



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Juridisk Kandidatspeciale 2017

Planloven anno 2017

Erhvervsudvikling som planmæssigt hensyn

The Planning Act anno 2017

Economic growth as a planning reason

Udarbejdet af:

Emil Bonnerup Christensen, studienr.: 2012-5764

Frederik Lajer, studienr.: 2012-6132

Marcus Elskær Mollerup, studienr.: 2012-3651

Jura, Aalborg Universitet

Afleveret den 10. maj 2017

Vejleder: Carsten Munk-Hansen

Abstract

Space/areas is a restricted resource in the world. Therefore, spatial planning which regulates the use of property is more relevant and conflict-ridden than ever. The central legal regime regulating spatial planning in Denmark is The Planning Act (Promulgation Act No. 1529 of 23rd November 2015).

The Planning Act was originally passed in 1991, and, even though it has been amended several times since, it has generally been viewed as a central piece of *environmental* legislation in Denmark, but the recent years' political focus has been on economic growth, one of the great political buzzwords of our time. The Act is built on a system, where conflicting interest are balanced against each other in order to secure an appropriate development in the whole country.

In the Spring of 2017, The Planning Act will be reformed. Bill No. L 121 was submitted on the 25th of January 2017 and is expected to passed on June 1st 2017. The reform will mean amendments to art. 1(1) and 1(2) of the Act. These articles describe the overall purpose of The Planning Act. Thus, the reform will seek to validate economic growth and development as credible and legitimate reasons for spatial planning.

This study examines this amendment of the purpose articles in order to determine, which effect the amendments will have on the juridical status of economic growth and development as legitimate reasons for planning. This is done through an in depth analysis of the legislative work comprising Bill No. L 121, the legislative work comprising the earlier version of The Planning Act as well as an examination of central case-law in the light of the new amendments.

The study concludes that economic growth and development already are legitimate reasons for planning, even before the passing of Bill No. L 121. However, the amendments will have some effect: The economic interests will have to be prioritized higher than before, albeit not above nature and environmental protection. Furthermore, the circle of legitimate economic reasons becomes wider, as planning authorities can take into account the citizens' private economic interest. Additionally, the study finds that competitive interest will be legitimate reasons for planning, due to the link between healthy competition in business and economic growth.

Indhold:

1. Planret	- 4 -
1.1 Modernisering af planloven 2017	- 4 -
1.2 Problemformulering og formål	- 6 -
1.3 Begrebsafklaring	- 7 -
1.3.1 Planer og planlægning.....	- 7 -
1.3.2 Forvaltningsretlige principper.....	- 9 -
1.4 Afgrænsning	- 10 -
1.4.1 Bæredygtig udvikling.....	- 11 -
1.5 Metode og retskilder	- 12 -
1.5.1 Love og forarbejder.....	- 12 -
1.5.2 Retspraksis	- 13 -
1.5.3 Ombudsmandspraksis	- 15 -
1.6 Disposition	- 16 -
2. Planlovens formålsbestemmelse	- 17 -
2.1 Baggrunden for planlovens formålsbestemmelse	- 17 -
2.1.1 Planloven i historisk kontekst	- 17 -
2.1.2 Planlovens § 1	- 18 -
2.2 Lovforslag nr. L 121 og ændringer af planlovens § 1	- 21 -
3. Planmæssige hensyn	- 23 -
3.1 Fastlæggelse af saglige hensyn i skønsudøvelsen	- 23 -
3.2 Saglige planmæssig hensyn efter lovforslag nr. L 121	- 25 -
3.2.1 Økonomiske hensyn.....	- 25 -
3.2.2 Erhvervsudvikling.....	- 36 -
3.2.3 Konkurrencemæssige hensyn.....	- 46 -
4. Sammenfattende betragtninger	- 57 -
4.1 De nye planmæssige hensyn	- 57 -
4.1.1 Målsætningsregler og interesseafvejningsregler.....	- 60 -
4.2 Konkurrencemæssige hensyns varetagelse i planloven	- 62 -
5. Bæredygtig udvikling	- 65 -
6. Konklusion	- 69 -
Litteratur og retskilder	- 71 -

1. Planret

Dette kandidatspeciale beskæftiger sig med fysisk planlægning som retsområde – planretten. Planrettens kerne består i, at arealer og bygningers anvendelse reserveres til et nærmere beskrevet fremtidigt formål.¹

Lov om planlægning² ("planloven") har traditionelt set udgjort en hovedlov på det miljøretnlige område i samspil med navnlig lov om miljøbeskyttelse³ ("miljøbeskyttelsesloven") og lov om naturbeskyttelse⁴ ("naturbeskyttelsesloven").⁵

De tre love trådte alle i kraft i starten af 1990'erne og deler i al væsentlighed ordlyd i de indledende bestemmelser, der angiver lovenes formål, jf. planlovens § 1 sammenholdt med miljøbeskyttelseslovens § 1 og naturbeskyttelseslovens § 1. Planloven har da også siden sin ikrafttræden i 1992 hørt under Miljøministeriets ressortområde, ligesom det er tilfældet med miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven.

Arealer er en knap ressource i vores samfund, og hvordan et areal udnyttes kan have vidtgående følger for de mennesker og dyr, der lever på og omkring arealet.⁶ Planloven er traditionelt blevet anset som en miljølov, men de seneste års politiske fokus på økonomisk vækst kan måske have rykket herved.

1.1 Modernisering af planloven 2017

Efter regeringsskiftet i 2015 blev det af den nydannede regering besluttet, at planloven fremover skal høre under Erhvervs- og Vækstministeriets ressortområde.⁷ Følgelig blev hovedparten af ministerens opgaver og beføjelser efter planloven flyttet fra Naturstyrelsen til Erhvervsstyrelsen.⁸

I juni 2016 indgik den daværende V-regering, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti en politisk aftale med titlen: "*Danmark i bedre balance – Bedre rammer for*

¹ Brandt & Moe (2015, 8. udg.), s. 241.

² Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 om planlægning.

³ Lovbekendtgørelse nr. 1189 af 27. september 2016 om miljøbeskyttelse

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 121 af 26. januar 2017 om naturbeskyttelse.

⁵ Brandt & Moe (2015, 8. udg.), s. 21.

⁶ Pagh (2006), s. 37.

⁷ Kongelig Resolution af 28. juni 2015. Dog navnlig med undtagelse af sager om vurdering af virkningerne på miljøet (VVM).

⁸ Bekendtgørelse nr. 1137 af 24. september 2015.

kommuner, borgere og virksomheder i hele landet". Med aftalen blev Regeringen og forligspartierne enige om at gennemføre en "modernisering" af planloven.⁹ Efter regeringsdannelsen i efteråret 2016 valgte den nye trekløverregering at fastholde gennemførelsen af moderniseringen.¹⁰

På baggrund af den politiske aftale fremsatte Erhvervs- og Vækstministeren den 25. januar 2017 lovforslag nr. L 121 med titlen: "*Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger (Modernisering af planloven, bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet)*".

Det fremgår af lovforslaget, at planlovens formålsbestemmelse søges ændret, således at planlovens § 1, stk. 1, affattes således:

*"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."*¹¹ (vores fremhævninger)

Til planlovens § 1, stk. 2 søges indføjet et nyt nr. 3 med ordlyden:

"3) at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst".¹²

En ændring af planlovens formålsbestemmelse med indføjelser af hensyn til erhvervsudvikling og økonomisk vækst, fordrer spørgsmål om, hvordan dette påvirker retsstillingen ved udarbejdelse og vedtagelse af planer i henhold til planloven.

På tidspunktet for udarbejdelse af dette speciale var det lovforberedende arbejde til lovforslag nr. L 121 undervejs. Det var oprindeligt planlagt, at lovforslaget skulle fremsættes i oktober 2016 med henblik på ikrafttrædelse af de nye regler i januar 2017.¹³ Denne plan blev imidlertid udskudt

⁹ Aftale mellem Regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet, s. 2.

¹⁰ Regeringsgrundlag Marienborgaftalen 2016, s. 30.

¹¹ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 1.

¹² FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 1.

¹³ Aftale mellem Regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet, s. 3.

blandt andet på grund af dannelsen af en ny regering i efteråret 2016. På tidspunktet for fremsættelse af lovforslag nr. L 121 skulle tredjebehandling af lovforslaget efter planen finde sted ultimo april 2017.

Tidsplanen er imidlertid blevet udskudt flere gange; først til primo maj 2017 og senere til 1. juni 2017.¹⁴ Centralt er det, at der jævnfør tidsplanen var frist for ændringsforslag den 5. april 2017. Det lægges derfor til grund, at når lovforslaget vedtages, som det forventes qua den brede politiske opbakning, bliver det med den ordlyd, der kendes på tidspunktet for udarbejdelse af dette speciale. Lovforslaget anses således for gældende ret i dette speciale, om end dette er en speciel situation. Da lovforslaget på tidspunktet for aflevering endnu ikke er vedtaget, kendes lovnummeret på ændringsloven ikke. Derfor omtales lovændringen gennemgående som ”lovforslag nr. L 121”, og planloven fra 1992 vil benævnes ”den tidligere version af planloven”.

1.2 Problemformulering og formål

Dette kandidatspeciale har til formål at undersøge og fastlægge, hvilken effekt ændringerne af planlovens § 1 har for retsstillingen på området for udarbejdelse og vedtagelse af planer i henhold til planloven. Følgende problemformulering søges besvaret:

Hvad er retsvirkningerne af, at der efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer skal tages hensyn til erhvervsudvikling, økonomisk vækst og velstand i planlægning?

Der fokuseres primært på de planer, der udarbejdes og vedtages af kommunalbestyrelserne i henhold til planloven. Dette omfatter kommuneplaner og lokalplaner, jf. planlovens kap. 5 og 6. Det er disse planer som primært og mest direkte påvirker borgerne og virksomhederne, og derfor i videst omfang bliver genstand for retlig prøvelse ved klagenævn og domstole. Dette fokus er valgt ud fra et ønske om, at specialet skal bidrage til den juridiske viden på området ud fra en praktisk og operationel indgangsvinkel.

¹⁴ Tidsplanen kan ses på: <http://www.ft.dk/samling/20161/lovforslag/L121/tidsplan.htm#dok>. Senest besøgt den 7. maj 2017.

Retsstillingen udledes gennem analyse af lovforslag nr. L 121 sammenholdt med forarbejderne til den tidligere version af planloven samt ved at belyse og diskutere de vanskeligheder, der kan opstå ved den skønmæssige varetagelse og afvejning af hensyn i forbindelse med planlægning. Den inddragede retspraksis vurderes i lyset af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer. Besvarelse af problemformuleringen angår både fastlæggelse af kredsen af saglige henholdsvis usaglige hensyn og afvejningen af hensyn over for hinanden.

1.3 Begrebsafklaring

Afklaring af en række retlige begreber og forvaltningsretlige grundsætningers indhold og anvendelse i dette kandidatspeciale er nødvendig af hensyn til at sikre forståelsesmæssig præcision i forbindelse med besvarelse af specialets problemformulering.

1.3.1 Planer og planlægning

Planloven opstiller specifikke krav til planers tilblivelse og indhold, jf. eksempelvis planlovens §§ 15-16 om krav til lokalplaners indhold og lovens kap. 6 om planers tilblivelse. ”Planer” og ”planlægning” som retlige begreber defineres dog ikke nærmere i planloven. En del juridisk litteratur tager imidlertid stilling til dette.

Jacob Brandt og Mogens Moe (2015) angiver, at planlægning består i, at arealer og/eller bygninger ”reserveres” til et nærmere bestemt formål.¹⁵ De pointerer endvidere, at planer kan udgøre et magtinstrument, der kan indebære hårde og kontante indgreb i den private ejendomsret.¹⁶ I relation hertil anfører Carsten Munk-Hansen (2015), at planlægning er kendetegnet ved at være ramkestyring, idet planer fastsætter de overordnede rammer for arealanvendelsen i modsætning til enkeltsager.¹⁷

Peter Pagh (2013) definerer planlægning som bestående i, at et bestemt areal, herunder bygning, ved en ”retlig beslutning” fremover reserveres til en nærmere bestemt anvendelse. Planen er det dokument, der på baggrund af en afvejning af forskelligartede private og offentlige interesser, på mere eller mindre præcis måde, fastlægger rammerne for den fremtidige anvendelse.¹⁸ Pagh pointerer endvidere, at planers indhold fastsættes ensidigt af den kompetente planmyndighed på

¹⁵ Brandt & Moe (2015, 8. udg.), s. 241.

¹⁶ Ibid., s. 239.

¹⁷ Munk-Hansen (2015), s. 55.

¹⁸ Pagh (2013, 2. udg.), s. 236.

linje med almindelige forvaltningsakter men dog adskiller sig fra disse, idet planer ikke griber ind i den hidtidige lovlige anvendelse af et areal.¹⁹

Karsten Revsbech (1986) definerer planlægning som den proces, der fører til planen, endvidere selve planen, og endelig den proces som herefter fortsætter med henblik på en evt. ændring af planen. Revsbech betegner selv denne definition som bred og empirisk baseret, men pointerer også, at det er selve planen, der udgør den centrale retlige bestanddel, som planlægningsprocessen blot lægger sig op ad.²⁰

Den mest uddybende definition af planer som retligt begreb ses umiddelbart også foretaget af Revsbech (1986), der definerer planer som:

*” (...) en særlig type af administrative retsakter af blandet abstrakt og konkret indhold, som helt eller delvist bindende regulerer fremtidige dispositioner foretaget af planmyndigheden selv og/eller andre individualiserede offentlige eller private adressater med det formål at sikre en nærmere tilrettelagt helhedsorienteret udvikling af et sektorområde eller geografisk område”.*²¹

Planer er som retligt begreb i et vist omfang en undefinerbar mellemform mellem generelle regler og konkrete forvaltningsakter. Den nærmere definition af planer som retligt begreb skal imidlertid ikke behandles yderligere. Fokus for dette speciale er de *planer, der udarbejdes og vedtages i henhold til planloven*. Disse planer anses, i overensstemmelse med Revsbechs definition, som administrative retsakter, der udarbejdes og vedtages som resultatet af en planlægningsproces, hvor planens indhold er resultatet af planmyndighedens udøvelse af en skønsbeføjelse, hvorved en række hensyn skønsmæssigt afvejes overfor hinanden.²²

¹⁹ Pagh (2013, 2. udg.), s. 216.

