden videre kan gennemtvinge en fysisk lovliggørelse af forholdene. Men også her er sagen mere kompliceret. Om myndigheden efter at have fået medhold ved domstolene kan lovliggøre forholdene afhænger nemlig af de påstande, der er nedlagt under sagen og af de specielle regler, der gælder for det pågældende forhold for at gennemtvinge en fysisk lovliggørelse.<sup>1</sup>

Selv om Miljøministeren uden tvivl har en populær sag, når hun har sat håndhævelse af miljølovgivningen på dagsordenen, er de juridiske problemer således noget mere komplicerede, end de politiske udmeldinger antyder.

Senest foreligger to domme fra Højesteret, der hver på sin måde er anskuelsesundervisning i, hvor indviklet retsstillingen er. I UfR 2005, 2527 H endte et ti-årigt langt sagsforløb om dispensation fra lokalplan til et hegn i Solrød med, at Højesteret stadfæstede kommunens afslag. UfR 2005, 3188 H angik ejendommen "Vatelunden" i Søllerød, hvor der var op-

ført en større boligstrid med en fredningsnævns og ret endte sagen i ningsnævnets og slag på retlig lovliggørelse. Mod og sagen om Føtex retsdomme ikke ta svarlig for de ulov er der i begge sager ladelse fra myndig ger i modstrid me forstand rammer c mantra: "hellere ti tidigt har dommen tidligere praksis vi tilgivelse, når ejer hedens tilladelse.

Umiddelbart b dommene sig særl ligt hævdes at vær ner ikke er forplig en lokalplan, og de at en ejer må fjer strid med en fredn ven. Derimod påt forløb som det eft anledning til mere

### Hegnet fra Sol

Sagen startede i 1 et forfaldent hus i vet det gamle hus -1994 går familien keværk, der ligner rådet. Men så mo af en kommunal søget er et brev t Winter, at de må hegnet opført i ovs i hegnsloven, som des, når der opstår

Problemet er, at rød har valgt at su ge regler i en loka nen, hvor familien planen må der kur milien er uforståe det samme planke blandet sig. Winter

ført en større bolig uden byggeritilladelse og i strid med en fredningsdeklaration. Ved Højesteret endte sagen med en stadfæstelse af fredningsnævnets og siden Naturklagenævnets afslag på retlig lovliggørelse og krav om fysisk lovliggørelse. Modsat Bilka-sagen fra Horsens og sagen om Føtex i Ribe er der i de to Højesteretsdomme ikke tale om, at kommunen var ansvarlig for de ulovlige indretninger. Tværtimod er der i begge sager tale om, at borgerne uden tilladelse fra myndigheder har etableret indretninger i modstrid med gældende regler. Så i den forstand rammer de to sager Miljøministerens mantra: "hellere tilgivelse end tilladelse". Samtidigt har dommene et udfald, der på linje med tidligere praksis viser, at der normalt ikke opnås tilgivelse, når ejeren har handlet uden myndighedens tilladelse.

Umiddelbart betragtet påkalder ingen af dommene sig særlig interesse. Det kan vanskeligt hævdes at være en overraskelse, at kommuner ikke er forpligtet til at give dispensation fra en lokalplan, og det er heller ingen overraskelse, at en ejer må fjerne byggeri opført i klar modstrid med en fredning efter naturbeskyttelsesloven. Derimod påkalder såvel det forudgående forløb som det efterspil, de to domme kan give anledning til mere principiel interesse.

### Hegnet fra Solrød – UfR 2005, 2527 H

Sagen startede i 1993, da familien Winter købte et forfaldent hus i Solrød. I 1994 får familien revet det gamle hus ned og opført et nyt. I august 1994 går familien i gang med at opsætte et plankeværk, der ligner flere andre plankeværk i området. Men så møder øvrigheden op i skikkelse af en kommunal medarbejder. Resultatet af besøget er et brev fra kommunen, som fortæller Winter, at de må fjerne hegnet. Ganske vist er hegnet opført i overensstemmelse med reglerne i hegnsloven, som er den lov, der normalt anvendes, når der opstår stridigheder om hegn.

Problemet er, at kommunalbestyrelsen i Solrød har valgt at supplere hegnsloven med særlige regler i en lokalplan for den del af kommunen, hvor familien Winter bor. Og ifølge lokalplanen må der kun anvendes levende hegn. Familien er uforstående, da flere andre naboer har det samme plankeværk, uden at kommunen har blandet sig. Winter søger derfor kommunen om

dispensation fra lokalplanen, så familien kan beholde det hegn, de er så glade for. Kommunen afslår i 1995 at give dispensation, hvorefter Winter klager til Naturklagenævnet, der i april 1996 stadfæster kommunens afslag. Efter fornyet henvendelse fra advokat beslutter Naturklagenævnet at genoptage sagen, men ender i oktober 1996 med at stadfæste afslaget. Winter er utilfreds med afslaget og indbringer sagen for Østre Landsret. Herefter udvikler sagen om det beskudne hegn sig til et juridisk mareridt af kafkaske dimensioner. Tre gange når sagen frem til Højesteret. Første gang drejer det sig om en kære af Østre Landsrets afvisning i MAD 1998, 153 ØLK af sagsanlæg. Landsretten har afvist med henvisning til, at søgsmålsfristen for sag mod Naturklagenævnet er overskredet, og at det rettidige sagsanlæg mod kommunen skal afvises, fordi kommunen ikke er rette sagsøgte. Højesteret afviser i MAD 1998, 871 HK kære, da spørgsmålet om kommunen er rette sagsøgte må afgøres under sagens realitet.

Anden gang sagen kommer for Højesteret er i UfR 2002, 757 HK, hvor Højesteret modsat landsretten når frem til, at kommunen er rette sagsøgte, fordi der ikke er et lovbestemt krav om, at sag skal anlægges mod Naturklagenævnet som rekursinstansen. Udfaldet må anses for overraskende. På linje med Naturklagenævnet kan domstolene nemlig alene prøve, om kommunen har overskredet grænserne for retligt skøn, og da dette i forvejen er prøvet af Naturklagenævnet, forekommer det ikke korrekt at tillade søgsmål mod kommunen i dette tilfælde. Højesteret synes da også at have indtaget et andet standpunkt i UfR 2005, 2809 H, hvor sagsanlæg mod kommune om tilbygning var i strid med lokalplan blev afvist, da Naturklagenævnet havde prøvet sagen. I lokalplansager, der er afgjort af Naturklagenævnet, kan kommuner derfor formentlig kun sagsøges i to tilfælde. Det ene er, hvis der er nedlagt påstand om, at kommunen er erstatningsansvarlig, jf. U 2005, 2885 H om Baggevogets Gods.<sup>2</sup>

Det andet er, hvis der er nedlagt påstand om fysisk lovliggørelse, da den fysiske lovliggørelse efter planlovens § 51 henhører under kommunen og ikke under Naturklagenævnet, jf. også UfR 2003, 1150 H.

## lanloven

– foreløbig endt i ministeriet ikke råds regionplaneriet – se MAD

g foreligger, hvor giver myndighedsborgers ansøgning ved myndigheden old i afgørelsen. antage, at mynkan gennemtvindforholdene. Men ceret. Om myndighed ved domstol afhænger nemlig under sagen og af or det pågældende fysisk lovlige-

len tvivl har en dhævelse af miljø, er de juridiske komplicerede tyder.

fra Højesteret, sesundervisning ingen er. I rigt langt sagsplan til et hegn i æstede kommunangik ejendom hvor der var op-

Da sagen efter 10 års gang gennem retssystemet i juni 2005 for tredje gang når Højesteret, bliver resultatet en stadfæstelse af kommunens og Naturklagenævnets afslag. I betragtning af, at omkostningerne i striden om det beskedne hegn må have været betydelige, kunne man tro, at sagen nu har nået sin afslutning. Men så enkelt er det ikke. Så vidt jeg har forstået, står hegnet der stadig – og det er der flere gode grunde til.