²⁰ Revsbech (1986), s. 65.

²¹ Revsbech (1986), s. 64. Definitionen ses gentaget af Evald (2011, 4. udg.), s. 29.

²² Revsbech (1986), s. 266, Pagh (2013, 2. udg.), s. 238.

1.3.2 Forvaltningsretlige principper

Varetagelse og vægtning af usaglige hensyn eller interesser ved udøvelsen af en forvaltningsretlig skønsbeføjelse betegnes traditionelt som magtfordrejning.²³ Begrebet “hensyn” dækker i denne sammenhæng over de retsbetingende kendsgerninger, som den skønsudøvende myndighed lægger vægt på ved skønsudøvelsen.²⁴

Kredsen af saglige og usaglige kriterier afhænger af det retsgrundlag, som skønnet udøves på baggrund af. I det tilfælde lovtæksten ikke udtrykkeligt angiver en kreds af lovlige kriterier, må forvaltningsmyndigheden udlede disse gennem en vurdering af de samme kilder, som anvendes ved fortolkning. Her inddrages lovtæksten, lovforarbejder og den kontekst som reglen indgår i.²⁵ Hjemmelovens formålsbestemmelser og yderligere formålsovervejelser kan endvidere have central betydning i afgrænsningen af de hensyn, der lovligt kan tilgodeses, når der træffes afgørelser eller udstedes regler i medfør af den pågældende lov.²⁶

Skønsudøvelsen er endvidere begrænset af specialitetsprincipperne, der omfatter et organisatorisk og et materielt specialitetsprincip. Når formålsbetragtninger er centrale for fastlæggelsen af saglige og usaglige kriterier, følger det af det materielle specialitetsprincip, at myndigheden alene må iagttage hensyn, som har med det pågældende retsgrundlag at gøre og forfølger retsgrundlagets formål.²⁷ Magtfordrejningsgrundsætningen suppleres af proportionalitetsprincippet, der bygger på en retsgrundsætning om, at et middel eller en retsfølge skal stå i rimeligt forhold til det mål, der søges opnået. Pågældende middel skal således være nødvendigt, forholdsmæssigt og egnet.²⁸

Ved udarbejdelse af planer i henhold til planloven gælder magtfordrejningslæren, specialitetsprincipperne og proportionalitetsprincippet også, idet der stilles krav om, at det udøvede skøn skal varetage saglige planmæssige hensyn. Dette betegnes ofte som “nødvendig” eller ”saglig planlægningsmæssig begrundelse”.²⁹ Kravet ses eksempelvis formuleret i planlovens § 15, stk. 1,

²³ Begrebet er introduceret af Poul Andersen (1936), s. 284f.

²⁴ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 303.

²⁵ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 305f, Anker (2006, Bind 1, red. af Basse), s. 146, s. Christensen (1991), s. 149f.

²⁶ Buhmann & Tønnesen (2015), s. 263, Christensen (1991), s. 146.

²⁷ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 307, Anker (2006, Bind 1, red. af Basse), s. 146. Det *organisatoriske* specialitetsprincip indebærer, at en myndighed må afholde sig fra at iagttage hensyn, der er betroet en anden forvaltningsmyndighed.

²⁸ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 318.

²⁹ Se eksempelvis Pagh (2013, 2. udg.), s. 238, Moe & Brandt (2015, 8. udg.), s. 242 og Bønsing (2013, 3. udg.), s. 305.

2. pkt., om krav til lokalplaners indhold. Proportionalitetsprincippet har navnlig relevans i forbindelse med lokalplanlægning, henset til lokalplanernes ofte detaljerede indhold. Det følger således af proportionalitetsprincippet, at der skal være en saglig planlægningsmæssig begrundelse for detaljeringsgraden af en plans bestemmelser.³⁰

Domstolene er traditionelt tilbageholdende med at bedømme en forvaltningsmyndigheds skønmæssige afvejning af saglige hensyn.³¹ Spørgsmålet om magtfordrejning angår imidlertid varetagelse og vægtning af usaglige hensyn. Dette vedrører selve skønnets grundlag og er et retligt spørgsmål. Spørgsmålet er derfor omfattet af planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, om klager over regler udstedt af kommunalbestyrelsen i medfør af planloven. Spørgsmål om magtfordrejning kan derfor prøves ved indbringelse for domstolene, jf. grundlovens³² § 63.³³

1.4 Afgrænsning

Dette kandidatspeciale beskæftiger sig med ændringen af planlovens §§ 1, stk. 1 og stk. 2, nr. 3, som følger af lovforslag nr. L 121. Der vil således alene være fokus på denne lovændrings selvstændige retsvirkninger. Ydermere beskæftiger specialet sig med konkurrencemæssige hensyns varetagelse i planloven. Lovforslag nr. L 121 indeholder imidlertid også mindre sproglige ændringer af planlovens §§ 1, stk. 2, nr. 2, 4 og 5. Disse belyses ikke i specialet, idet fokus er på erhvervsudvikling og økonomisk vækst som planmæssige hensyn.³⁴

Lovforslag nr. L 121 indebærer endvidere et omfattende antal ændringer af planloven med en lang række specifikke ændringsbestemmelser, der bygger på lovforslagets seks hovedtemaer: 1) Nye udviklingsmuligheder i kystnærhedszonen (og strandbeskyttelseslinjen), 2) nye udviklingsmuligheder i landdistrikter og for produktion, 3) bedre udviklingsmuligheder for detailhandel, 4) friere rammer, investeringer og administrative lettelser, 5) almene boliger og byudvikling m.v., 6) andre initiativer (luftfart, biobrændstof, landsbyer, turisme og oplevelsesøkonomi, fremtidens produktionssamfund).³⁵

³⁰ Anker (2006, Bind 2, red. af Basse), s. 243.

³¹ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 419.

³² Lov nr. 169 af 6. maj 1953 om Danmarks Riges Grundlov.

³³ Anker (2006, Bind 2, red. af Basse), s. 186.

³⁴ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 1.

³⁵ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 12.

Det er imidlertid ikke dette speciales fokus at belyse og analysere samtlige ændringer i planloven, om end disse kan være relevante for en undersøgelse af erhvervsudvikling og økonomisk vækst som planmæssige hensyn. Af hensyn til specialets omfang er en sådan undersøgelse imidlertid ikke mulig, og bestemmelser med en mere specifik grad af regulering vil derfor ikke belyses.

Specialet beskæftiger sig navnlig med erhvervets forhold i planretten. ”Erhverv” forstås bredt som enhver aktivitet som udføres med henblik på opnåelse af økonomisk gevinst, men der vil være fokus på erhverv af en vis størrelse, eksempelvis produktionserhverv, detailhandelsvirksomhed eller turismeerhverv. Dette fokus er blandt andet begrundet i, at det i de indledende bemærkninger til lovforslag nr. L 121 er angivet, at formålet med lovforslaget blandt andet er at styrke mulighederne for *beskæftigelse*.³⁶ Regler om udlejning af sommerhuse er ikke genstand for undersøgelse i dette speciale, selvom dette kan anses for et erhverv. Der gælder imidlertid en række egenartede regler for denne erhvervsaktivitet, der tager udgangspunkt i hus til rekreative formål.

En række love indeholder regler om planer. Som eksempler kan nævnes råstoflovens regler om råstofplaner,³⁷ vandplanlægningslovens regler om vandplaner,³⁸ og som noget af det seneste havplanlovens regler om havplaner.³⁹ Nærværende speciale beskæftiger sig imidlertid alene med de planer, som udarbejdes og vedtages i henhold til planloven. Det skal understreges, at specialets resultater og betragtninger ikke kan generaliseres over på planer udarbejdet i henhold til anden lovgivning.

1.4.1 Bæredygtig udvikling

Princippet om bæredygtig udvikling er indskrevet i planlovens § 1, stk. 1. Princippet har sin oprindelse i en rapport udarbejdet af De Forenede Nationers Verdenskommission for Miljø og Udvikling i 1987 med titlen “Vor Fælles Fremtid”.⁴⁰ Princippet om bæredygtig udvikling kan defineres, som “den udvikling, der tilfredsstillen den nuværende generations behov uden at mindske fremtidige generationers muligheder for at tilfredsstille deres behov.”⁴¹

³⁶ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 11.

³⁷ Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 om råstoffer.

³⁸ Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

³⁹ Lov nr. 615 af 8. juni 2016 om maritim fysisk planlægning.

⁴⁰ Den originale engelske titel er “Our Common Future”. Rapporten benævnes ofte “Brundtland-rapporten” opkaldt efter Verdenskommissionens formand, den daværende norske statsminister Gro Brundtland.

⁴¹ Vores Fælles Fremtid, Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling (1988), s. 8.

Som det fremgår, er denne definition bred, og ligeledes er indholdet og betydningen af begrebet om bæredygtig udvikling genstand for megen diskussion. I dansk juridisk litteratur defineres begrebets indhold sædvanligvis som en udvikling, der tager hensyn til såvel økonomiske, sociale og miljømæssige interesser.⁴² Det er ifølge Pagh (2006) tvivlsomt, hvorvidt princippet har status af en decideret retlig standard, idet han fremhæver, at der må udfyldes med anvendelse af mere operative miljøretlige principper.⁴³

Det er ikke dette speciales formål at gennemføre en teoretisk begrebsanalyse af princippet om bæredygtig udvikling og dets retlige betydning. Bæredygtighedsbegrebet og dets indhold vil derfor ikke inddrages direkte i specialets analyse. I stedet vil analysens resultater kortfattet perspektiveres til bæredygtighedsbegrebet i en perspektiverende diskussion i afsnit 5.

1.5 Metode og retskilder

Formålet med dette kandidatspeciale er at beskrive gældende ret, de lege lata, efter ikrafttrædelse af de lovændringer, der gennemføres med lovforslag nr. L 121. Da formålet er at fastlægge gældende ret anvendes retsdogmatisk metode.⁴⁴ Dette speciale søger imidlertid at klarlægge retsstillingen efter gennemførelse af en lovændring af planloven umiddelbart samtidigt med, at selve lovændringen gennemføres og det lovforberedende arbejde er undervejs. Dette fordrer nogle metodiske overvejelser omkring fastlæggelse af gældende ret på et tidspunkt, hvor retsstillingen endnu ikke er fastlagt, idet retsreglerne endnu ikke er trådt i kraft.

1.5.1 Love og forarbejder

Der tages udgangspunkt i ordlyden af den lovtæst, der fremgår af lovforslag nr. L 121. Forarbejder til lovforslag nr. L 121 og til planloven inddrages til vurderingen af saglige og usaglige planmæssige hensyn, da forarbejdernes formål dels er at begrunde lovgivers ønske med gennemførelse af loven, dels at forklare meningen med de enkelte bestemmelser i loven.⁴⁵

Det er ikke muligt at inddrage udvalgsbetænkningen, der afgives som led i det lovforberedende arbejde, idet denne efter planen afgives den 18. maj 2017, altså på et tidspunkt efter aflevering af

⁴² Anker & Flensborg (2013), s. 64.

⁴³ Pagh (2006), s. 126.

⁴⁴ Blume (2006, 4. udg.), s. 42f.

⁴⁵ Blume (2006, 4. udg.), s. 57.

specialet.⁴⁶ Dette kan potentielt udgøre en svaghed ved specialets resultater. Der var frist for ministerens besvarelse af udvalgets skriftlige spørgsmål den 3. april 2017, hvorfor disse kan inddrages til besvarelse af problemformuleringen.

Som beskrevet i afsnit 1.4 beskæftiger dette speciale sig alene med ændringerne af planlovens § 1, stk. 1 og stk. 2, nr. 3. Det kan imidlertid være relevant for specialets analyse at inddrage lovforarbejder til de mere specifikke bestemmelser i planloven for at tilføre dybde til forståelsen af lovændringernes retsvirkninger, idet regler som udgangspunkt må fortolkes i deres kontekst.⁴⁷ Dette gør sig navnlig gældende for så vidt angår specialets undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt konkurrencemæssige hensyn varetages i planloven efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer, der findes i afsnit 3.2.3.

1.5.2 Retspraksis

Der inddrages retspraksis vedrørende planers indhold og saglige planmæssige hensyn. Det er endvidere relevant i visse tilfælde at inddrage retspraksis, der ikke direkte vedrører planers indhold, men andre af planlovens bestemmelser – eksempelvis planlovens § 14 om nedlæggelse af forbud, § 19 om dispensationer fra lokalplaner samt planlovens § 35 om landzonetilladelser. Som illustreret i afsnit 1.3.1 er der en flydende grænse mellem selve planen og den proces, der foregår omkring planen – planlægningen. Derfor kan afgørelser på disse områder have relevans for en undersøgelse af de planmæssige hensyn, der kan iagttages ved udarbejdelse af planer.

For så vidt angår retspraksis er der på tidspunktet for udarbejdelsen af dette speciale af gode grunde endnu ikke truffet afgørelser under det nye regime. Derfor er det centralt, at retspraksis fra før ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer vurderes i lyset af den nye lovgivning. Der sondres mellem to typer af afgørelser afhængigt af organet, der træffer afgørelse: Retsafgørelser træffes af domstolene, og administrative afgørelser træffes af forvaltningsmyndigheder, herunder offentligretlige klagenævn.⁴⁸

Til besvarelse af dette speciales problemformulering er det navnlig relevant at inddrage afgørelser truffet i det relevante planretlige klagenævn. For nuværende er dette Planklagenævnet, jf. lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet. I en periode lå kompetencen ved Natur- og Miljøklagenævnet ("NMKN"), jf. lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet.

⁴⁶ Tidsplanen kan ses på: <http://www.ft.dk/samling/20161/lovforslag/L121/tidsplan.htm#dok>. Senest besøgt den 7. maj 2017.

⁴⁷ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 305f.

⁴⁸ Blume (2006, 4. udg.), s. 57.

Historisk har kompetencen ligget hos Naturklagenævnet ("NKN"), der blev oprettet i medfør af lov nr. 9 af 3. januar 1992.

Retsafgørelser forpligter domstolene i fremtidige retsafgørelser ud fra en lighedsbetragtning. Afgørelsens retskildemæssige værdi bestemmes imidlertid af hvilken domstol, der har truffet pågældende afgørelse, hvor i domstolhierarkiet domstolen befinder sig, og hvordan domstolen begrundet sit resultat. For administrative afgørelser forholder vægtingen sig anderledes, da disse ikke retligt binder domstolene, ligesom en administrativ afgørelse som udgangspunkt altid kan indbringes for domstolene, jf. grundlovens § 63.

Antallet af administrative afgørelser i forhold til antallet af retsafgørelser inden for et retsområde spiller en rolle for vægtingen i retskildemæssig henseende. Antallet af administrative afgørelser er gennem tiden steget, og på visse områder er langt de fleste afgørelser i dag administrative afgørelser.⁴⁹ Endvidere bør det fremhæves, at klagenævn med fokus på et bestemt retsområde, som det er tilfældet for det relevante planretlige klagenævn, oftest besidder en væsentlig grad af sagkyndighed vedrørende det pågældende område. Dette kan tillægges vægt i en vurdering af retskildeværdien af det pågældende klagenævns afgørelser.

I takt med denne udvikling kan den retskildemæssige værdi af administrative afgørelser endvidere anses for stigende ud fra en betragtning om, at befolkningen indretter sig efter en retsstilling, som i vidt omfang er fastlagt gennem administrative afgørelser. Dette giver endvidere en tilbøjelighed for domstolene til at følge en administrativ praksis, der ikke anses for åbenlyst forkert. Endvidere ses der eksempler på, at domstolene henviser til administrativ praksis i forbindelse med begrundelse af en afgørelse.⁵⁰

Til besvarelse af specialets problemformulering vil både retsafgørelser og administrative afgørelser - i form af klagenævnsafgørelser - inddrages, men den retskildemæssige værdi af navnlig de inddragede klagenævnsafgørelser vil undervejs holdes in mente. Såfremt der kan konstateres konflikt mellem retsafgørelser og klagenævnsafgørelse, må retsafgørelsen have forrang i forhold til fastlæggelse af retsstillingen.

⁴⁹ Blume (2006, 4. udg.), s. 58f.

⁵⁰ Se eksempelvis U 2000.157 H, hvor Højesteret i sin begrundelse henviser til en "*fast administrativ praksis*", og U2001.2038 H, hvor Højesteret stadfæster Landsrettens dom, der tillige henviser til administrativ praksis på området.

1.5.3 Ombudsmandspraksis

Med ombudsmandspraksis menes almindeligvis udtalelser og beretninger fra Folketingets Ombudsmand ("FOB"). Ombudsmanden er en jurist udvalgt af Folketinget med kompetence til at behandle klager over alle dele af den offentlige forvaltning, jf. grundlovens § 55.⁵¹ Den retskildemæssige værdi af ombudsmandspraksis kræver imidlertid nogle overvejelser.

Ombudsmandens udtalelser er ikke retligt bindende for borgere, myndigheder eller domstole, hvorfor udtalelserne ikke har *egentlig* retskildestatus.⁵² På baggrund heraf kan der argumenteres for, at udtalelserne har en lavere retskildeværdi end klagenævnsafgørelser, der ikke binder domstolene retligt, men dog forpligter de myndigheder og borgere, der træffes afgørelse over i den konkrete klagenævnsafgørelse, jf. det anførte herom i afsnit 1.5.2. Endvidere bør det bemærkes, at Ombudsmanden ofte udtaler sig om god forvaltningsskik, der ikke udgør retligt bindende regler.⁵³

Sten Bønsing (2013) anfører imidlertid, at Ombudsmandens udtalelser bærer en del vægt i fastlæggelsen af gældende ret henset til, at Ombudsmanden er i besiddelse af et højt niveau af kendskab til forvaltningsretten og bærer en meget høj kvalitet i sin udlægning af gældende forvaltningsret. Af samme grund anføres det, at domstolene oftest vil tillægge en ombudsmandsudtalelse vægt, såfremt en sådan foreligger i en konkret retssag.⁵⁴

Modsat pointerer Karsten Revsbech (2008), at selvom Ombudsmanden præger forvaltningsretten på et helt generelt niveau, eksempelvis i form af de mange henvisninger til ombudsmandspraksis i den juridiske litteratur m.v., så er dette ikke ensbetydende med, at udtalelserne har høj retskildemæssig værdi i konkrete sager.⁵⁵ Det anføres i denne sammenhæng, at Ombudsmandens udtalelser som udgangspunkt alene tillægges vægt af domstolene, når Ombudsmandens retsopfattelse falder sammen med domstolens, og at udtalelser fra Ombudsmanden tilsidesættes af domstolene i et ikke uvæsentligt antal sager.⁵⁶

⁵¹ Det specifikke hjemmelsgrundlag for Ombudsmandens arbejde findes i lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand. Ombudsmanden har en del ansatte til at assistere med arbejdet.

⁵² Bønsing (2013, 3. udg.), s. 54.

⁵³ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 55.

⁵⁴ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 54f.

⁵⁵ Revsbech (2008), s. 15f og 20.

⁵⁶ Revsbech (2008), s. 17ff.

I dette speciale anses ombudsmandspraksis for at udgøre et væsentligt bidrag til fastlæggelse af gældende ret, henset til Ombudsmandens høje ekspertise på forvaltningsrettens område og til den generelt brede påvirkning af forvaltningsretten, herunder fordi forvaltningsmyndigheder generelt følger Ombudsmandens indstillinger.⁵⁷ Såfremt der ses uoverensstemmelser mellem Ombudsmandens udtalelser og indholdet af en retsafgørelse, må det imidlertid være retsafgørelsen, der har forrang, jf. det ovenfor anførte om udtalelsernes manglende egentlige retskildeværdi.

1.6 Disposition

Efter dette indledende afsnit følger et afsnit indeholdende en kort præsentation af planlovens formålsbestemmelse og de ændringer, som følger af lovforslag nr. L 121 i kandidatspecialets afsnit 2.

Derefter følger en undersøgelse af planmæssige hensyn efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer i specialets afsnit 3.

Derpå fremlægges en række sammenfattende betragtninger om undersøgelsens resultater (afsnit 4), en perspektiverende diskussion til begrebet om bæredygtig udvikling (afsnit 5) og afslutningsvist en konklusion (afsnit 6).

⁵⁷ Buhmann & Tønnesen (2015), s. 251f.

2. Planlovens formålsbestemmelse

Dette afsnit indeholder en præsentation af planlovens formålsbestemmelse, herunder en kort præsentation af planloven i historisk kontekst og ordlyden af den tidligere version af planlovens § 1 (afsnit 2.1). Herefter følger en kort præsentation af lovforslag nr. L 121 og de ændringer af planlovens § 1, der følger heraf (afsnit 2.2). Formålet med afsnittet er at etablere et forståelses- og fortolkningsmæssigt grundlag for den efterfølgende analyse af retspraksis i lyset af ændringerne, der følger i kandidatspecialets afsnit 3.2.

2.1 Baggrunden for planlovens formålsbestemmelse

For at fastlægge retsvirkningerne af de ændringer af planlovens § 1, stk. 1 og stk. 2, nr. 3, som følger af lovforslag nr. L 121, er det først og fremmest nødvendigt med et vist kendskab til baggrunden for den tidligere version af bestemmelsens ordlyd.

2.1.1 Planloven i historisk kontekst

I perioden fra begyndelsen af 1950'erne til midten af 1970'erne var Danmark præget af befolkningstilvækst, forbedring i levestandard og befolkningsvandring fra land til by.⁵⁸ Med denne samfundsudvikling fulgte et øget behov for generelt at kunne regulere den fysiske planlægning og anvendelsen af arealer.

I årene 1969-75 gennemførtes på denne baggrund en planlovsreform i form af vedtagelse af lov om by- og landzoner i 1969 ("zoneloven")⁵⁹, lov om lands- og regionplanlægning i 1973 ("lands- og regionplanloven")⁶⁰ og endelig lov om kommuneplanlægning i 1975 ("kommuneplanloven").⁶¹ Lovene havde forskellige anvendelsesområder: Zoneloven vedrørte planlægning i det åbne land, lands- og regionsplanloven vedrørte den sammenfattende fysiske planlægning på det statslige og regionale niveau, og kommuneplanloven vedrørte den mere detaljerede planlægning på kommunalt niveau.⁶²

Planloven (lov nr. 388 af 6. juni 1991 med senere ændringer) blev vedtaget på baggrund af lovforslag nr. L 76 af 23. januar 1991. Af de indledende bemærkninger til lovforslaget fremgår, at

⁵⁸ Miljøministeriet, Landsplanafdelingen (2002), side 3.

⁵⁹ Lov nr. 315 af 18. juni 1969 om by- og landzoner.

⁶⁰ Lov nr. 375 af 13. juni 1973 om lands- og regionplanlægning.

⁶¹ Lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning.

⁶² FT 1974-75, tillæg A, sp. 2685.

lovforslaget udgjorde en del af en miljølovreform, der omfattede fremsættelse af en række ”hovedlove” på det miljøretlige område. Planloven indgik således i et i samspil med forslag til miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven.⁶³ Med planloven samledes de tre tidligere love om fysisk planlægning til én planlov, men den overordnede struktur med planlægning på lands-, regions- og kommuneniveau blev bevaret.

Planloven har siden sin ikrafttræden den 1. januar 1992 undergået en række mere eller mindre omfattende ændringer. En af de mest gennemgribende ændringer skete ved lov nr. 571 af 24. juni 2005, der udgjorde en udmøntning af kommunalreformen. Kommunalreformen gennemførtes på baggrund af en politisk aftale mellem daværende regering og Dansk Folkeparti med en tillægssaf-tale på natur- og miljøområdet. Omstruktureringen af en række konkrete myndighedsopgaver be-tød, at regionsplanerne blev afskaffet, og den hidtidige varetagelse af de overordnede regionale hensyn fremover indarbejdes i kommuneplaner.⁶⁴

2.1.2 Planlovens § 1

Planlovens § 1 havde i sin oprindelige version følgende ordlyd⁶⁵:

”§ 1,

Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfunds-mæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

Stk. 2. Loven tilsigter særlig,

- 1) at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte amtskommuner og kommuner,*
- 2) at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber,*
- 3) at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, og*
- 4) at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet”*

⁶³ FT 1989-90, tillæg A, sp. 4432. Som hovedlov nævnes endvidere lov om vandløb, oprindeligt lov nr. 302 af 9. juni 1982.

⁶⁴ Anker (2006, 2. udg.), (red. af Basse, bind 2), s. 176.

⁶⁵ Lov 1991-06-06 nr. 388 om planlægning.

Ved vedtagelse af lov nr. 439 af 1. juni 1994 blev et nyt nr. 3 indføjet til planlovens § 1, stk. 2, med ordlyden: *"at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsresource,"*. Planlovens § 1, stk. 2, nr. 3 og 4, blev herefter til nr. 4 og 5. Ved lov nr. 221 af 3. marts 2015 blev et nyt nr. 6 til bestemmelsen indføjet: *"at alsidighed i boligsammensætningen fremmes gennem mulighed for planlægning for almene boliger i byerne"*. Herved fik bestemmelsen sin fulde ordlyd.

Som nævnt i afsnit 2.1.1 udgør planloven en del af en større miljølovreform. Forslag til lov om planlægning blev således fremsat i sammenhæng med forslag til lov om miljøbeskyttelse, forslag til lov om naturbeskyttelse, forslag til lov om vandløb samt forslag til lov om oprettelse af et naturklagenævn.⁶⁶

De sammenkoblede lovforslag blev udarbejdet med udgangspunkt i Brundtland-rapporten og i regeringens "Handlingsplan for miljø og udvikling", der udgjorde en opfølgning af Brundtland-rapporten på nationalt niveau. Ved disse lovforslag blev 21 love samlet i 4 hovedlove, som tjente følgende tværgående formål: At styrke miljø- og naturhensynenes varetagelse, at forstærke arbejdet med at forebygge miljø- og naturproblemernes opståen og at videreføre decentraliseringen af plankompetencerne.⁶⁷

I bemærkningerne til planloven henvises endvidere til redegørelse nr. R 9 om miljøreformens mål og hovedprincipper. Redegørelsen fastlægger ønsket om en miljøpolitik, som skal varetages i en større samfundspolitisk sammenhæng, hvor der lægges vægt på en bæredygtig samfundspolitik.⁶⁸ Ydermere baseres lovforslagene på et tværgående princip om, at natur- og miljøproblemers opstående skal foregribes ud fra et helhedssyn blandt andet ved en samlet samfundsmæssig interesseafvejning i den sammenfattende fysiske planlægning.⁶⁹

Planlovens § 1, stk. 1 og stk. 2, er udformet ud fra det samme overordnede princip om bæredygtig udvikling, som formålsbestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven. Det kan på baggrund heraf konstateres, at hensynet til bæredygtig udvikling, levevilkårene for mennesker og dyre- og planteliv er grundlæggende på tværs af både arealplanlægning og miljø- og naturbeskyttelsen.

⁶⁶ FT 1989-90, tillæg A, sp. 4431f.

⁶⁷ FT 1989-90, tillæg A, sp. 4431f.

⁶⁸ FT 1989-90, tillæg F, sp. 4785.

⁶⁹ Ibid.