Efter 10 års gang i retssystemet er sagen nemlig nu tilbage til start. For selv om Højesteret med dommen har stadfæstet kommunens afslag på dispensation, kan kommunen ikke uden videre rive hegnet ned. Nej, først må kommunen give et påbud til Winter om at fjerne hegnet. Henset til det tidligere forløb er det tænkeligt, at familien ikke vil følge dette påbud. I så fald har kommunen efter planlovens § 63, stk. 3 ikke mulighed for at fjerne hegnet, medmindre kommunen enten får politiet til at rejse en straffesag, eller kommunen selv anlægger en sag ved byretten. I begge tilfælde må kommunen sikre sig, at der afsiges dom for påbud om fysisk lovliggørelse. Også det tager tid, og dommen vil i alle tilfælde kunne ankes til landsretten. Skulle kommunen nå så langt, er man næsten fremme ved målet. Endnu mangler dog en detalje. Selv om kommunen også i anden omgang har fået medhold ved domstolene, kan kommunen ikke gå ind og fjerne hegnet, før kommunen har fået en dommerkendelse fra fogsedretten. Så hvis Winter ikke uden videre vil bøje sig for øvrigheden, kan der gå en rum tid, inden hegnet bliver fjernet. Men er kommunen tilstrækkelig ihærdig og villig til at ofre de fornødne ressourcer, er det muligt. Under vejs er der dog den risiko, at et nyt flertal i kommunalbestyrelsen får vedtaget en ændret lokalplan, så familien Winter kan beholde deres hegn. Og sker dette, kan det betydelige beløb, som sagen har kostet, afskrives som spildte ressourcer. Det er derfor forståeligt, hvis kommunalbestyrelsen kan have betænkeligheder ved at gå de næste skridt.

### Vatelunden i Søllerød

Sagen fra Søllerød starter egentlig i 1955, hvor der blev gennemført en frivillig fredning af ejendommen Vatelunden, hvilket bl.a. indebar forbud mod byggeri. I 1992 opførte ejeren imidlertid en større bygning på ejendommen uden at

søge om byggertilladelse og uden at søge dispensation fra fredningen. Da ejendommen lå tilbage trukket, opdager myndighederne først i slutningen af 1990'erne, at der er en ulovlig opført bygning på ejendommen. En lovliggørende byggetilladelse er udelukket, før der er meddelt dispensation fra fredningsdeklarationen, da kommunen efter byggeLovens § 16 og byggeregulativet først må meddele byggetilladelse, når kommunen har sikret, at bl.a. naturbeskyttelsesloven er overholdt.

Ejeren søger derfor Fredningsnævnet om retlig lovliggørelse i form af dispensation fra fredningsdeklarationen. Fredningsnævnet nøjes imidlertid ikke i afgørelsen fra 1999 med at give ejeren afslag på dispensation, men pålægger tilige ejeren at fjerne byggeriet. Det sidste er åbenbart uforenelig med naturbeskyttelseslovens kompetencefordeling. For nok har Fredningsnævnet kompetence til at afslå retlig lovliggørelse, men nævnet har ingen kompetence til at gennemtvinge en fysisk lovliggørelse. Denne kompetence ligger nemlig i dette tilfælde hos amtsrådet (og fra kommunalreformens ikrafttræden hos kommunalbestyrelsen), som det fremgår af naturbeskyttelseslovens § 73, hvorefter:

*“Amtsrådet påser overholdelsen af denne lov og af de regler, der er udstedt efter loven, samt af fredningsbestemmelser.*

[..]

*Stk. 5. Tilsynsmyndigheden påser, at påbud og forbud efter denne lov efterkommes, og at vilkår, der er fastsat i tilladelser, overholdes.”*

Uden i øvrigt at være opmærksom på kompetenceproblemet, anker ejeren afgørelsen til Naturklagenævnet, der stadfæster Fredningsnævnets afgørelse med den præciserende tilføjelse, at “huset skal være nedrevet og terrænet reableret i forhold til koterne i det omliggende terræn senest 6 måneder efter datoen for denne afgørelse”. Også denne afgørelse træffes, uden at Naturklagenævnet overvejer, at Naturklagenævnets beslutning om fysisk lovliggørelse er uforenelig med lovens kompetencefordeling.

Ejeren indbringer Naturklagenævnets afgørelse for først landsretten og siden Højesteret med henvisning til det samfundsmæssige vær-

dispild. Sagen ender Naturklagenævnets begrundelse:

*“Formålet med fredningens landskaber herved til hinder for tilladt efter fredningens ordlyd og mellem deklaration og fredning, at fredningens opgørelse af bygninger tiltræder endvidere at tilsidesætte Naturklagenævnets afgørelse, hvor grundlag for at naturklagenævnet ulovligt opførte byg-*

Præmisserne antyde forholdt sig til, om retlig lovliggørelse at have overvejet, vedet havde komp lovliggørelse – for procederet på det nævnt ikke mener ger mod afslaget det unægtelig ankeret også stadfærelse.

For på linje med regler om gennemførelse ved selvhjælp § 74. Da bestemmelserne uden for en snævre en større del af be-

*“Det påhviler den berørte part at bruge af en ejendoms forhold.*

*Stk. 2. Tilsynsmyndigheden påser, at påbud og forbud efter denne lov efterkommes, og at vilkår, der er fastsat i tilladelser, overholdes.”*

*Stk. 3. Når et ulovligt forhold er berigtiget, og inddr-*

uden at søge dispensation fra fredningsnævnet om retsforholdet fra fredningsnævnet nøjes med at give dispensation pålægges til. Det sidste er urbeskyttelsesloven nok har Fredningsnævnet afslå retlig lovliggørelse. Denne tilfælde hos Fredningsnævnet (efter formens ikrafttrædelse), som det er i § 73, hvorefter

af denne lov og af loven, samt af

påser, at påbud udføres, og at vilkårene overholdes."

om på kompetence til Naturfredningsnævnet til at pålægge afslå retlig lovliggørelse. Denne tilfælde hos Fredningsnævnet (efter formens ikrafttrædelse), som det er i § 73, hvorefter

dispild. Sagen ender med, at Højesteret stadfæster Naturklagenævnets afgørelse med følgende begrundelse:

*"Formålet med fredningen var at opretholde arealernes landskabelige tilstand. Fredningen er herved til hinder for andet byggeri end det, der er tilladt efter deklARATIONEN. Efter deklARATIONENS ordlyd og formål og sammenhængen mellem deklARATIONENS enkelte led tiltræder Højesteret, at fredningen i hvert fald er til hinder for opførelse af bygningen fra 1992. Højesteret tiltræder endvidere, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Naturklagenævnets skønsmæssige afgørelse, hvorefter nævnet ikke har fundet grundlag for at meddele dispensation til den ulovligt opførte bygning."*

Præmisserne antyder, at Højesteret alene har forholdt sig til, om det var muligt at meddele en retlig lovliggørelse. Derimod ses Højesteret ikke at have overvejet, om Fredningsnævnet overhovedet havde kompetence til at påbyde en fysisk lovliggørelse – formentlig fordi der ikke blev procederet på dette spørgsmål. Mens jeg som nævnt ikke mener, at der kan rejses indvendinger mod afslaget på retlig lovliggørelse, giver det utægtelig anledning til problemer, at Højesteret også stadfæster påbud om fysisk lovliggørelse.