Formålsbestemmelsens ordlyd har endvidere baggrund i den tidligere planlovgivning (by- og landzoneloven, lands- og regionplanloven og kommuneplanloven), med kravet om hensigtsmæssig udvikling ud fra planmæssige og samfundsøkonomiske hensyn, bevarelse af landskabelige værdier samt forebyggelse af forurening.⁷⁰ Kommuneplanloven tog eksempelvis udgangspunkt i behovet for ikke udelukkende at planlægge og regulere arealanvendelsen for at undgå ressource-spild, men i stedet planlægge og regulere ud fra et sammenspil mellem unødvendigt ressource-spild og en forbedring af miljøet i vid forstand og beskytte de naturgivne omgivelser.⁷¹

Dette udgangspunkt har afsæt i lands- og regionplanloven, som lægger vægt på en sammenfat- tende fysisk planlægning på lands- og regionniveau for at varetage økologiske hensyn, når den fremtidige arealanvendelse planlægges. Der henvises blandt andet til bemærkningerne til miljø- beskyttelsesloven, hvor det angives, at en øget befolkningstilvækst og den hertil forbundne øgede industrialisering vil medføre en ubalance i økosystemerne.⁷² Det var af afgørende betydning, at de økologiske aspekter fremadrettet skulle indgå i det sammenfattende planlægningsarbejde på lang sigt.

Man anser herefter den fysiske planlægning for at være et af de vigtigste administrative virke- midler i forureningsbekæmpelse og beskyttelse af natur og miljø. Dette omfatter blandt andet ikke kun detailplaner for arealanvendelsen, men også den oversigtlige fysiske planlægning på både det kommunale, regionale og statslige niveau.⁷³ Det angives herunder i bemærkningerne til lands- og regionplanloven, at formålet med en sammenfattende fysisk lands- og regionplanlægning er at fremhæve den samfundsmæssige helhedsvurdering, miljøbeskyttelsen og samspillet med den økonomiske samfundsplanlægning.⁷⁴

På baggrund heraf kan det således konstateres, at planloven siden sin ikrafttræden i 1992 har spillet en central rolle i en helhedsorienteret og bred miljølovgivning, hvis samspil overordnet set har søgt at varetage natur- og miljømæssige interesser, herunder forureningsbekæmpelse, og sam- tidigt varetage samfundets behov for økonomisk udvikling. Denne både brede og centrale rolle ses komme til udtryk i planlovens § 1 og beskrives i forarbejderne til de forskellige love.

⁷⁰ FT 1989-90, tillæg A, sp. 4448.

⁷¹ FT 1974-75, tillæg A, sp. 2692.

⁷² FT 1972-73, tillæg A, sp. 4977.

⁷³ FT 1972-73, tillæg A, sp. 4977.

⁷⁴ FT 1972-73, tillæg A, sp. 4996.

2.2 Lovforslag nr. L 121 og ændringer af planlovens § 1

I nærværende afsnit vil de ændringer af planlovens § 1, stk. 1 og stk. 2, nr. 3, der følger af lovforslag nr. L 121 gennemgås med henblik på at etablere et fortolkningsmæssigt grundlag til den efterfølgende analyse af retspraksis i lyset af lovændringerne. Der tages udgangspunkt i lovændringernes ordlyd og i forarbejderne hertil.

Som præsenteret i afsnit 1.1, søges der med lovforslag nr. L 121 indføjet to formuleringer til planlovens § 1, stk. 1, nemlig formuleringerne: “(...) og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet (...)” samt “(...) og øget økonomisk velstand”. Til planlovens § 1, stk. 2 søges indføjet et nyt nr. 3 med ordlyden: “at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst”.⁷⁵ Planlovens § 1, stk. 2, nr. 4-6, bliver herefter til nr. 5-7.

Af den nye formålsbestemmelses ordlyd fremgår således et ønske om, at de hensyn, der varetages i planloven, efter lovændringens ikrafttræden skal favne “vækst og udvikling” og “økonomisk velstand”, og at planloven fremover særligt skal tilsigte at skabe gode rammer for “erhvervsudvikling og vækst”. Pågældende formuleringer må betegnes som ganske brede, og en nærmere fastlæggelse af indholdet heraf må være nødvendigt for at kunne indkredse de planmæssige hensyn, der efter lovændringens ikrafttræden kan anses for saglige.

Ordlyden af begreberne “vækst og udvikling” leder til en forståelse af positiv tilvækst af noget, der ikke tidligere var til stede, herunder forøgelse af noget til et højere niveau end før. Sammenholdt med formuleringen “økonomisk velstand” henledes forståelsen på et klart økonomisk perspektiv, således at rammen for tilvæksten eller forøgelsen må være af økonomisk art. Selve begrebet “økonomisk velstand” er imidlertid bredt nok til at kunne indeholde flere former for økonomisk velstand. Der kan eksempelvis henvises til samfundsøkonomi på makroniveau, herunder offentlige myndigheders økonomi, det private erhvervsliv eller til den enkelte borgers økonomi på mikroniveau.

Ordlyden af det nye nr. 3 er imidlertid mere specifik, idet der her er tale om *erhvervsudvikling*. Det må betyde, at der er fokus på det private erhvervsliv, hvilket kan antages at omfatte enhver, der bedriver en erhvervmæssig virksomhed med henblik på at opnå fortjeneste. Erhvervmæssig virksomhed kan imidlertid tage mange former og have vidt forskelligt omfang; der kan på den ene side være tale om større virksomheder med mange ansatte, ligesom der kan være tale om små

⁷⁵ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 1.

virksomheder, der drives i privat regi. Det er ikke umiddelbart på baggrund af bestemmelsens ordlyd muligt at konstatere, hvorvidt der med formuleringen tilsigtes, at planloven skal skabe gode rammer for udviklingen af specielle erhvervstyper eller -former.

Planlovens § 1, stk. 1, bevarer i sin nye form formuleringen: *“Loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen (...)”*. Ligeledes besvares planlovens § 1, stk. 2, nr. 1, i sin nuværende form, hvorefter loven tilsigter, at *“der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner”*. Hermed bevares henvisningen til det helhedsorienterede billede, som den fysiske planlægning hidtil har baseret sig på.

Erhvervs- og Vækstministeren udtalte i fremsættelsestalen, at formålet med lovforslaget er at give kommuner, borgere og virksomheder i hele landet bedre muligheder for at skabe vækst og udvikling med fortsat beskyttelse af landskaber, natur og miljø.⁷⁶ Samme grundlæggende opfattelse af planlægning som resultatet af en afvejning af hensyn fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, idet der her angives, at planlægningen er vigtig for at afveje forskellige samfundsmæssige hensyn og samtidigt give forudsigelighed for borgere og virksomheder, der vil investere i udvikling.⁷⁷

Det kan på baggrund heraf konstateres, at det forudsættes, at de med lovændringen indføjede hensyn til *“vækst og udvikling”*, *“økonomisk velstand”* og *“erhvervsudvikling og vækst”* skal indgå i det allerede eksisterende samspil mellem hensyn i planlovens § 1. Dette fordrer et spørgsmål om, hvordan de med lovforslag nr. L 121 indføjede hensyn skal afvejes overfor de eksisterende hensyn. Dette spørgsmål kan ikke umiddelbart besvares på baggrund af bestemmelsens ordlyd.

Henset til de brede begreber og relativt vage formuleringer, der indføres i planlovens § 1, er det imidlertid nødvendigt at anlægge en fremgangsmåde tilsvarende den, der anvendes til subjektiv fortolkning af bestemmelsen, med henblik på at fastlægge kredsen af saglige planmæssige hensyn i forbindelse med udarbejdelse og vedtagelse af planer.⁷⁸ Den subjektive fortolkning tager udgangspunkt i lovforarbejder, der således også er centrale i forhold til fastlæggelsen af, hvilke hensyn, der fremover kan anses for saglige i henhold til planlovens § 1. Forarbejder til lovforslag nr. L 121 inddrages løbende i forbindelse med den undersøgelse af retspraksis, der følger i speci-alets afsnit 3.2.

⁷⁶ FT 2016-17, tillæg A, fremsættelsestale til lovforslag nr. L 121.

⁷⁷ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 11.

⁷⁸ Bøsning (2013, 3. udg.), s. 306.

3. Planmæssige hensyn

I dette afsnit følger kandidatspecialets undersøgelse af, hvordan de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer af planlovens § 1, stk. 1 og stk. 2, nr. 3, ændrer ved retsstillingen for det skøn, der udøves i forbindelse med planlægning.

Overordnet er afsnittet bygget op i to delafsnit, hvoraf det første indeholder nogle generelle bemærkninger omkring fastlæggelsen af saglige hensyn i forbindelse med skønsudøvelse (afsnit 3.1). I andet delafsnit følger den konkrete undersøgelse, der således bygger videre på første del. Her inddrages central retspraksis vedrørende planmæssige hensyn, som vurderes i lyset af de ændringer, der følger med lovforslag nr. L 121 (afsnit 3.2).

3.1 Fastlæggelse af saglige hensyn i skønsudøvelsen

Som kort præsenteret i afsnit 1.3.2 afhænger kredsen af saglige hensyn ved en skønsudøvelse af det retsgrundlag, skønnet udøves på baggrund af, ligesom vurderingen må foretages ud fra de konkrete omstændigheder i den pågældende sag. I nærværende speciale er fokus på kredsen af saglige planmæssige hensyn, der kan udledes af planlovens formålsbestemmelse, efter gennemførelsen af de ændringer, der følger af lovforslag nr. L 121.

Formålsbestemmelser og -betragtninger spiller ofte en helt central rolle i fastlæggelsen af saglige og usaglige hensyn.⁷⁹ I nogle tilfælde vil hjemmeloven angive en række saglige hensyn, og her vil den skønsudøvende myndighed være forpligtet til at inddrage disse hensyn. I andre tilfælde vil fastlæggelsen af saglige hensyn kræve, at forvaltningsmyndigheden foretager en vurdering ud fra en proces svarende til subjektiv fortolkning i tvivlstilfælde vedrørende betydningen af konkrete bestemmelser. Dette kan tillige være tilfældet, hvis angivelsen af saglige hensyn i lovgivningen ikke giver et klart nok billede eller ikke er udtømmende.⁸⁰ Her spiller lovforarbejder ofte en central rolle, hvilket tillige er tilfældet ved besvarelse af dette speciales problemformulering.⁸¹

Centralt er det endvidere, at formålsbestemmelser og -betragtninger bygger på mål/middel-tankegange. Formålsbestemmelser er således udtryk for bestemte ønskede effekter i samfundet. An-

⁷⁹ Christensen (1991), s. 146f, Buhmann & Tønnesen (2015), s. 263, Bønsing (2013, 3. udg.), s. 306.

⁸⁰ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 305f, Christensen (1991), s. 140.

⁸¹ Christensen (1991), s. 149f.

vendelse af en skønsbeføjelse må følgelig styres af et krav om, at disse konsekvenser søges opnået.⁸² Det kan ydermere være forudsat, at bestemte hensyn skal tillægges en særlig prioritet over andre saglige hensyn.⁸³ I dette tilfælde vil det igen være centralt, at de overvejelser, som lovgiver har gjort sig med formålet med den konkrete regel, inddrages til indkredsningen og prioriteringen af saglige hensyn.⁸⁴

For så vidt angår planlægning og planer er det kendetegnende, at den skønsbeføjelse, som planernes indhold baseres på, kan betegnes vidtgående.⁸⁵ Dette beror på, at det er muligt at fastlægge en relativ bred kreds af saglige hensyn. Dette betyder imidlertid ikke, at der er tale om et helt frit skøn, idet skønnet kan tilsidesættes i klare tilfælde af, at der er inddraget usaglige hensyn eller varetaget uvedkommende interesser.

I forlængelse af det i afsnit 1.3.2 anførte om det materielle specialitetsprincip og i relation til det anførte om formålsbetragtningers betydning skal det tilføjes, at skønsudøvelse på det planretlige område er kendetegnet ved, at der foretages helhedsorienterede vurderinger, hvorfor det er en bred kreds af hensyn, der kan inddrages uden konflikt med det materielle specialitetsprincip.⁸⁶ Det skal imidlertid fremhæves, at kravet om varetagelse af saglige planmæssige hensyn skal fortolkes i planlægningens konkrete kontekst. Der er således forskel på, hvad der kan udgøre saglige planmæssige hensyn på henholdsvis lands-, kommune- og lokalplanniveau.⁸⁷

Kravet om helhedsorienterede vurderinger på det planretlige område spiller endvidere sammen med et forvaltningsretligt princip om, at planmyndighederne har pligt til at inddrage alle relevante hensyn ved beslutningen om en plans indhold.⁸⁸ Som nævnt, er kredsen af lovlige hensyn en bred vifte, og alle hensyn kan følgelig ikke inddrages i enhver planlægningsmæssig henseende. Det er derfor relevant at understrege, at afgørelsen af hvilke hensyn der skal varetages afhænger af den konkrete sag. Man kan således ikke entydigt automatisere stillingtagen til, hvilke hensyn der *altid* skal inddrages ved beslutning om en plans indhold.

Det kan på denne baggrund konstateres, at det ikke er nogen simpel opgave at fastlægge kredsen af saglige hensyn i forbindelse med udøvelsen af et forvaltningsretligt skøn – og særligt ikke på

⁸² Christensen (1991), s. 147.

⁸³ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 317.

⁸⁴ Ibid., s. 306.

⁸⁵ Pagh (2013, 2. udg.), s. 238, Bønsing (2013, 3. udg.), s. 308.

⁸⁶ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 308.

⁸⁷ Pagh (2013, 2. udg.), s. 239.

⁸⁸ Revsbech (1986) s. 271.

planområdet. Af samme grund tager dette speciale ved sin besvarelse af problemformuleringen afsæt i tidligere afgjorte sager om spørgsmålet. Dette skønnes således at være den mest håndgribelige fremgangsmåde, herunder navnlig fordi kredsen af saglige hensyn må fastlægges ud fra de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.