For på linje med planloven er der specielle regler om gennemtvungelse af fysisk lovliggørelse ved selvhjælp i naturbeskyttelseslovens § 74. Da bestemmelsen åbenbart ikke kendes uden for en snæver kreds, har jeg valgt at bringe en større del af bestemmelsen:

*"Det påhviler den til enhver tid værende ejer eller bruger af en ejendom at berigtige et ulovligt forhold."*

*Stk. 2. Tilsynsmyndigheden, jf. § 73, kan for ejerens regning lade et påbud om at berigtige et ulovligt forhold tinglyse på ejendommen. Når forholdet er berigtiget, skal myndigheden lade påbudet aflyse fra tingbogen."*

*Stk. 3. Når et ved dom meddelt påbud om at berigtige et ulovligt forhold ikke efterkommes rettidigt, og inddrivelse af tvangsbøder ikke kan*

*antages at føre til, at påbudet efterkommes, kan tilsynsmyndigheden foretage det nødvendige til forholdets berigtigelse på den forpligtedes regning."*

*Stk. 4. Såfremt et ulovligt forhold frembyder fare for opretholdelsen af tilstanden af et område eller for dyr og planter, der er beskyttet i medfør af loven, og et påbud om at berigtige forholdet ikke efterkommes rettidigt, kan tilsynsmyndigheden umiddelbart lade det nødvendige arbejde udføre på den forpligtedes regning. Politiet yder nødvendig bistand hertil."*

Som det fremgår, vil en tvangsmæssig lovliggørelse af Vatelunden i Søllerød forudsætte, at Frederiksborg Amtsråd som tilsynsmyndighed meddeler et påbud om lovliggørelse. Når et sådant påbud behørigt er meddelt, må amtsrådet yderligere søge dom for opfyldelse af påbuddet, da det umuligt kan hævdes, at forholdet har den i § 74, stk. 4 anførte uopsættelige karakter. Problemet er nemlig, at selv om Højesterets dom tilsyneladende havde karakter af en fuldbyrdesdom, vil det være umuligt at fuldbyrde dommen. Naturklagenævnet, som fik medhold, har nemlig ingen kompetence til at gennemtvunge dommen – og det samme gælder som nævnt Fredningsnævnet. Og selv om Frederiksborg Amtsråd efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5 er forpligtet til at lovliggøre forholdet og med Højesterets dom er afskåret fra at søge en retlig lovliggørelse, har dommen ikke direkte retskraft for Frederiksborg Amt, da amtet ikke var part i sagen. En tvangsmæssig lovliggørelse kan derfor kun ske ved den procedure, som anvises i naturbeskyttelseslovens § 74. Hertil kan ganske vist indvendes, at præjudicen af Højesterets dom er så stærk, at det forekommer udsigtsløs for ejeren ikke at bøje sig, da han i alle tilfælde må ventes at skulle betale for en fysisk lovliggørelse i sidste ende. Men igen må det erindres, at den i loven anførte fremgangsmåde rummer mulighed for "fodfejl" fra myndighedernes side, og at det ikke er utænkelig, at ejeren vil udnytte alle de muligheder for forhaling, som lovens regler giver. Og som planlovssagernes efterspil viser, er det ingenlunde sikkert, at afslag på retlig lovliggørelse også ender med fysisk lovliggørelse.

## Læren af de to sager

Hvad er så læren af de to sager. Ja, i sagen om hegnet fra Solrød er den første lære, at intet synes for småt til at optage de kommunale myndigheder. Men omvendt viser forløbet gennem retssystemet, at selv om borgeren tabte, da sagen nåede Højesteret tredje gang, så giver domstolene også den lille mand beskyttelse. Den anden lære er, at selv efter en så omstændelig gang gennem retssystemet er sagen endnu langt fra afsluttet. Dette har flere forklaringer. Den ene er, at kommunen undlod at søge at få dom for et påbud om at fjerne hegnet. Den anden og mere principielle forklaring er, at som planloven er udformet, er det op til kommunalbestyrelsen, hvordan der skal reageres på en overtrædelse – og her kan meningene af mange grunde være delte. Mener naboen, at det er for galt, kan naboen ikke klage til Naturklagenævnet. Nej, han må klage til kommunaltilsynet. Og kommunaltilsynet kan ikke selv træffe en afgørelse om håndhævelse, men kun pålægge kommunalbestyrelsen at håndhæve. Og vil de folkevalgte ikke makke ret – måske fordi de finder, at deres politiske ambitioner rækker ud over kampen om et mindre hegn, eller at kommunen kunne bruge ressourcerne bedre – så kan kommunaltilsynet pålægge kommunalbestyrelsen tvangsbøder. Men igen: – det er trods alt kun et hegn...

Sagen om Vatelunden illustrerer de problemer, der opstår som følge af naturbeskyttelseslovens komplicerede kompetencesystem. Havde sagen været korrekt håndteret, skulle Fredningsnævnet have meddelt afslag på retlig lovliggørelse, men overladt den fysiske lovliggørelse til Frederiksborg Amtsråd. Tilsvarende burde Naturklagenævnet have været opmærksom på, at det var i modstrid med naturbeskyttelseslovens kompetencesystem, at nævnet krævede fysisk lovliggørelse. I praksis havde det dog ikke hjulpet meget, da Frederiksborg Amt vanskeligt kunne søge dom for fysisk lovliggørelse, før Højesteret havde taget stilling til, om forholdet retligt kunne lovliggøres. Så uanset om Naturklagenævnet havde håndteret sagen korrekt, var Frederiksborg Amt formentlig henvist til at af-

vente udfaldet af Højesterets dom. Men modsat sagen om hegnet i Solrød har amtet ikke mulighed for at undlade at søge en fysisk lovliggørelse efter den fremgangsmåde, som loven anviser. Undlader Frederiksborg Amt dette kan sagen indbringes for kommunaltilsynet. Men selv hvis kommunaltilsynet finder, at amtet er forpligtet til at søge en fysisk lovliggørelse gennemtvunget, er det amtet – og ikke kommunaltilsynet – der står for opgaven. Først skal meddeles påbud, så skal der indhentes dom for påbuddet – og er der nye omstændigheder i sagen, må der tages højde for dette i en kommende dom. Laver amtet fejl i sagsbehandlingen, vil det kunne føre til, at domtolene afviser dom for påbud om lovliggørelse – og så er det vanskeligt for kommunaltilsynet at påtale forholdet. Så også i sagen om Vatelunden i Søllerød skal man være forsigtigt med at forudsige, hvordan sagen ender.

Den mere overordnede lære af de to sager er, at der i naturbeskyttelsesloven og planloven er etableret et så kompliceret kompetencesystem, at det gør håndhævelsen af reglerne ualmindeligt vanskelig. Kernen i problemet er, at lovens system så at sige giver de lokale tilsynsmyndigheder monopol på håndhævelsen og i et vist omfang adskiller håndhævelse fra klagesystemet, hvormed problemet ender hos kommunaltilsynet. Selv om der nu er gennemført en større kommunalreform, og der i det seneste år har været meget fokus på håndhævelsen af miljølovene, er der ikke med reformen fundet en løsning på disse problemer. Den eneste løsning er, at man opgiver det flerstrengede system og i stedet lader afgørelser om håndhævelse være undergivet samme regler for klage, som alle andre afgørelser. Dette vil på en række områder være nødvendigt for at opfylde Århus-konventionens krav om borgernes rettigheder på miljøområdet,<sup>3</sup> men kan udmærket anvendes på alle dele af miljølovgivningen.

## Noter

- 1) Se hertil Pagh, Håndhævelsens labyrint, TFM 2005, 145.
- 2) Om dommen se Pagh, TFM 2005, 326.
- 3) Se Pagh, Når retsplejelov og klage regler ikke rækker..., TFM 2005, 365.

398

## AES anvendelse

Af chefkonsulent

**Arbejdsmarkedets (AES) har med virket antallet af brugere beregnes selvstændigt, fordi AES' den hidtidige gruppe op til lovens krav til AES.**

AES' bestyrelse ved branchegruppering enkelte virksomheder. Baggrunden herfor (hvor den nuværende fra) og til nu er sket keltbranchers skade keltbrancher, hvis steget eller faldet i branchegruppen.

Herved kommer pering under pres om skadesmæssigt ter, at der ikke sker mellem arbejdsgivere chegrupper fungerer kredsløb. Det var s vendigt at justere 5 pct. af de danske

Disse hensyn før krav om, at branchene både ud fra et set produktionsmæsses, at selve kravet grupper i AES ikke men kan udledes di Formålet med branch



## Artikler

145

### Håndhævelsens labyrint ...

Af professor, dr. jur. Peter Pagh, Københavns Universitet

Med udgangspunkt i en sag fra Gentofte om et ulovligt kommuneplantillæg til byggeri af 125 almene boliger belyses, hvorledes de gældende regler om prøvelse og håndhævelse af planlovens regler er en uoverskuelig labyrint. Ofte er det uklart, hvem der har kompetence til hvad. I den korte version er statsamtet klagemyndighed efter byggeloven, Naturklagenævnet klagemyndighed efter planloven, men statsamtet tilsynsmyndighed for, om kommunen efterlever Naturklagenævnets afgørelser. Som sagen fra Gentofte viser, er der opbygget et så kompliceret samspil mellem myndigheder og lovregler, at det er tvivlsomt, om statsamtets afgørelse i sagen fra Gentofte overhovedet er gyldig. Utilfredsheden med den gældende håndhævelse fra både regeringspartier og opposition er forståelig, men i en vis forstand kan man sige, at man ligger som man har redt. Det er trods alt Folketinget, der har ansvaret for de gældende regler. En revision er påkrævet, men frem for at søge hurtige (og fejlslagne) løsninger, er der brug for omtanke.

#### 1. Gentofte-sagen

Den 14/4 traf Statsamtet København som kommunal tilsynsmyndighed afgørelse i en sag fra Gentofte om opførelse af 125 almene boliger i den såkaldte motorvejstrekant (ml. Lyngbyvejen, Helsingørmotorvejen og Ringmotorvejen). Ifølge afgørelsen var kommunens vedtagelse af kommuneplantillæg uden for-offentlighed ulovlig. Afgørelsen gav anledning til sammenligninger med Bilka-sagen fra Horsens, og i første omgang er sagen endt med, at kommunalbestyrelsen har besluttet at standse byggeriet.

Placeringen af byggeriet var i sig selv spektakulær, da Gentofte Kommunes hensigt med byggeriet var at skaffe boliger til flygtninge, hvilket gav anledning til kritik af kommunen for at diskriminere flygtninge. Det var imidlertid ikke dette *politiske* spørgsmål, der var på statsamtets dagsorden, men det *retlige* spørgsmål om Gentofte Kommunalbestyrelse havde overholdt planlovens regler. Konkret drejede det sig om, at kommunen forud for meddelelse af byggetilladelse til byggeriet havde vedtaget et kommuneplantillæg. Når et kommuneplantillæg var nødvendigt, skyldes det, at arealet i den hidtidige kommuneplan var udlagt til offentlige formål (transformer, vandtårn, lager for civilforsvar, ungdomsklub), erhvervsformål og administration. Med en sådan angivelse måtte kommuneplanen nødvendigvis ændres, før der var grundlag for at vedtage den lokalplan, som var nødvendig for at iværksætte byggeriet. Så langt var der imidlertid også enighed. Stridens kerne var, at kommunalbestyrelsen havde vedtaget kommuneplantillægget på grundlag af den særlige undtagelse om begrænsning af offentlighedstasen i planlovens § 23 c, stk. 1, sidste pkt, hvorefter:

*"Ved mindre ændringer i en kommuneplans rammedel, der ikke strider mod planens hovedprincipper, samt ved uvæsentlige ændringer i planens hovedstruktur kan kommunalbestyrelsen dog undlade at indkalde ideer og forslag m.v."*

Det var denne begrænsede offentlighedsfase, som den såkaldte Åbenhedskomite indbragte for statsamtet som værende ulovlig. Det juridiske spørgsmål i sagen var dermed, om anvendelse af

det pågældende om kunne anses som et muneplanen. Statsamtet, at svaret var bestemt en karakter, der forudså kalde ideer og forsyningsarbejdet, jf. 2. pkt. Efter sagen om denne juridiske vinkel mellem kommuneplantillægget rimeligt at anse æn lige MAD 1997.2. Gentofte-sagen B. med den forskel, at mens muligheden for og ikke som i Gentofte en hurtigere yderligere kommuneplantillæg ukompliceret.

Men som i Billka-sagen. Hvad stiller man op mod en ulovlig afgørelse (og i Bilka-sagen i Gentofte-sagen til det juridiske kriterium statsamtet overhovedet træffe en i øvrigt disse spørgsmål er det særegne kompetence er opbygget håndhævelse af planlovsovertræde

#### 2. Problemstilling

De typiske sager om planlovens regler i den nemlig byggeovervelesesloven. Er byggetilladelse fra kommunen er ulovligt gangpunkt fjernes skyttelsesværdig i sig uden byggetilladelse fysisk lovliggørelse over beslutningen som er klagemyndighed

Har kommunen over forholdet straffet herren eller naboe

det pågældende område til 125 almene boliger kunne anses som en uvæsentlig ændring af kommuneplanen. Statsamtet nåede som nævnt frem til, at svaret var benægtende. Ændringen var af en karakter, der forpligtede kommunen til at indkalde ideer og forslag med henblik på planlægningsarbejdet, jf. planlovens § 23 c, stk. 1, 2. pkt. Efter sagens oplysninger forekommer denne juridiske vurdering korrekt. Afstanden mellem kommuneplanens angivelser og kommuneplantillægget er så betydelig, at det ikke er rimeligt at anse ændringen for uvæsentlig, jf. tillige MAD 1997.297 ØLD. På dette pkt. ligner Gentoftesagen Bilka-sagen fra Horsens, men med den forskel, at Bilka-sagen angik kommunens mulighed for at dispensere fra lokalplan – og ikke som i Gentoftesagen muligheden for at anvende en hurtigere procedure ved vedtagelse af kommuneplantillæg. Så langt er sagen egentlig ukompliceret.

Men som i Bilka-sagen er der et efterspil: – Hvad stiller man op, når byggeriet er baseret på en ulovlig afgørelse fra kommunalbestyrelsen? (og i Bilka-sagen tillige fra Naturklagenævnet). I Gentoftesagen tilføjes yderligere et krydderi til det juridiske kaos. Spørgsmålet er nemlig, om statsamtet overhovedet havde kompetence til at træffe en i øvrigt rigtig afgørelse. For at belyse disse spørgsmål er det nødvendigt kort at omtale det særegne kompetencesystem, som i lovgivningen er opbygget omkring klage, prøvelse og håndhævelse af ulovlige byggetilladelser og planlovsovertrædelser.

## 2. Problemstilling og lovgrundlag

De typiske sager om byggeri i modstrid med planlovens regler involverer tre forskellige love, nemlig byggeloven, planloven og kommunestyrelsesloven. Er byggeriet iværksat uden byggetilladelse fra kommunen, er sagen enkel: – Byggeriet er ulovligt og skal i hvert fald som udgangspunkt fjernes, da bygherren ikke har en beskyttelsesværdig forventning om at kunne bygge uden byggetilladelse. Kommunen kan kræve fysisk lovliggørelse efter byggeloven, og klage over beslutningen kan indbringes for statsamtet, som er klagemyndighed efter byggeloven.

Har kommunen meddelt byggetilladelse, bliver forholdet straks mere kompliceret. Er bygherren eller naboer utilfredse over byggetilladel-

sens udformning, kan kommunens afgørelse påklages til statsamtet, som prøver, om kommunen har anvendt byggelovens regler korrekt, jf. byggelovens § 23. Klage skal efter byggelovens § 24 indbringes inden 4 uger, og eventuelle søgsmål om byggetilladelsens gyldighed skal efter § 25 anlægges senest 6 måneder efter afgørelsen.