3.2 Saglige planmæssig hensyn efter lovforslag nr. L 121

På baggrund af det i foregående afsnit anførte om fastlæggelse af kredsen af saglige hensyn foretages i nærværende afsnit en belysning af afgørelser på planområdet med henblik på at fastlægge, hvordan ændringerne af planlovens § 1, stk. 1 og stk. 2, nr. 3, påvirker kredsen og afvejningen af saglige planmæssige hensyn efter ikrafttrædelse af lovforslag nr. L 121.

Analysen er opdelt i temaer ud fra de hensyn, der bedømmes af domstole og klagenævn i de inddragede afgørelser. Opdelingen i temaer efter de bedømte hensyn tjener til at sikre overblikket, men da der ikke kan opstilles klare grænser mellem hensynene, vil der forekomme overlap mellem temaerne. Det er centralt, at afgørelserne analyseres i lyset af indholdet af lovforslag nr. L 121. På baggrund heraf vil de tematiserede hensyn diskuteres med inddragelse af forarbejderne til lovændringen med henblik på at fastlægge, hvorvidt der kan påpeges konkrete ændringer i retsstillingen.

3.2.1 Økonomiske hensyn

I den klassiske magtfordrejningslære vil det ofte være ulovligt, at en forvaltningsmyndighed lægger vægt på egne eller private borgeres økonomiske interesser i sagens udfald i forbindelse med en skønmæssig afgørelse. Dette betegnes ofte ”finansiel” eller ”økonomisk” magtfordrejning.⁸⁹ For finansiel magtfordrejning antages det dog både generelt og specifikt for det planretlige område, at disse hensyn ikke altid er usaglige, hvorfor deres relevans må vurderes fra sag til sag.⁹⁰ Det antages således, at der kræves holdepunkter i retskilder for, at hensyn til varetagelse af økonomiske interesser kan anses for saglige.⁹¹

Ved tilvejebringelse af planer står hensyn af finansiel karakter ofte meget centralt som forfulgte hensyn.⁹² Af planlovens § 1, stk. 2, nr. 1, fremgår, at loven særligt tilsigter, at der blandt andet ud

⁸⁹ Bønsing (2013, 3. udg.), s. 314. Buhmann & Tønnesen (2015), s. 266.

⁹⁰ Revsbech (1986), s. 286.

⁹¹ Buhmann & Tønnesen (2015), s. 266. Som udgangspunkt generelt med undtagelse af afgørelser, der umiddelbart vedrører opkrævning af skat eller afgifter m.v.

⁹² Revsbech (1986), s. 287.

fra en samfundsøkonomisk helhedsvurdering skal ske en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner. Det står således klart, at økonomiske hensyn spiller en vis rolle i planlægning også inden ikrafttrædelse af lovforslag nr. L 121.

Spørgsmålet om hvilke hensyn, der kan anses for henholdsvis saglige og usaglige, afhænger af den konkrete sag og det retlige grundlag for denne. Som tidligere anført medfører lovforslag nr. L 121 en ændring af planlovens § 1, som afgrænser de formål og hensyn, der kan og skal varetages ved planlægning. For at besvare specialets problemformulering er det relevant at undersøge, hvilken effekt ændringerne af planlovens § 1, stk. 1 og stk. 2, nr. 3, vil have for sagligheden af økonomiske hensyn.

På baggrund af denne undersøgelse vil det vurderes, hvorvidt grænsen mellem henholdsvis saglige og usaglige økonomiske hensyn rykkes ved gennemførelse af lovforslag nr. L 121. Dette søges afklaret ved en gennemgang af centrale afgørelser på området sammenholdt med en analyse af forarbejderne til lovforslag nr. L 121.

De i nærværende afsnit belyste afgørelser vedrører således alle tilfælde, hvor økonomiske hensyn har været påberåbt af klagere eller sagsøgere som begrundelse for, at en plan ikke varetager saglige planmæssige hensyn. Fokus vil være på at udlede, hvornår der er tale om henholdsvis saglige og usaglige økonomiske hensyn samt vurdere, hvorvidt de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer kan forventes at ændre ved retsstillingen på dette område.

I sagen **MAD2007.309** tog NKN stilling til en lokalplanbestemmelse, der ophævede to tilstandsservitutter, der påhvilede en ejendom, som kommunen selv ejede⁹³:

De to servitutter omhandlede henholdsvis et forbud mod konkurrerende virksomhed og en ret til uhindret vej- og færdselsret gennem et portrum. Påtaleberettiget på begge servitutter var den til hver en tid værende ejer af en bestemt omliggende ejendom. Ejendommen havde hidtil været anvendt til museumsformål, men kommunen havde besluttet at frasælge ejendommen til en bank. Det var i skødet anført, at sælger (kommunen) forpligtede sig til at sørge for, at de to servitutter aflyses. Lokalplanen blev vedtaget samtidigt med forhandlingerne med køberen af ejendommen. Pågældende lokalplan blev indbragt for NKN af den påtaleberettigede. NKN lagde til grund, at kommunen ved vedtagelse af lokalplanbestemmelsen havde varetaget et hensyn til kommunens

⁹³ Naturklagenævnets afgørelse af 12. februar 2007 i sagen NKN-33-00323.

”privatøkonomiske interesser, uden at der forelå den fornødne saglige planlægningsmæssige begrundelse for bestemmelsen”.⁹⁴ Den pågældende lokalplanbestemmelse blev herefter ophævet som ugyldig af NKN.

NKN henviser i sin afgørelse til ”forvaltningsretlig teori og praksis” samt til retspraksis i form af Højesterets afgørelse i U1990.106 H.⁹⁵ Det i sagen forfulgte kommunaløkonomiske hensyn kan umiddelbart anses for at være af den mest snævre art, idet kommunen vedtog pågældende lokalplanbestemmelse alene af hensyn til at opfylde et vilkår i en privatretlig aftale om salg af fast ejendom, som kommunen på tidspunktet for vedtagelsen af planforslaget tilsyneladende allerede havde forpligtet sig til.

Der var således tilsyneladende tale om en rent forretningsmæssig disposition fra kommunens side, hvorfor der kan argumenteres for, at der i MAD2007.309 således er tale om en relativ klar udgave af finansiell magtfordrejning i forbindelse med planlægning. Der kan i denne forbindelse henvises til, at NKN omtaler den varetagede interesse som værende af *privatøkonomisk* karakter. Dette må lede til en klar opfattelse af, at kommunen varetager hensynet til ”sin egen pengepung”. Det kunne ikke ændre ved NKNs afgørelse, at en kommune er forpligtet til at sælge sine ejendomme til den bedst mulige pris, idet kommunen måtte agere på lige fod med andre sælgere og ikke lovligt kunne anvende myndighedsbeføjelser efter planloven til at skaffe sig en bedre stilling.

Indføjelser af hensyn til økonomisk vækst og velstand i planlovens § 1, stk. 1 og stk. 2, nr. 3, er ifølge bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 eksplicit begrundet i ønsket om, at planloven skal bidrage til at give bedre muligheder for at skabe økonomisk vækst.⁹⁶ I MAD2007.309 forfulgte kommunalbestyrelsen hensynet til kommunens egen økonomi som sælger af en fast ejendom. Kommunen kunne tilsyneladende opnå en forhøjet pris, såfremt de to tilstandsservitutter blev ophævet. Dette kan umiddelbart ikke anses for at være omfattet af hensyn til økonomisk vækst og velstand.

Der ses således ikke i bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at sådanne rent forretningsmæssige, snævre kommunaløkonomiske hensyn fremadrettet kan anses for saglige. En lignende sag må således forventes at få et tilsvarende udfald også efter

⁹⁴ MAD2007.309.

⁹⁵ U1990.106/2 Ø er imidlertid afsagt af Østre Landsret. Afgørelsen belyses nedenfor i dette afsnit.

⁹⁶ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 14.

ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer, idet der fortsat vil være tale om finansiel magtfordrejning.

Et andet eksempel på usaglig varetagelse af økonomiske hensyn gennem planlægning ses i sagen **U2010.2311/2 Ø**, hvor en kommune kobled sine økonomiske interesser sammen med værdispildsbetragtninger. Disse hensyn blev prøvet ved landsretten, som tog stilling til, hvorvidt der var tale om finansiel magtfordrejning:

I sagen havde en kommune meddelt en privat bygherre byggetilladelse til at opføre et større beboelsesbyggeri. Den gældende lokalplan gav mulighed for, at mindre betydende lempelser af lokalplanens bestemmelser kunne indrømmes af Byrådet, hvis dispensation ikke meddeltes i strid med principperne i lokalplanen. Det blev imidlertid ved en advokatundersøgelse af sagen konstateret, at bygherren ved den meddelte byggetilladelse var indrømmet lempelser, der lå ud over det, der lovligt kunne indrømmes. Dette beroede på en fejl fra kommunens side. Byggetilladelsen var derfor ulovligt meddelt, hvorfor der skulle ske fysisk eller retlig lovliggørelse af byggeriet. Formanden for kommunens Plan- og Ejendomsudvalg udtalte efterfølgende til et nyhedsmedie, at kommunen ønskede at vælge den løsning, der var billigst ud fra en værdispildsbetragtning for at undgå et sagsanlæg med et større erstatningskrav mod kommunen. Kommunen vedtog og offentliggjorde efterfølgende et lokalplantillæg, der indeholdte et ændret byggefelt, der var identisk med den faktiske placering af det allerede opførte byggeri. I lokalplantillægget var der endvidere fra kommunens side redegjort udførligt for de værdispildsbetragtninger, der udgjorde det centrale hensyn bag lokalplantillæggets indhold. Landsretten lagde til grund, at det pågældende byggeri ikke ville have opnået dispensation fra den oprindelige lokalplan og fandt det bevist, at økonomiske hensyn havde haft en afgørende betydning for vedtagelsen af lokalplantillægget. Lokalplantillægget blev tilsidesat, og kommunen blev dømt til at give pålæg om fysisk lovliggørelse af det ulovlige byggeri.

Det interessante ved sagen i U2010.2311/2 Ø er, at kommunen forsøgte at gøre værdispildsbetragtninger gældende som grundlag for, at planlægning kunne anvendes til at begrænse et deliktretligt erstatningskrav, der måtte forventes rettet mod kommunen. Der var således ikke tale om en kontraktretlig forpligtelse, som det var tilfældet i MAD2007.309, men derimod et forsøg på at begrænse et erstatningsansvar gennem planlægning. Disse to situationer er dog meget ens: Kommunen varetager et hensyn til kommunens egen økonomi i det, der i sin kerne er en privatretlig tvist.

Det fremgik af den advokatundersøgelse, som kommunen havde foranstaltet inden retssagens anlæg, at erstatningskravet fra bygherren ved pålæg om fysisk lovliggørelse måtte antages at blive

en hel del større end det erstatningskrav, naboerne til byggeriet ville kunne rejse ved retlig lovliggørelse.⁹⁷ Dette var der udførligt redegjort for i lokalplansforslaget, men det affødte ikke en bemærkning fra landsretten i dennes begrundelse. Det kan på denne baggrund udledes, at landsretten lagde en del vægt på formanden for Plan- og Ejendomsudvalgets udtalelser til pressen om, at kommunen i den pågældende sag søgte at begrænse et sagsanlæg, og altså ikke lagde vægt på den relativt omfattende argumentation om værdispildsbetragtninger, der var indskrevet i lokalplantillægget.

Det fremstår rimeligt, at værdispildsbetragtninger i relation til finansiell magtfordrejning generelt burde kunne anses for saglige.⁹⁸ Landsrettens afgørelse må således antages at bero på, at de pågældende værdispildsbetragter blev anset som et udtryk for, at kommunen gennem lokalplantillægget reelt søgte at minimere det erstatningskrav, som højst sandsynligt ville blive rettet mod kommunen. Der var således efter landsrettens opfattelse ikke tale om reelle værdispildsbetragtninger af samfundsmæssig karakter. Dette relativt snævre kommunaløkonomiske hensyn ansås altså ikke for at udgøre et sagligt planmæssigt hensyn, hvorfor lokalplantillægget blev tilsidesat af landsretten. Det kunne ikke ændre ved denne vurdering, at hensynet var ”pakket ind” i værdispildsbetragtninger, der fremstod rimeligt velunderstøttede.

Spørgsmålet er herefter, hvorvidt sådanne værdispildsbetragtninger, som i U2010.2311/2 Ø, kan udgøre et sagligt planmæssigt hensyn efter ikrafttrædelse af de ændringer, der følger af lovforslag nr. L 121. I bemærkningerne udtrykkes et ønske om, at planlægning skal bidrage til at skabe vækst, herunder navnlig på baggrund af behovet for økonomisk vækst og øget velstand.⁹⁹ Det angives i bemærkningerne til ændringen af planlovens § 1, stk. 1, at:

”Ved nyaffattelsen vil bestemmelsen afspejle de samfundsmæssige udfordringer, som loven skal være med til at imødekomme i forhold til at skabe gode rammer for vækst, udvikling og øget økonomisk velstand (...) Bestemmelsen ændres, så der både er fokus på virksomheders og borgeres muligheder for at skabe vækst og udvikling (...)”¹⁰⁰

Der kan på baggrund heraf argumenteres for, at sådanne værdispildsbetragtninger muligvis ønskes varetaget, såfremt et væsentligt værdispild vil føre til begrænsning af den generelle vækst

⁹⁷ U2010.2311/2 Ø, s. 2319.

⁹⁸ Gøtze (1999), s. 146.

⁹⁹ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 53.

¹⁰⁰ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 53.

og/eller velstand i området. Dog er fokus i bemærkningerne tilsyneladende på borgernes og virksomhedernes muligheder for at skabe vækst. Det må således være en forudsætning for sagligheden af værdispildsbetragtninger, som dem anlagt i U2010.2311/2 Ø, at pågældende værdispild går ud over erhvervslivets eller borgernes muligheder for at skabe vækst i det pågældende planområde. Dette kunne eksempelvis være tilfældet, såfremt nedrivning af ejendommen ville påvirke det generelle erhvervsliv i området negativt.