Men her begynder sammenstødet med planlovens system. Det fremgår nemlig af byggelovens § 16, stk. 3, at kommunen ikke må meddele byggetilladelse, før den har sikret, at byggeriet ikke strider mod anden lovgivning, herunder bl.a. gældende kommune- og lokalplaner.<sup>1</sup> Finder en borger, at byggetilladelsen på naboejendommen er i modstrid med lokalplanen, vil det følgelig være nærliggende at indbringe sagen for statsamtet. Men selv om statsamtet er anført i klagevejledningen, vil statsamtet ikke have kompetence til at prøve dette spørgsmål efter byggeloven. Klager over overtrædelser af planloven kan nemlig kun indbringes for Naturklagenævnet. Statsamtet må derfor enten afvise klagen eller videresende den til Naturklagenævnet.

Uanset det er byggetilladelsen, der klages over, skal klager over overtrædelse af planloven indbringes for Naturklagenævnet, som det f.eks. skete i Bilka-sagen fra Horsens.<sup>2</sup> Naturklagenævnet skal herefter prøve, om kommunen har anvendt planlovens regler korrekt, men kan i øvrigt ikke tage stilling til, om den pågældende anvendelse af et areal er hensigtsmæssig. Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, har Naturklagenævnet nemlig alene kompetence til at afgøre "retlige spørgsmål", når det drejer sig om lokalplaner og kommuneplantillæg.<sup>3</sup>

Prøvelse af "retlige spørgsmål" omfatter bl.a. afgørelse af, om planlovens krav til procedure er fulgt, og om det var muligt at dispensere fra lokalplanen henholdsvis vedtage kommuneplantillægget uden indkaldelse af ideer. Det er derimod mindre klart, om Naturklagenævnets prøvelse af "retlige spørgsmål" også omfatter stillingtagen til, om der skal ske fysisk eller retlig lovliggørelse, når det drejer sig om forhold, som kommunalbestyrelsen har mulighed for retligt at lovliggøre ved vedtagelse af ny lokalplan eller nyt kommuneplantillæg. Ganske vist ligger det fast, at Naturklagenævnet kan tage stilling til fy-

ri sig selv spekta- nes hensigt med er til flygtninge. af kommunen for et var imidlertid der var på stats- ige spørgsmål om havde overholdt ede det sig om, at lse af byggetilla- get et kommune- antillæg var nød- t i den hidtidige offentlige formål for civilforsvar, og administrati- te kommunepla- der var grundlag m var nødvendig så langt var der ens kerne var, at edtaget kommu- den særlige und- entlighedsfasen i pkt. hvorefter:

*kommuneplans  
planens hoved-  
ge ændringer i  
mmunalbestyrel-  
deer og forslag*

entlighedsfase, te indbragte for g. Det juridiske m anvendelse af

sisk eller retlig lovliggørelse ved overtrædelse af landzonetilladelser, hvor Naturklagenævnet netop skal foretage en fuld prøvelse. Når der kan være forskel mellem nævnets prøvelse af kommunens håndhævelse i sager om landzonetilladelser henholdsvis i sager om lokal- og kommuneplaner, skyldes det forskellen mellem de to sæt regler.

I landzonesager skal kommunalbestyrelsen alene administrere lovens regler (dvs. udøve et retligt skøn), hvorfor der i sager om lovliggørelse må følges samme praksis i hele landet. Derimod er indholdet af kommune- og lokalplaner overladt til kommunalbestyrelsens politiske afgørelse, hvis planerne i øvrigt holder sig inden for lovens rammer. Er en kommuneplan eller en lokalplan til hinder for et byggeri, kan kommunen løse problemet ved at vedtage en ny kommune- eller lokalplan under jagttagelse af lovens procedureregler. Det sidste begrundes, at kommunalbestyrelsen har et meget friere skøn i sager om fysisk eller retlig lovliggørelse af overtrædelser af kommune- og lokalplaner. Den logiske konsekvens er, at Naturklagenævnet ikke kan prøve, om der skal ske fysisk eller retlig lovliggørelse, hvis et byggeri opføres i modstrid med en lokal- eller kommuneplan.

Naturklagenævnets praksis har imidlertid netop på dette pkt. været noget slingrende. I enkelte tilfælde har Naturklagenævnet taget stilling til, om en eventuel ulovlighed skal medføre krav om fysisk lovliggørelse, således at byggeriet standses. Et eksempel er den ligeledes spektakulære sag om byggeri af 62 ungdomsboliger i Farum (MAD 2001.1068), hvor Naturklagenævnet underkendte Farum Kommunalbestyrelses dispensation fra lokalplan som ulovlig og herefter udtalte:

*"Farum Kommune er herefter forpligtet til at foranledige forholdet lovliggjort fysisk eller retligt. Retlig lovliggørelse kan alene ske ved udarbejdelse af forslag til kommuneplanrammer, og en lokalplan, der åbner mulighed for etablering af ungdomsboliger og senere vedtagelse af forslagene efter planlovens regler om offentlig høring m.v. Fortsat byggeri, indtil der måtte foreligge retlig lovliggørelse, er ulovlig."*

Med afgørelsen mente Naturklagenævnet sig kompetent til at afgøre, hvorledes kommunen skulle håndtere lovliggørelsesprocessen. Men i andre sager har Naturklagenævnet afstået fra en stillingtagen. Se til sammenligning Naturklagenævnets afgørelse af 19/8 2004, hvor nævnet afviste, at omdannelse af TV-byen til ny bydel var en mindre ændring af kommuneplan, som kunne undtages fra for-offentlighed. Lokalplanen blev derfor ophævet som ugyldig, men uden nævnet tog stilling til, om det igangværende byggeri skulle standses.<sup>4</sup> Havde Naturklagenævnet i sagen om TV-byen fulgt linien fra afgørelsen i Farum-sagen, var det oplagt, at byggeriet skulle have været standset.

Efter min opfattelse bør Naturklagenævnet imidlertid fastholde linien i sagen fra TV-byen og afstå fra at blande sig i, hvordan der i disse tilfælde skal ske retlig lovliggørelse. Dels må der som nævnt ovenfor tages hensyn til, at kommunalbestyrelsen i disse sager udover et politisk skøn, dels må der tages hensyn til, at krav om fysisk lovliggørelse vil have indgribende virkning for de borgere, som har handlet i tillid til den kommunale afgørelse, jf. nærmere nedenfor.

Antages det imidlertid, at Naturklagenævnet har kompetence til at kræve byggeri standset, kan der hurtigt opstå et nyt problem, hvis kommunen nægter at følge Naturklagenævnets afgørelse om, at et byggeri skal standses, som det faktisk skete i Farum-sagen. I så fald opstår spørgsmålet om, hvem der har kompetence. Dette er reguleret i kommunestyrelseslovens § 48, hvorefter det er statsamtet, der som kommunal tilsynsmyndighed (men ikke som byggemyndighed) skal sikre, at kommunerne overholder landets love. Kommunestyrelseslovens § 48 lyder:

*"Stk. 1. Statsamtmanden fører tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. dog stk. 2 og 3. [...]*

*Stk. 3. Statsamtmanden fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag."*

Som det fremgår af § 48, stk. 3, fører statsamtet kun tilsyn med kommunerne i det omfang, at

forholdet ikke er tilfældigt. Dette forhold kan afgøre for Naturklagenævnet, statsamtet faktisk følger en afgørelse.

Sammenholdes dette med statsamtets foreliggende problem, kan statsamtet ikke se, hvordan det kan afgøre for Naturklagenævnet, statsamtet faktisk følger en afgørelse. Sammenholdes dette med statsamtets foreliggende problem, kan statsamtet ikke se, hvordan det kan afgøre for Naturklagenævnet, statsamtet faktisk følger en afgørelse. Sammenholdes dette med statsamtets foreliggende problem, kan statsamtet ikke se, hvordan det kan afgøre for Naturklagenævnet, statsamtet faktisk følger en afgørelse.

### 3. Klage- og søgsmål

Når Statsamtet alligevel har foretaget en afgørelse i Gentofte, hænger det sammen med, at planlovens § 60 var blevet ændret, og komiteen indbragte for, om det via de nye regler er muligt at omgå frister i planloven, benægtende. Når klagefrist suppleres af søgsmålsfrist, er det klart, at klagerne kan omgå fristerne, hvis klagen indbringes inden for klagefristen. Dette betyder, at klagerne kan omgå fristerne, hvis klagen indbringes inden for klagefristen. Dette betyder, at klagerne kan omgå fristerne, hvis klagen indbringes inden for klagefristen.

Naturklagenævnet sig-  
 rledes kommunen  
 sproccsen. Men i  
 vnet afstået fra en  
 gning Naturklage-  
 4, hvor nævnet af-  
 en til ny bydel var  
 neplan, som kunne  
 Lokalplanen blev  
 men uden nævnet  
 gvarerende byggeri  
 klagenævnet i sa-  
 fra afgørelsen i Fa-  
 t byggeriet skulle

Naturklagenævnet  
 agen fra TV-byen  
 rdan der i disse til-  
 else. Dels må der  
 syn til, at kommu-  
 idøver et politisk  
 i til, at krav om fy-  
 gribende virkning  
 llet i tillid til den  
 nere nedenfor.

Naturklagenævnet  
 byggeri standset,  
 øblem, hvis kom-  
 agenævnets afgø-  
 standses, som det  
 I så fald opstår  
 kompetence. Det-  
 elseslovens § 48,  
 r som kommunal  
 om byggeyndig-  
 ie overholder lan-  
 ovens § 48 lyder:

*...r tilsyn med, at  
 fællesskaber, jf.  
 ning, der særligt  
 gheder, herunder  
 udstedt i medfør  
 : 2 og 3. [...]
 r ikke tilsyn, i det  
 synsmyndigheder  
 lende sag."*

3. fører statsamtet  
 i det omfang, at

forholdet ikke er henlagt til særlige klagemyn-  
 digheder. Dette har to konsekvenser for den  
 foreliggende problemstilling: Den ene er, at  
 statsamtet ikke som kommunal tilsynsmyndig-  
 hed kan afgøre forhold, der kan indbringes for  
 Naturklagenævnet. Den anden konsekvens er, at  
 statsamtet faktisk kan benytte tvangsmidler efter  
 kommunestyrelsesloven, hvis en kommune ikke  
 følger en afgørelse truffet af Naturklagenævnet.

Sammenholdes med Farum-sagen, var det  
 følgelig statsamtet som kommunaltilsyn, der  
 skulle gribe ind, når kommunalbestyrelsen ikke  
 efterkom Naturklagenævnets afgørelse – hvori-  
 mod der ikke var grundlag for den noget an-  
 strengte brug af call-in bestemmelsen i planlo-  
 vens § 3, som den daværende miljøminister  
 brugte i Farum-sagen.<sup>5</sup> Sammenholdes med  
 Gentofte-sagen forekommer det ligeså oplagt, at  
 statsamtet ikke havde kompetence, da gyldighe-  
 den af kommuneplantillæg henhører under Na-  
 turklagenævnets kompetence. Denne antagelse  
 bestyrkes yderligere af efterspillet i Bilka-sagen,  
 hvor Højesteret i U 2004.1849 H underkendte  
 dispensationen fra lokalplan som ugyldig. I af-  
 afgørelse af 31/8 2004 afviste Statsamtet Århus  
 således, at det kunne pålægge kommunen, hvor-  
 ledes lovliggørelse skulle ske.<sup>6</sup>

### 3. Klage- og søgsmålsfrister

Når Statsamtet alligevel behandlede sagen fra  
 Gentofte, hænger det så vidt jeg har forstået  
 sammen med, at klagefristen på 4 uger efter  
 planlovens § 60 var overskredet, da Åbenheds-  
 komiteen indbragte sagen. Spørgsmålet er der-  
 for, om det via de kommunale tilsynsmyndighe-  
 der er muligt at omgå de forholdsvis korte klage-  
 frister i planloven. Efter min opfattelse er svaret  
 benægtende. Når lovgiver har fastsat en 4-ugers  
 klagefrist suppleret af en særlig 6-måneders  
 søgsmålsfrist, er det betænkeligt, hvis frist reg-  
 lerne kan omgås via de kommunale tilsynsmyndig-  
 heder, hvis klager i øvrigt er informeret om  
 klagefristen. Dette kan ganske vist forekomme  
 stødende, da klage- og søgsmålsfristen dermed  
 påtvinger kommunaltilsynet passivitet over for  
 selv grove ulovligheder begået af kommuner.  
 Når resultatet alligevel må fastholdes, skyldes  
 det, at retspraksis har været relativ kategorisk,  
 når det drejer sig om overtrædelse af klage- og  
 søgsmålsfrister. Begrundelsen herfor har været

indretningshensyn: – Borgerne må kunne indret-  
 te sig efter de afgørelser, som myndighederne  
 træffer og skal ikke i længere tid holdes i retsu-  
 vished om konsekvenserne af mulige kommen-  
 de sagsanlæg.

En mulig forklaring på statsamtets udlægning  
 af sin kompetence kan findes i U 2003.798 H,  
 som angik en kommunes forsinkede påberåbelse  
 af søgsmålsfrist i en sag om et ikke hjemlet på-  
 bud om undersøgelse af forurening efter miljø-  
 beskyttelseslovens § 72. I denne sag fandt Høje-  
 steret, at kommunen havde mistet muligheden  
 for at påberåbe sig søgsmålsfristen, da dette an-  
 bringende var fremsat efter forberedelsen af sa-  
 gen for landsretten var afsluttet. Dommen forud-  
 sætter dermed, at søgsmålsfristen på typisk 6  
 måneder i miljølovene er dispositiv. Det vil sige,  
 at fristen kun gælder, hvis kommunen påberåber  
 den.<sup>7</sup>

Gyldigheden af en retsstridig planlovsafgø-  
 relse, som berører en større gruppe borgere, kan  
 derfor bero på advokatfejl – hvilket unægteligt  
 giver indretningshensynet en noget svag place-  
 ring. Følger man denne logik, giver det to mulig-  
 heder for kommunaltilsynet. Den ene er, at kom-  
 munaltilsynet skal sikre, at kommunerne i rets-  
 sager påberåber sig søgsmålsfristerne, da man  
 ellers vil undergrave borgernes mulighed for at  
 indrette sig i tillid til myndighedsbeslutninger.  
 Den anden er, at når kommunen selv kan opgive  
 at påberåbe søgsmålsfristen, vil kommunaltilsy-  
 net også kunne prøve afgørelser, hvor klagefrist  
 og eventuel søgsmålsfrist er overskredet. Stats-  
 amtet København synes med afgørelsen i Gen-  
 tofte-sagen at have valgt den sidste udlægning,  
 hvormed det må konstateres, at formålet med  
 søgsmålsfristerne er henlagt til myndigheders  
 noget tilfældige luner. Men selv om en sådan ud-  
 lægning måtte blive accepteret i relation til søgs-  
 målsfrister, kan der ikke nødvendigvis sluttes  
 analogt til klagefristen.

Problemet er nemlig, at klagefristen samt-  
 digt udstyrer afgørelsen med retskraft, således at  
 afgørelsen efter klagefristens udløb er gælden-  
 de. Vil nogen herefter anfægte afgørelsen, må  
 det ske ved sagsanlæg ved domstolene, hvor der  
 kan tages stilling til en eventuel suspensiv virk-  
 ning af sagsanlæg. Følger man derimod statsam-  
 tets model i Gentofte-sagen, opstår der et paral-  
 lelt klagesystem med mulighed for modstriden-

de afgørelser. Dette taler efter min opfattelse samlet for, at statsamtet ikke havde kompetence i Gentofte-sagen, men illustrerer dog først og fremmest, at den nuværende indretning af klagesystemet giver anledning til urimelig tvivl om kompetence.