Landsretten lagde tilsyneladende en del vægt på udvalgsformandens udtalelser til pressen, hvilket taler for, at værdispildsbetragtninger, som i den foreliggende sag muligvis kunne have haft karakter af et sagligt planmæssigt hensyn, hvis sådanne udtalelser ikke forelå. Det kan i stedet tænkes at landsretten ville have lagt vægt på den omfattende argumentation om værdispildsbetragtninger, som var indskrevet i selve lokalplantillægget.

Det er dog svært at argumentere for sagligheden af værdispildsbetragtninger ud fra betragtningen om økonomisk velstand i planområdet i det tilfælde, hvor der er tale om et erstatningskrav rettet mod kommunen af borgere eller virksomheder. Det er således svært at se grundlag i bemærkningerne for, at et hensyn som bedømt i U2010.2311/2 Ø fremover kan anses for sagligt, når dette reelt er udtryk for, at en kommune søger at begrænse et overhængende erstatningskrav mod sig. Der er i denne sag, som i MAD2007.309, tale om et for snævert økonomisk hensyn til kommunens egen økonomi.

Opfattelsen af de snævre økonomiske hensyn som usaglige kommer ligeledes til udtryk i **NMK-33-00475**, der omhandler varetægelse af økonomiske hensyn ved tilvejebringelse af en lokalplan¹⁰¹:

Efter salget af en kommunalt ejet ejendom vedtog kommunalbestyrelsen en lokalplan, som gav mulighed for nedrivning af de eksisterende fem bygninger samt opførelse af ny bebyggelse med seks boliger. Klager, der var en borger i området, gjorde gældende, at kommunen havde udnyttet sin dobbeltrolle som planmyndighed og sælger af ejendommen til at tilføre kommunen en økonomisk gevinst. Det fremgik af skødet, at køber ønskede at nedrive den eksisterende bebyggelse. På dette tidspunkt var en tidligere byplanvedtægt gældende, og nedrivning var betinget af tilladelse fra kommunen. Det var klagers synspunkt, at kommunen direkte eller implicit havde stillet køber i udsigt, at der ville blive givet tilladelse til nedrivning af de eksisterende bebyggelser, og at køber ikke ville have betalt 12,1 mio. kr. for ejendommen (ca. tre gange grundværdien), hvis der ikke

¹⁰¹ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 24. maj 2011 i sagen NMK-33-00475.

kunne ske nedrivning. Det fremgik af lokalplanredegørelsen, at baggrunden for lokalplanen var at kommunen i efteråret 2006 modtog en ansøgning om nedrivning af de fem bygninger på ejendommen, og at ansøger ønskede at opføre ni boliger som rækkehuse. Kommunen nedlagde i den forbindelse et §14-forbud, og forslag til den første lokalplan ud af i alt tre blev herefter fremlagt. Der var en række indsigelser imod byggefelternes størrelse, og kommunen udarbejdede herefter forslag til den efterfølgende lokalplan, som indeholdte muligheden for opførelse af 1 bygning med 6 boliger. Der var mange indsigelser mod det andet forslag, hvorfor kommunen besluttede, at der skulle udarbejdes endnu et forslag. Forslagsstilleren var en beboer i området, som i samarbejde med Teknisk Forvaltning og ejeren af grunden, havde indarbejdet det nye bebyggelsesforslag i den endelige lokalplan, der udgjorde omdrejningspunktet for NMKNs afgørelse. NMKN fandt ikke baggrund for at give klager medhold i, at kommunen primært havde varetaget usaglige hensyn til kommunens økonomi.

I NMK-33-00475 tog NMKN stilling til spørgsmålet om pågældende kommune havde tilvejebragt en lokalplan under hensyntagen til kommunens egne økonomiske interesser. NMKN bemærker i sagen, i overensstemmelse med generel praksis, at en kommune, når det er planlægningsmæssigt relevant, kan udarbejde planforslag i overensstemmelse med planlovens kapitel 6. Opfattelsen af baggrunden for tilvejebringelse af den omstridte lokalplan var således central for sagligheden af de forfulgte hensyn i sagen.

Efter NMKNs opfattelse var de forfulgte hensyn ikke kommunens egne økonomiske interesser. I stedet var udarbejdelse og vedtagelse af lokalplanen knyttet til ønsket om muligheden for at opføre nye boliger på en ejendom. Dette blev af NMKN anset som værende et sagligt planmæssigt hensyn. Sammenholdt med MAD2007.309 og U2010.2311/2 Ø ses det også umiddelbart, at forløbet op til vedtagelse af lokalplanen vidner om et mere reelt planlægningsmæssigt forløb, hvorfor det kan antages, at en eventuel økonomisk interesse, som kommunen måtte have i lokalplanens indhold, kan være trådt i baggrunden for mere umiddelbart saglige planmæssige hensyn.

Højesteret har i sagen **U1991.373 H** taget stilling til en sag med lignende forhold:

I en lokalplan var det bestemt, at ny bebyggelse ikke måtte tages i brug, før bebyggelsen var tilsluttet det kommunale bynet til radio- og TV-modtagelse, og der måtte ikke opsættes nye udvendige antenneanlæg. En antenneforening indbragte lokalplanen for domstolene og gjorde gældende, at pågældende lokalplanbestemmelse varetog kommunens egne økonomiske interesser. I sagen indgik et brev fra kommunen til sagsøgers advokat, hvori kommunen angav, at kommunen med lokalplanbestemmelsen blandt andet ønskede at sikre sin investering i bynettet. Både landsretten

og Højesteret fandt imidlertid ikke, at der var grundlag for at antage, at lokalplanbestemmelsen forfulgte usaglige hensyn.

Det fremgår af U1991.373 H, at Højesteret ikke tog direkte stilling til anbringendet om det usaglige økonomiske hensyn, idet det blot tiltrædes, at der ikke var grundlag for at antage, at planlægningen ikke beroede på det, Højesteret betegner som ”*planlægningsmæssige overvejelser*”.¹⁰² Det pågældende brev med oplysning om, at kommunen med lokalplanbestemmelsen ønskede at sikre sin investering affødte end ikke en bemærkning.

Michael Gøtze (1999) anfører om Højesterets afgørelse i sagen, at opretholdelsen af lokalplanbestemmelsen må anses at bero på, at dommerne fandt kravet om tilslutning til det kommunale bynet rimeligt, selv om det forfulgte en finansiell interesse i at sikre indtægter.¹⁰³ Afgørelsen illustrerer på linje med NMKNs afgørelse i sagen NMK-33-00475, at visse mere snævre kommunaløkonomiske hensyn sagligt kan varetages ved planlægning, herunder navnlig såfremt de falder sammen med mere umiddelbart saglige planmæssige hensyn. Det bemærkes imidlertid, at sagen i U1991.373 H er afgjort af Højesteret, hvilket giver afgørelsen høj retskildeværdi.

Bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 giver udtryk for, at hensynet til vækst og udvikling er en essentiel del af ændringen af planloven, jf. det citerede ovenfor. Ændringsforslaget til formålsbestemmelsen er begrundet i ønsket om, at der ved planlægningen skal gives gode rammer for økonomisk vækst og øget velstand. Det er forudsat i bemærkningerne til lovforslag nr. L 121, at kommunerne med den ændrede formålsbestemmelse i højere grad end tidligere kan prioritere vækst og udvikling ved tilvejebringelse af planer. Ydermere ses der et ønske fra lovgivers side om at indføre et hensyn til lokalsamfundenes udvikling i de forskellige områder.¹⁰⁴

Det kan således tænkes at kredsen af saglige økonomiske hensyn i fremtiden vil blive bredere, hvilket vil have en indvirkning på sagligheden af hensyn til bagvedliggende interesser, som det var tilfældet i sagerne i NMK-33-00475 og U1991.373 H. Kommuner med mere eller mindre konkrete økonomiske interesser i indholdet af en plan, eksempelvis hvis kommunen sælger eller har solgt fast ejendom i planområdet, må forventes i højere grad end tidligere at kunne varetage

¹⁰² U1991.373 H, s. 378.

¹⁰³ Gøtze (1999), s. 148.

¹⁰⁴ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 53.

hensyn til egne økonomiske interesser, såfremt disse kan indeholdes i bredere, vikarierende økonomiske hensyn til udvikling af pågældende planområde eller private borgere eller virksomheders økonomi.

En afgørelse, som anses for at være væsentlig på området for vurderingen af grænsen mellem saglige og usaglige økonomiske hensyn i planlægning, er Østre Landsrets afgørelse i **U1990.106/2 Ø**:

En lokalplan var udarbejdet og vedtaget af en kommunalbestyrelse for et område, der blandt andet omfattede en ejendom, hvorpå der var projekteret og delvist påbegyndt et byggeri af et større feriecenter. Projektet skulle placeres på en fast ejendom, som kommunen mange år forinden havde solgt til udviklerne bag projektet. Projektet havde imidlertid været længere tid undervejs, og dets form var blevet ændret flere gange grundet udfordringer med gennemførelsen blandt andet på grund af sommerhuslovgivningen, diverse retlige tvister og projektudviklernes økonomiske forhold. Lokalplanen gjorde det muligt at lovligt fremme byggeriet, ligesom den i det væsentlige hindrede ejerne af naboejendomme i at bebygge deres arealer. En række berørte borgere indbragte lokalplanen for domstolene og gjorde gældende, at kommunen alene havde varetaget en enkelt grundejers interesser, ligesom der var inddraget usaglige hensyn i planlægningen i form af udviklernes og kommunens økonomiske interesser. Kommunen anførte, at man havde forhandlet med ejerne af Lalandia-området, idet man indgik i en kontraktrelation med disse, men at man fra kommunens side ønskede at varetage et hensyn til udviklingen i kommunen ved at fremme det igangværende byggeri. Landsretten fandt det godtgjort, at pågældende lokalplan havde fået sin form for at opnå lovliggørelse af et igangværende byggeri, samt at kommunen på baggrund af bestemmelser i skødet kunne imødesee problemer, hvis byggeriet måtte standses. Kommunen havde derved varetaget ”egne og/eller den pågældende grundejers privatøkonomiske interesser”.¹⁰⁵

De økonomiske hensyn i sagen omhandlede tilsyneladende tre forskellige økonomiske interesser: Kommunens snævre økonomiske interesse i at opfylde skødets bestemmelser, udviklernes privatøkonomiske interesser og kommunens bredere økonomiske interesse i en handels- og beskæftigelsesmæssig udvikling i kommunen. I sagen ses således en kontraktrelation mellem kommunen og en privat part vedrørende et areal med nogle mere eller mindre konkrete økonomiske interesser i planlægningens indhold knyttet hertil, både for kommunen og de private udviklere bag projektet. Dette sættes imidlertid i relief til kommunens interesse i at forbedre den handels- og beskæftigelsesmæssige situation i kommunen, der tillige forsøges varetaget i lokalplanen.

¹⁰⁵ U1990.106/2 Ø, s. 112.

Sagen i U1990.106/2 Ø vedrørte en tvist om en lokalplan vedtaget før planlovens ikrafttræden i 1992. Det samme gør sig gældende for afgørelsen i U1991.373 H, der er belyst ovenfor. Dette fratager dog ikke afgørelserne deres relevans i forhold til besvarelse af specialets problemformulering, idet planlovens formålsbestemmelse, som præsenteret i afsnit 2.1.2, bygger på den tidligere planlovgivning. Der henvises endvidere til pågældende afgørelser i den juridiske litteratur, når gældende ret efter planlovens ikrafttræden søges fastlagt.¹⁰⁶

Landsretten fandt i U1990.106/2 Ø, at hverken udviklernes privatøkonomiske interesser, kommunens snævre økonomiske interesse *eller* kommunens bredere interesse i den handels- og beskæftigelsesmæssige udvikling i kommunen var hensyn, der lovligt kunne varetages i lokalplanen.¹⁰⁷ Det kan på baggrund af gennemgangen af afgørelserne ovenfor umiddelbart konstateres, at kommunens egne snævre privatøkonomiske interesse fortsat vil være usaglige efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer. Det må derfor vurderes, hvorvidt hensynet til den handels- og beskæftigelsesmæssige udvikling i kommunen og udviklernes privatøkonomiske interesser fremover vil kunne betragtes som saglige.

I den politiske aftale, der ligger til grund for lovforslag nr. L 121, fremhæves ønsket om, at planloven i øget grad skal bidrage til jobskabelse i områder med mangel på dette, herunder navnlig kystnære områder.¹⁰⁸ Dette ses i en sammenhæng med, at det i bemærkningerne til den nyaffattede § 1 fremgår, at:

”Hensynet til vækst og udvikling skal udmøntes forskelligt alt efter hvilken landsdel planlægningen angår. Det er dermed op til den enkelte kommune at skabe gode rammer for den lokale vækst og udvikling, herunder erhvervsmæssig udvikling såvel som bosætningsmæssig udvikling.”¹⁰⁹

Formuleringen åbner op for, at inddragelse af hensyn til økonomisk vækst skal afhænge af, hvor i landet det pågældende planområde ligger. Dette må imidlertid i forvejen antages at være tilfældet ud fra det generelle krav om en helhedsorienteret tilgang til planlægningen. Det er dog interessant

¹⁰⁶ Se eksempelvis Pagh (2013, 2. udg.), s. 238, og mere generelt om finansiel magtfordrejning; Bønsing (2013, 3. udg.), s. 314 og Christensen (1991), s. 152, Gøtze (1999), s. 147f.

¹⁰⁷ U1990.106/2 Ø, s. 112.

¹⁰⁸ Aftale mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti (Juni 2016), s. 15.

¹⁰⁹ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 53.

ud fra et magtfordrejningsperspektiv, at visse kommuner tilsyneladende i højere grad kan inddrage hensyn til økonomisk vækst end andre, uden at der vil blive tale om magtfordrejning.