#### 4. Fysisk eller retlig lovliggørelse

Statsamtets afgørelse om, at vedtagelsen af kommuneplantillægget var ugyldig, rejser i alle tilfælde spørgsmålet: – Hvilken retsvirkning har ugyldigheden, når byggeriet nu allerede er påbegyndt? – Det delvist tilsvarende problem foreligger i Bilka-sagen, hvor byggeriet er afsluttet, og hvor en fysisk lovliggørelse vil kræve, at forretningen lukkes.

Problemet er, at den umiddelbart forpligtede af statsamtets beslutning er kommunen – men at konsekvensen af beslutningen rammer en bygherre, der på grundlag af byggetilladelsen normalt må anses at være i god tro. Formentlig som konsekvens heraf valgte statsamtet i Gentofte-sagen ikke at tage stilling til, om der skulle ske fysisk lovliggørelse ved at fjerne byggeriet – eller retlig lovliggørelse ved at kommunen vedtager et nyt kommuneplantillæg med en forudgående offentlig høringsfase. Statsamtet overlod det således til kommunen at vælge mellem tre muligheder, nemlig:

*“1. Fysisk at rive byggeriet ned; (2) Retligt ved at starte planproceduren helt forfra og tilvejebringe et nyt kommuneplantillæg og en ny lokalplan i overensstemmelse med reglerne i planlovens kapitel 6. (3) Fysisk og retligt ved en ombygning indenfor rammerne af en ændret planlægning. Det vil sige, at kommunalbestyrelsen efter reglerne i planlovens kapitel 6 tilvejebringer et kommuneplantillæg og en lokalplan med et andet indhold, end det der fremgår af de vedtagne planer for området, og ændrer byggeriet i overensstemmelse med indholdet i den nye planlægning.”*

Herved efterlod statsamtet et væsentligt spørgsmål ubesvaret, nemlig om kommunalbestyrelsen var forpligtet til at standse byggeriet, indtil nyt kommuneplantillæg gyldigt var vedtaget. Til fordel for en standsning af byggeriet taler, at det ellers kan forekomme noget meningsløst at

iværksætte en ny planprocedure med offentlig høring m.v. Imod en standsning taler, at kommunen herved må forventes at pådrage sig erstatningsansvar over for bygherren, der jo vanskeligt kan bebrejdes den af kommunen valgte fremgangsmåde. Var sagen gået til domstolene, tyder U 1986.143 H om Holte Midtpunkt på, at der skal foretages en afvejning af det samfundsmæssige værdispild, omend der dog er den forskel, at byggeriet var afsluttet i Holte Midtpunkt sagen. I U 1986.143 H, hvor både kommune og privat bygherre var sagsøgt, afviste Højesteret således krav om fysisk lovliggørelse og tilkendte i stedet den forurettede borger en erstatning, som skulle udredes af kommunen.

Set i dette lys forekommer det fornuftigt, at statsamtet undlod at tage stilling til, om kommunen var forpligtet til at standse byggeriet, jf. tillige den ovennævnte afgørelse af 31/8 2004 fra Århus Statsamt i Bilka-sagen. Men hertil kommer det selvstændige aspekt, at det forekommer tvivlsomt, om statsamtet er befojet til at træffe så indgribende afgørelser for borgerne, når borgerne ikke er tillagt nogen retsmidler.

Følger man modellen fra Holte Midtpunkt, vil ikke blot statsamtet, men også domstolene være afskåret fra at tage stilling til fysisk lovliggørelse, hvis den forpligtede bygherre/ejer ikke er sagsøgt. Et sagsanlæg med påstand om fysisk lovliggørelse kan derfor næppe begrænses til at være rettet mod den relevante myndighed, men må tillige omfatte den eller de borgere, som vil blive bebyrdet af en dom om fysisk lovliggørelse. Årsagen er, at den sagsøgte myndighed ikke har den fornødne rådighed over sagsgenstanden, hvis påstanden går på fysisk lovliggørelse, som vil kræve nedrivning af privat ejendom. Er sag alene anlagt mod myndigheden, vil den forpligtede private ejer med rette kunne anføre, at dommen alene forpligter sagens parter, og at den private ejer ved en sådan procesform har været afskåret mulighed for berettigede indsigelser. Hertil kommer, at en dom om nedrivning af et byggeri opført i tillid til en byggetilladelse er af nærmest ekspropriativ karakter. Det er derfor nærliggende at antage, at den forpligtede ejer må gives samme retsgarantier, som normalt gælder ved ekspropriation og som nærmere er fastsat i taksationsreglerne. Ganske vist kan anføres, at landsretten i U 2003.1628 Ø gav en klagende

nabo medhold i så skulle fjerne en gyl meddelt tilladelse. Og tilsvarende har anerkendt, at Natu sig om en kommun over for ejer af en g de fjernet som led i Præjudicen af de t behersket, da der i hverken de eksprop mæssige betænkeli end sagens parter i

#### 5. Er myndighe

Som de anførte sa trædelse af planlo offentlige myndig dokumenteres, mer re brugen af dispen politisk krav om t muligt ønske om a lighed. Når tillige l mulighed for at sa kommunestyrelses overtrædelser af pl for kommunerne, d nogen regler, som overtrædelser.

Helt så enkelt e kommunerne ikke planlovens regler, v ofte medføre, at k ansvarlig. Ender sa relse, vil kommune svar over for den b dan lovliggørelse, j se af gyllebehold analogi til Gentof lukket, at det almer tet standse bygge ningskrav mod G vendt, ender det m de naboer, som he skåret fra at udøve kræve erstatning, j af otte dobbelthuse Selv om lokalplan de, blev kommune over for naboerne.

ure med offentlig  
ing taler, at kom-  
at pådrage sig er-  
terren, der jo van-  
kommunen valgte  
æt til domstolene.  
Midtpunkt på, at  
g af det samfunds-  
ler dog er den for-  
i Holte Midtpunkt  
åde kommune og  
afviste Højesteret  
jørelse og tilkend-  
ger en erstatning,  
nen.

det fornuftigt, at  
ng til, om kommu-  
e byggeriet, jf. til-  
e af 31/8 2004 fra  
. Men hertil kom-  
it det forekommer  
øjet til at træffe så  
gerne, når borger-  
dler.

Holte Midtpunkt,  
også domstolene  
g til fysisk lovlig-  
ygherre/ejer ikke  
påstand om fysisk  
e begrænses til at  
myndighed, men  
borgere, som vil  
fysisk lovliggørel-  
e myndighed ikke  
r sagsgenstanden,  
ovliggørelse, som  
ejendom. Er sag  
n, vil den forplig-  
te anføre, at dom-  
rter, og at den pri-  
orm har været af-  
indsigelser. Her-  
rivning af et byg-  
lladelse er af nær-  
øjet er derfor nær-  
igtede ejer må gi-  
i normalt gælder  
rmere er fastsat i  
st kan anføres, at  
gav en klagende

nabo medhold i sag mod amtet om, at amtet skulle fjerne en gyllebeholder, som amtet havde meddelt tilladelse til uden fornøden nabohøring. Og tilsvarende har Højesteret i U 2000.2412 H anerkendt, at Naturklagenævnet kunne udtale sig om en kommunes mulige erstatningsansvar over for ejer af en gylletank, som nævnet krævede fjernet som led i krav om fysisk lovliggørelse. Præjudicen af de to domme må dog anses som behersket, da der ikke i dommene ses overvejet hverken de ekspropriationsretlige eller retskraftmæssige betænkeligheder ved at forpligte andre end sagens parter i dommen.