Den politiske aftale bag lovforslag nr. L 121 omtaler endvidere en række erhvervsudviklingsmæssige interesser mere konkret. Således omtales jobskabelse som en central interesse i områder, hvor der savnes jobmuligheder. Der udtrykkes et ønske om understøttelse af hensyn til vækst og jobpotentiale i de kystnære områder under fortsat hensyn til de åbne kyster. I denne forbindelse nævnes specifikt turismeerhverv.¹¹⁰

I U1990.106/2 Ø regulerede den omtvistede lokalplan et kystnært område på Lolland, hvor der søgtes opført et større feriecenter. Der er således tale om et turismeforetagende i et kystnært yderområde, hvor det på pågældende tidspunkt sandsynligvis var muligt for kommunen at føre bevis for et konkret behov for øget beskæftigelse og handel. På baggrund heraf ses der gode argumenter for at konstatere, at hensynet til den handels- og beskæftigelsesmæssige udvikling i det område, som lokalplanen regulerede, sagligt vil kunne inddrages i en lignende sag efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer. Det samme må antages at gøre sig gældende for så vidt angår udviklernes privatøkonomiske interesser.

Spørgsmålet er herefter, hvorvidt sådanne hensyn til handel og beskæftigelse i kommunen vil kunne bære kommunens mere snævre privatøkonomiske interesse igennem, som det var tilfældet i sagen i U2010.2311/2 Ø. Dette spørgsmål må nok besvares bekræftende blandt andet under henvisning til, at kommunens snævre privatøkonomiske interesse i U2010.2311/2 Ø må anses for langt mere aktuel, navnlig henset til det tidsmæssige perspektiv. Der var i U1990.106/2 Ø forløbet ca. 25 år fra salget af ejendommen til udviklerne, til den omtvistede lokalplan blev vedtaget. I U2010.2311/2 Ø var der derimod ikke forløbet mere end 10 år.¹¹¹ Det kan på denne baggrund anføres, at to ud af tre økonomiske interesser i U1990.106/2 Ø efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer vil være saglige planmæssige hensyn.

Det må endvidere bemærkes, at landsretten i sin begrundelse i U1990.106/2 Ø ikke er specifik med hensyn til at sondre mellem de forskellige økonomiske interesser. Det angives således, at kommunen ved lokalplanen havde varetaget ”*egne og/eller den pågældende grundejers privatøkonomiske interesser*”.¹¹² Det må på baggrund af ovenstående antages, at en lignende sag ikke

¹¹⁰ Aftale mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti (Juni 2016), s. 4.

¹¹¹ U1990.106/2 Ø, s. 107, og U2010.2311/2 Ø, s. 2313.

¹¹² U1990.106/2 Ø, s. 112.

vil kunne afgøres med en tilsvarende begrundelse efter ikrafttrædelse af ændringerne. Varetagelse af en privat borger økonomiske interesser må således fremover anses for sagligt, hvorfor der ved afgørelse af en lignende sag under det nye regime, må skulle sondres mellem, hvorvidt der er tale om varetagelse en privat borgers økonomiske interesser eller kommunens egne snævre privatøkonomiske interesser. Denne sondring bliver central for fremtidige afgørelser.

Opsamling

Det kan udledes på baggrund af gennemgangen af retspraksis sammenholdt med analysen af forarbejder og bemærkninger til lovforslag nr. L 121, at det må forventes, at der efter ikrafttrædelse af ændringerne vil kunne lægges vægt på økonomiske hensyn i flere tilfælde end hidtil. Kredsen af saglige økonomiske hensyn vil således blive bredere.

Der ses holdepunkter for, at formålet med planloven om at skabe økonomisk vækst og velstand vil medføre flere planlægningsmæssige dispositioner som tilgodeser økonomiske interesser. Det kan endvidere konstateres, at kommuner fremover sagligt vil kunne lægge vægt på private borgers og virksomheders økonomiske interesser.

I de første tre afgørelser er der tale om det, der bedst kan betegnes varetagelse af hensyn til kommuners relativt snævre økonomiske interesser. Der ses ikke i bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 eller øvrige forarbejder hertil holdepunkter for, at sådanne snævre økonomiske hensyn i fremtiden kan anses for saglige. Belysningen af retspraksis viser imidlertid, at kommuners egne snævre økonomiske interesser i visse tilfælde kan varetages sagligt gennem planlægning, såfremt disse kan indeholdes i andre og mere umiddelbart saglige planmæssige hensyn.

En del af de belyste afgørelser angår endvidere kommuners bredere økonomiske interesser, herunder varetagelse af hensyn til udvikling af beskæftigelse og handel i kommunen. Disse hensyn må antages at udgøre saglige planmæssige hensyn efter ikrafttrædelse af lovændringerne. Det må endvidere forventes, at disse hensyn kan "bære" en underliggende, mere snæver økonomisk interesse, som kommunen måtte have i planlægningens indhold.

3.2.2 Erhvervsudvikling

Med lovforslag nr. L 121 indføres et nyt nr. 3 til planlovens § 1, stk. 2, med ordlyden: "*at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst*". Dette bliver således et af de hensyn, der skal varetages gennem planlægning og tillægges vægt ved planmyndighedernes administration i hen-

hold til planloven. Som præsenteret i afsnit 2.2 skal hensynet til erhvervsudvikling og vækst fremover indgå med de andre planmæssige hensyn, der afvejes i den samlede helhedsvurdering, som planlægning baseres på.

I den tidligere version af planloven er hensynet til erhvervsudvikling dog allerede implicit indeholdt i formålsbestemmelsen, jf. planlovens §1, stk. 2, nr. 1, der har ordlyden: *”at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner”*. Erhvervsudvikling og erhvervets forhold er en del af det samfundsøkonomiske perspektiv, som et hensyn, der skal inddrages og afvejes ud fra § 1, stk. 2 nr. 1, og ikke som nu et særskilt hensyn.¹¹³ Hensynenes status som saglige er dog i en vis grad omdiskuteret, hvilket gennemgangen af retspraksis i nærværende afsnit skal vise.

Det centrale spørgsmål, der søges afklaret i dette afsnit er, hvorvidt de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer har som effekt, at erhvervsdrivende reelt vil få nye udviklingsmuligheder og bedre rammer til vækst som følge af lovændringen. Det er derfor centralt at afklare, hvordan hensynet til erhvervsudvikling håndteres i praksis under den tidligere version af planloven og vurdere, hvorledes dette kan antages at ændres efter lovændringen. Spørgsmålet er således, hvad indføjelser af det eksplicite hensyn til erhvervsudvikling vil have af betydning for fremtidige afgørelser.

I dette afsnit vil centrale afgørelser angående varetagelse af erhvervsinteresser og -hensyn blive behandlet med henblik på at klarlægge, hvordan disse hensyn håndteres ved planlægning under den tidligere version af planloven. Derefter vil afgørelserne blive vurderet i lyset af de ændringer, som følger af lovforslag nr. L 121. Dette sker ud fra spørgsmålet om, hvordan ændringen af formålsbestemmelsen vil ændre retsstillingen.

Den første afgørelse, som belyses omhandler tre sager, **NMK-33-02434**, **NMK-34-00232** og **NMK-41-00149**, som blev behandlet samlet af NMKN¹¹⁴:

I sagen havde en kommunalbestyrelse vedtaget en lokalplan og et kommuneplantillæg for et område, der blev udlagt til golf- og feriecenter. Danmarks Naturfredningsforening (”DN”) indbragte planerne for NMKN og gjorde gældende, at lokalplanen stred mod retningslinjerne for det pågældende rammeområde i den gældende kommuneplan. Området var udlagt til beskyttelsesområde

¹¹³ FT 1990-91, tillæg A, sp. 4435.

¹¹⁴ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 23. maj 2014 i sagerne NMK-33-02434, NMK-34-00232 og NMK-41-00149.

for natur-, kultur-, geologi- og landskabsinteresser. Dette kunne ifølge DN ikke overholdes ved anvendelse af arealerne til golfbane og feriecenter. DN gjorde på denne baggrund gældende, at planlægningen ikke var båret af saglige planmæssige hensyn. Kommunalbestyrelsen anførte, at den planlægningsmæssige begrundelse blandt andet var, at projektet styrkede lokalområdet ved at bidrage med helårsarbejdspladser, ikke hindrede offentlighedens adgang til en å i området og udvikle turismen i området baseret på stedbundne oplevelser. NMKN fandt, at lokalplanen var baseret på planmæssige relevante hensyn og afviste, at lokalplanens indhold varetog usaglige hensyn.

NMKN fandt i sagen, at man ikke havde kompetence til at tage stilling til hensigtsmæssigheden af at planlægge for et feriecenter og en golfbane i forhold til de landskabelige værdier i området. NMKN fokuserede derfor alene på, hvorvidt planlægningen var baseret på usaglige hensyn. Herom udtalte NMKN, at:

”Det fremgår (...), at lokalplanen skal bidrage til realisering af regionale mål for turismens udvikling, (...) at planlægningen skal styrke lokalområdet generelt, bl.a. ved at bidrage med helårsarbejdspladser.

Efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse er Favrskov Kommunes lokalplan for golf og feriecentret baseret på planlægningsmæssigt relevante hensyn.”¹¹⁵

NMKN fandt således, at lokalplanen, der i bredt omfang forfulgte hensyn til erhvervsudvikling, var baseret på planmæssige relevante hensyn. Det kan på baggrund heraf umiddelbart konstateres, at der i henhold til klagenævnspraksis også inden ikrafttrædelse af lovændringen sagligt kan lægges vægt på hensyn til erhvervsudvikling i planlægning. DN gjorde i sagen gældende, at lokalplanen var vedtaget ud fra usaglige planmæssige hensyn, hvilket blev afvist af NMKN. Erhvervsudvikling vil dog under alle omstændigheder fremover kunne anses som et sagligt planmæssigt hensyn umiddelbart på baggrund af ordlyden af det indføjede nr. 3 til planlovens § 1, stk. 2.

I sagen ses beskyttelsesinteresser i forhold til natur og landskab endvidere afvejet overfor erhvervsinteresser i form af helårsarbejdspladser og udvikling af turismen i området. Dele af lokal-

¹¹⁵ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 23. maj 2014 i sagerne NMK-33-02434, NMK-34-00232 og NMK-41-00149, s. 14.

planområdet var således i kommuneplanen udpeget som et område af særlig landskabelig og geologisk interesse. Disse interesser anses ofte, lidt forenklet, som antagonistiske til erhvervsinteresser.

Det fremgik endvidere af kommuneplanens retningslinjer, at byggeri og anlægsarbejder m.v., som kunne sløre landskabets dannelsesformer indenfor områder af særlig geologisk interesse, skulle undgås, medmindre der var tale om forbedringer af områdernes værdi, eller hvis det kunne begrundes ud fra særlige samfundsmæssige hensyn.¹¹⁶ NMKN fandt i sin afgørelse ikke anledning til at tilsidesætte kommunens skønmæssige afvejning af disse hensyn. Det kan på denne baggrund argumenteres for, at tilstedeværelsen af natur- og landskabsmæssige beskyttelsesinteresser ikke i sig selv afskærer kommunen fra at varetage og lægge vægt på hensyn til erhvervsudvikling. Der skal foretages en helhedsvurdering.

Der peges i bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 på et behov for at styrke mulighederne for *vækst, beskæftigelse og bosætning* i hele Danmark.¹¹⁷ Dette kombineres med en betragtning om, at planloven i sin tidligere version indebærer en række udfordringer, der begrænser kommunerne i forhold til at lade borgere og virksomheder skabe erhvervsudvikling lokalt.¹¹⁸ Der tegnes således et billede af, at planloven har en uønsket begrænsende effekt og ikke kan løse nutidens udfordringer, når det kommer til udvikling i et erhvervmæssigt perspektiv.

Vurderes NMKNs afgørelse i sagerne NMK-33-02434, NMK-34-00232 og NMK-41-00149 i lyset af lovforslag nr. L 121 ses det, at hensyn til erhvervsudvikling i et vist omfang allerede varetages i planloven. Der kan derfor argumenteres for, at der ved tilføjelsen af det nye nr. 3 til planlovens § 1, stk. 2, ikke umiddelbart tilføjes nye hensyn til kredsen af saglige hensyn, der kan varetages gennem planlægning.

Det bliver derfor centralt at vurdere, hvorvidt de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer betyder, at hensyn til erhvervsudvikling skal prioriteres anderledes end tidligere. En anden klagenævnsafgørelse, **NMK-31-01710**, kan bidrage til dette¹¹⁹:

¹¹⁶ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 23. maj 2014 i sagerne NMK-33-02434, NMK-34-00232 og NMK-41-00149, s. 15.

¹¹⁷ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 11.

¹¹⁸ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 11.

¹¹⁹ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 16. marts 2016 i sagen NKM-31-01710.

En kommune havde på baggrund af en ansøgning fra en række erhvervsdrivende meddelt en landzonetilladelse til opstilling af en antennemast, jf. planlovens § 35. Masten skulle give virksomhederne en mere stabil datadækning, da denne var stærkt begrænset i området på daværende tidspunkt. Placeringen af masten var i et åbent område uden særlige landskabsudpegninger. Der lå dog en skov mod vest, der var udpeget som bevaringsværdig kulturmiljø. En gruppe borgere påklagede tilladelsen til NMKN og gjorde blandt andet gældende, at masten ville være skæmmende i landskabet, og at kommunen ikke fulgte NMKNs praksis, som angav at man skulle placere antennemaster ved bymæssig bebyggelse af hensyn til friholdelse af det åbne land for tekniske anlæg. Klagerne angav endvidere en række forslag til andre placeringer af masten, der ikke ville medføre skæmme af omgivelserne, men heller ikke ville bidrage med en tilsvarende god datadækning. NMKN fandt, at kommunen havde lavet en tilstrækkelig undersøgelse af alternative placeringer for at tilgodese de landskabelige hensyn. Nævnet lagde endvidere vægt på, at de landskabelige hensyn ikke talte tilstrækkeligt imod den valgte placering, og alternative placeringer var ikke fundet brugbare, hvis man ville opnå den ønskede datadækningsgrad. NMKN opretholdt på denne baggrund landzonetilladelsen.