### 5. Er myndigheden sanktionsfri?

Som de anførte sager illustrerer, skyldes overtrædelse af planlovens regler ikke sjældent de offentlige myndigheder. Årsagen hertil kan ikke dokumenteres, men det er nærliggende at forklare brugen af dispensationsregler som udslag af et politisk krav om hurtig sagsbehandling og et muligt ønske om at undgå al for megen offentlighed. Når tillige bortses fra kommunaltilsynets mulighed for at sanktionere overtrædelser efter kommunestyrelseslovens § 50, er den slags overtrædelser af planloven tilsyneladende gratis for kommunerne, da planloven ikke indeholder nogen regler, som sanktionerer myndighedernes overtrædelser.

Helt så enkelt er det imidlertid ikke. Selv om kommunerne ikke kan straffes for at overtræde planlovens regler, vil overtrædelser af planloven ofte medføre, at kommunen bliver erstatningsansvarlig. Ender sagen med en fysisk lovliggørelse, vil kommunen typisk ifalde erstatningsansvar over for den borger, som bebyrdes af en sådan lovliggørelse, jf. U 2000.2412 H om fjernelse af gyllebeholder forudsætningsvis. Drages analogi til Gentofte-sagen, er det langt fra udelukket, at det almene boligselskab, som har måttet standse byggeriet, vil kunne rejse erstatningskrav mod Gentofte Kommune. Og omvendt, ender det med en retlig lovliggørelse, vil de naboer, som herved i første omgang blev afskåret fra at udøve deres høringsret, ofte kunne kræve erstatning, jf. U 1989.428 V om opførelse af otte dobbelthuse i villakvarter uden lokalplan. Selv om lokalplanen blev vedtaget efterfølgende, blev kommunen fundet erstatningsansvarlig over for naboerne.

### 6. Tid til eftertanke

Det anførte gør ikke krav på en tilnærmelsesvis udtømmende belysning af de nærmest kafkaske tilstande, som kendetegner den gældende plan- og byggelovgivning. Det anførte repræsenterer kun toppen af et isbjerg. Under overfladen gemmer sig et endnu mere kompliceret samspil med naboretten, VVM-reglerne, reglerne om naturbeskyttelse, miljøbeskyttelsesloven og de nye regler om miljøvurdering af planer og programmer (den såkaldte SMV-lov) – hvortil kommer selvstændige krav fra EU-retten til håndhævelsen.

Men det anførte skulle illustrere, at håndhævelse involverer et kompliceret samspil af klage-regler, kompetencefordeling, retskraft og processuelle forhold på en måde, der mere kalder på eftertanke og forsigtighed end hurtige slagkraftige politiske udfald. Selv om det nuværende lovgrundlag er unødigt kompliceret og bør revideres, bør en sådan revision være mere omhyggelig end dens mange forgængere.

### Noter

- 1) Ganske vist er byggelovens § 16, stk. 3 alene en bemyndigelsesregel, men på grundlag af denne bemyndigelse er der i bygningsreglement af 1/4 1995, kap. 1.9 fastsat bestemmelse om, at kommunen forud for meddelelse af byggetilladelse skal undersøge om byggeriet er i strid med: planloven, naturbeskyttelsesloven, miljøbeskyttelsesloven, jordforureningsloven, byfornyelsesloven, vejloven og flere andre love.
- 2) Se Naturklagenævnets afgørelse i MAD 1999.825, der stadfæstede kommunens dispensation fra lokalplan, hvilket efterfølgende blev underkendt af Højesteret i U 2004.1849 H.
- 3) Derimod kan og skal Naturklagenævnet foretage fuld prøvelse, når klagen angår landzonetilladelser eller afgørelser om miljøvurdering (VVM) i henhold til EU's direktiv 85/337 om VVM.
- 4) Se tillige Naturklagenævnets afgørelse i MAD 2000.756, hvor nævnet afviste, at det havde kompetence til at prøve gyldigheden af den af Høje Taastrup Kommune fastsatte frist for fysisk lovliggørelse, idet nævnet anførte, at dette henhørte under tilsynspligten, som ikke er omfattet af klageadgang. Det er noget vanskeligt at forene denne afgørelse med nævnets afgørelse i Farum-sagen, idet prøvelsen i Farum-sagen forudsætter, at der også kan prøves modsat, idet Naturklagenævnet ellers tiltager sig den rolle, som kommunaltilsynet er tillagt efter kommunestyrelsesloven.
- 5) Efter planlovens § 3, stk. 4 kan miljøministeren overtage sager, der "har større betydning", hvilket sigter til landsdækkende planlægningsinteresser. Derimod ses reglen

ikke at rumme reaktionsmuligheder for ministeren, fordi denne er utilfreds med kommunaltilsynets passivitet, eller fordi sagen giver anledning til betydelig medicomtale.

- 6) Se tillige Statsamt Århus afgørelse af 26/8 2004 i sag om ferieboliger i Ebeltoft, hvor kommunalbestyrelsens flertal havde meddelt dispensation fra lokalplan. Statsamtet fandt dispensationen i strid med lokalplanens principper, men da klage blev indbragt af byrådsgruppe som ikke var part, afviste statsamtet at foretage sig yderligere. Resultatet er formentlig korrekt. Derimod forekommer begrundelsen forkert, da statsamtet netop ikke efter kommunestyrelsesloven er klagemyndighed, men tilsynsmyndighed, som af egen drift kan behandle de sager, som statsamtet i øvrigt har kompetence til at behandle. Klagen burde derfor være afvist med henvis-

ning til kommunestyrelseslovens § 48, stk. 3, da forholdet kunne påklages til Naturklagenævnet, hvorfor statsamtet savnede kompetence.

- 7) Alligevel anfører nyere teori, at søgsmålsfrister påses ex officio – Jon Andersen i *Gummetoft-Hansen m.fl.*: Forvaltningsret, 2002, p. 813. Jørgen Mathiasen antager med henvisning til bl.a. U 2003.798 H og U 2002.757 H mere forsigtigt, at domstolene "kan" påse søgsmålsfristerne ex officio, men vedgår, at spørgsmålet er omtvistet, og at domstolene ikke afviser sagen, hvis myndigheden accepterer fristoverskridelsen (Forvaltningsret, 2004, p. 357). Dette kan næppe opretholdes efter U 2003.798 H, som forudsætter, at søgsmålsfristen fuldt ud er omfattet af forhandlingsmaksimen, da det ellers ikke giver mening at afskære anbringendet. Se tillige *Moe*: UfR 2002B.156 og *Pagh*: UfR.2002B.247.

## 146 Stress på a

Af arbejds- og org

Der har i de senere år været en stigende erkendelse af, at stress har alvorlige konsekvenser for vores sundhed og arbejdsevne. Stress er en naturlig reaktion på udfordringer, men bliver til et problem, hvis den varer ved. Mange mennesker oplever stress på arbejdspladsen, og det kan have alvorlige konsekvenser for deres helbred og livskvalitet. Derfor er det vigtigt at være opmærksom på stress og tage det alvorligt.

### Hvad er stress og dets følger

Følgende definition er en spændingstilstand, der opstår, når personen oplever, at kravene til egen arbejdsindsats overstiger de ressourcer, som personen vurderer, at man har til rådighed.

En akut stressreaktion er en reaktion, som mange mennesker oplever, når de står over for en udfordring, som de ikke er vant til. Denne reaktion kan være en naturlig del af vores forsvarssystem, men hvis den varer ved, kan den have alvorlige konsekvenser for vores sundhed og arbejdsevne. Vi får f.eks. øget blodtryk, øget hjerterytelse, og vi kan opleve, at vi ikke kan koncentrere os og ikke kan sove. Dette er tegn på, at stressen har taget overhånd, og det er vigtigt at gøre noget ved det.

Problemer med stress fører til, at vi mister vores evne til at håndtere de nødvendige opgaver på arbejdspladsen. Dette kan resultere i, at vi bliver mindre produktive og mere uopmærksomme. I værste fald kan stress føre til sygdomme som hjertesygdomme, diabetes og depression. Derfor er det vigtigt at være opmærksom på stress og tage det alvorligt. Der er mange forskellige måder at håndtere stress på, og det er vigtigt at finde den metode, der fungerer bedst for dig.