NMKNs afgørelse i sagen NMK-31-01710 vedrører en landzonetilladelse. Afgørelsen skønnes dog alligevel at have relevans for belysning af afvejningen af hensyn til erhvervsudvikling over for naturinteresser. Afgørelsen illustrerer således, hvordan hensyn til erhvervsudvikling kan afvejes overfor natur- og landskabsinteresser og i visse tilfælde prioriteres højere end disse. Det ses i afgørelsen, at hensynet til det lokale erhvervslivs behov for bedre datadækning konkret opvejer hensyn til beskyttelse af natur i form af de landskabsmæssige interesser.

Det kan tænkes, at der efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer ønskes en prioriteret vægtning af hensyn til erhvervsudvikling. Den helhedsorienterede planlægning fastholdes således, men vægtskålen kunne antages at hælde mere til de erhvervsudviklingsmæssige hensyn, end det tidligere har været tilfældet. Spørgsmålet er herefter, hvordan indholdet af lovforslag nr. L 121 vil ændre på retsstillingen, når det gælder afvejning af erhvervshensyn overfor modsatstillede natur- og miljøhensyn. Om afvejning af hensyn til erhvervsudvikling over for naturbeskyttelseshensyn angiver bemærkningerne til lovforslag nr. L 121, at:

”Kommunerne kan med den ændrede formålsbestemmelse i højere grad end tidligere prioritere vækst og udvikling – dog under fortsat hensyntagen til natur og miljø.”¹²⁰

¹²⁰ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 53.

Der angives i bemærkningerne en vis rettesnor i forhold til den ønskede prioritering af hensyn til erhvervsudvikling overfor natur- og miljøhensyn. Hensyn til erhvervsudvikling skal således vægtes højere end tidligere, men under fortsat hensyntagen til natur- og miljøinteresser. Erhvervsministeren har endvidere i et ministersvar til Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg udtalt sig mere konkret om afvejningen af de planmæssige hensyn. Her angives det, at:

”Moderniseringen af planloven vil understøtte en bedre balance mellem hensyn til vækst og udvikling og hensyn til natur og miljø. Det betyder ikke, at hensyn til vækst og udvikling skal prioriteres forud for hensyn til natur og miljø.”¹²¹

Det kan hermed lægges til grund, at hensyn til erhvervsudvikling ikke altid skal prioriteres forud for hensyn til natur og miljø, men det må dog forudsættes, at muligheden fortsat er tilstede, som det er tilfældet i de to belyste afgørelser. Det kan på baggrund heraf i forhold til de to belyste afgørelser konstateres, at de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer vil lette argumentationen i forhold til, at hensyn til erhvervsudvikling skal vægtes højere i den skønsmæssige afvejning af interesser. I disse tilfælde vedrørte det anlæg af et golf- og feriecenter og opstilling af en antennemast, men man kan forestille sig lignede situationer, hvor det samme kan antages at blive tilfældet.

Det er i afsnit 3.2.1 præsenteret, at der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 er lagt vægt på, at der skal inddrages geografiske forskelle i hensynsafvejningen. I forhold til sagen i NKM-31-01710 kan der lægges vægt på, at der skabes erhvervsudvikling i et yderområde med en begrænset datadækning, der konkret påvirker de erhvervsdrivende virksomheder negativt. Det er således relevant at fremhæve, at det vigtigt for virksomheder i yderområder, at der er god datadækning, men det samme vil gøre sig gældende for flere forskellige fornødenheder, når det kommer til erhvervsdrivende virksomheders behov.

Det er dog sandsynligt, at sager som disse efter ikrafttrædelse af lovændringen fortsat vil blive indbragt for Planklagenævnet, navnlig fordi skønafvejningen og helhedsvurderingerne varierer fra plan til plan på baggrund af det konkrete planområde og de konkrete interesser, der gør sig gældende. Det står således klart med henvisning til de ovenfor citerede bemærkninger i lovforarbejderne til lovforslag nr. L 121, at hensyn til erhvervsudvikling ikke altid kan opveje hensyn til

¹²¹ Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg 2016-17, lovforslag nr. L 121, endeligt ministersvar på spørgsmål nr. 30.

natur- og miljøbeskyttelse. Lovændringen vil dog med sandsynlighed lette argumentere for gennemførelse af projekter, som ses i disse sager, og sandsynligvis også mere vidtgående projekter på baggrund af saglige planmæssige hensyn til erhvervsudvikling. Heri kan der ses en ændring i retsstillingen.

En anden sag, der kan bidrage til at belyse varetagelse af hensyn til erhvervsudvikling er **FOB.2002.238**, hvor Ombudsmanden tog stilling til planlægning, der varetager erhvervsinteresser – dog på et større niveau¹²²:

En grundejer havde klaget til Ombudsmanden og gjort gældende, at Miljø- og Energiministeriet havde forfordelt vindmølleindustriens privatøkonomiske interesser i henhold til et landsplandirektiv, der havde gjort etablering af en national prøvestation for store vindmøller mulig ved Høvsøre. Ombudsmanden forholdt sig til denne problemstilling og udtalte først og fremmest, at Miljø- og Energiministeriet havde haft den fornødne hjemmel til at benytte landsplansbestemmelserne i planloven § 3, idet der ikke kun var lagt vægt på en enkelt erhvervsvirksomheds interesser, men på hele den samlede vindmøllebranches erhvervsøkonomiske interesser. Ombudsmanden lagde endvidere til grund, at Høvsøre var den eneste lokalitet, der dels opfyldte flest mulige af de vindtekniske krav dels kunne rumme alle fem fornødne prøvepladser. Høvsøre var også den lokalitet, som samlet set medførte færrest konflikter i forhold til internationale og nationale naturbeskyttelsesinteresser. På denne baggrund fandt Ombudsmanden ikke, at der var varetaget usaglige hensyn i det pågældende landsplandirektiv.

Sagen i FOB2002.238 viser, som det er tilfældet i de ovenfor belyste klagenævnsafgørelser, at varetagelse af erhvervshensyn i planlægning kan være saglig også inden ikrafttrædelse af lovændringerne. I denne afgørelse var der imidlertid tale om erhvervsinteresser i en anden størrelsesorden: Ombudsmanden lægger tilsyneladende vægt på, at det var den *samlede* vindmølleindustriens økonomiske interesser, der var tilgodeset i det pågældende landsplandirektiv.

Ombudsmanden henviser i sin udtalelse til Østre Landsrets afgørelse i U1990.106/2 Ø, som er belyst i afsnit 3.2.1. Ombudsmanden påpeger i denne forbindelse, at det udgør en central forskel i forhold til sagligheden af det forfulgte hensyn, at der i den foreliggende sag ikke var tale om varetagelse af en enkelt borgers eller virksomheds økonomiske interesser, men at etablering af en prøvestation for store vindmøller bidrog til at fastholde den samlende vindmøllebranches internationale position inden for produktion og knowhow.¹²³

¹²² Folketingets Ombudsmandens Beretning for året 2002, s. 238.

¹²³ Folketingets Ombudsmandens Beretning for året 2002, s. 250.

Ombudsmanden udtaler endvidere om erhvervsøkonomiske hensyn i forhold planlovens formålsbestemmelse, at:

”På baggrund af planlovens formålsbestemmelse kan varetagelse af mere overordnet erhvervsøkonomisk karakter alene varetages i sammenhæng med planmæssige hensyn (...). Varetagelse af hensyn til en hel branches overordnede erhvervsøkonomiske interesser kan efter min opfattelse ikke i sig selv begrunde anvendelse af landsplanbeføjelserne i planlovens § 3 uanset hvilken gavnlig samfundsøkonomisk effekt en sådan varetagelse vil have.”¹²⁴

Det fremgår, at Ombudsmanden finder, at selv brede og tungtvejende hensyn til erhvervsudvikling ikke umiddelbart kan stå alene henset til, at ordlyden i planlovens § 1, stk. 2, nr. 1, stiller krav om en *”planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering”*. Der er således ifølge Ombudsmandens opfattelse behov for yderligere planlægningsmæssige begrundelse for et landsplandirektiv som det pågældende.

Ombudsmanden finder dog endvidere, at landsplandirektivet var sagligt begrundet i at sikre den samlede vindmøllebranche de økonomiske og tekniske muligheder for at udvikle større og mere effektive vindmøller, hvorfor landsplandirektivet havde en miljømæssig effekt i form af fremme af den vedvarende energiproduktion, hvilket blandt andet medfører nedbringelse af luftforurening. Dette kunne i *kombination* med de erhvervsøkonomiske interesser udgøre den fornødne saglige begrundelse for landsplandirektivet.¹²⁵

Ombudsmandens udtalelser i FOB2002.238 står tilsyneladende i en vis modsætning til NMKNs praksis i de tre sambehandlede sager (NMK-33-02434, NMK-34-00232 og NMK-41-00149) og i sagen NKM-31-01710. De i klagenævnsafgørelserne bærende hensyn til erhvervsudvikling må anses for at være af meget mindre samfundsøkonomisk karakter. På trods af dette har disse hensyn til erhvervsudvikling i klagenævnsagerne en umiddelbart bærende effekt for de forskellige planers indhold uden at have en medfølgende varetagelse af miljømæssige hensyn. De anses alligevel for saglige af NMKN. Det fremgår således, at Ombudsmanden stiller højere krav til sagligheden af hensyn til erhvervsudvikling, end det er tilfældet for NMKN.

¹²⁴ Folketingets Ombudsmandens Beretning for året 2002, s. 250.

¹²⁵ Folketingets Ombudsmandens Beretning for året 2002, s. 251.

På baggrund af de i afsnit 1.5.2 og 1.5.3 anførte betragtninger om retskildeværdien af henholdsvis klagenævnsafgørelser og ombudsmandspraksis må det vurderes, hvorvidt NMKNs eller Ombudsmandens udlægning af gældende ret for så vidt angår varetagelse af hensyn til erhvervsudvikling besidder den højeste retskildeværdi. Hertil skal det bemærkes, at selvom Ombudsmandens udtalelser med høj sandsynlighed har påvirket de relevante planmyndigheder, så må det omfattende indrettelsessynspunkt, der følger med klagenævnspraksis, tale for, at det er NMKNs udlægning af retsstillingen, der må tillægges den tungeste retskildemæssige vægt.

Ses Ombudsmandens udtalelser i FOB2002.238 i lyset af de med lovforslag nr. L 121 medfølgende ændringer, kan det anføres, at lovforslag nr. L 121 vil have som virkning på en tilsvarende sag, at argumentation for hensynet til vindmøllebranchens interesse i erhvervsudvikling under alle omstændigheder skal veje tungere i helhedsvurderingen.

Der kan endvidere argumenteres for, at den medfølgende miljømæssige fordel ved at varetage hensyn til erhvervsudvikling ikke vil være strengt nødvendigt for sagligheden af de pågældende hensyn, idet de pågældende hensyn efter ikrafttrædelse af lovændringen eksplicit kan varetages. Det kan endvidere gøres gældende, at erhvervsinteressernes betydning på den helt store samfundsøkonomiske skala ikke vil være tilsvarende nødvendige, idet der hverken i det nye nr. 3 til planlovens § 1, stk. 2, eller bemærkningerne hertil, angives, at de varetagne hensyn til erhvervsudvikling skal have en samfundsøkonomisk størrelse.¹²⁶

Det kan tænkes, at en sag som denne ikke vil blive taget op af Ombudsmanden, fordi sagligheden af de med pågældende plan varetagne hensyn umiddelbart vil stå klart, da lovændringen medfører at erhvervsudvikling eksplicit indføres som et sagligt hensyn, jf. ovenfor. De erhvervsinteresser, der varetages ved planlægning af den nationale vindmølleprøvestation kan allerede anses for saglige efter den tidligere planlov, og lovændringen vil derfor ikke påvirke selve resultatet af sagen, ligesom det er tilfældet med de belyste klagenævnsafgørelser, men blot tydeliggøre argumentationen for, at erhvervsinteresser skal prioriteres.

De belyste afgørelser er eksempler på sager, som meget vel stadig vil blive ført efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer, men erhvervsinteresserne vil fremover blive vægtet tungere i helhedsvurderingen. Resultatet af sagerne ville ikke ændre sig, men argumenta-

¹²⁶ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 1 og 53.

tionen lettes, hvilket vil bidrage til at gøre afvejningen i sagerne mindre komplekse. Efter ikrafttrædelse af lovændringen vil nogle sager muligvis miste relevans, idet retsstillingen vil være tydeligere. Sagen i **U1988.969 Ø** er et eksempel herpå:

I udkanten af et villakvarter fandtes nogle rækkehuse med forretningslokaler i stueetagen og boliger på 1. sal., hvori der blev drevet mindre erhvervsvirksomheder, på trods af en deklaration fra 1950, der udlagde området til ren beboelse. Erhvervsvirksomhederne var drevet uden tilknytning til boligområdet og uden gener for de omkringboende. I 1985 blev der vedtaget en lokalplan, der blandt andet bestemte, at virksomheder i de pågældende rækkehuse skulle drives af dem, der boede ejendommene. En række beboere indbragte lokalplanen for domstolene, og gjorde gældende, at bestemmelserne i lokalplanen stred mod deres erhvervsinteresser og havde følger, der ikke stod i rimeligt forhold til det, man med lokalplanen søgte at opnå. Under de angivne omstændigheder fandt Østre Landsret, at lokalplanbestemmelserne savnede tilstrækkelig planlægningsmæssig begrundelse, hvorfor lokalplanen blev erklæret ugyldige.

Erhvervsinteresserne i denne sag blev ikke tilstrækkeligt varetaget i helhedsvurderingen, og følgerne af lokalplanen stod ikke i rimeligt forhold til det, der søgtes opnået. Ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer vil antageligvis have som virkning for afgørelser som denne, at de sandsynligvis ikke vil blive forelagt en domstol, da svaret er åbenbart, idet det fremgår af ordlyden i planlovens § 1, stk. 2, nr. 3, at der skal tages hensyn til erhvervsudvikling.

Det bemærkes, at afgørelsen i U1988.969 Ø er afsagt før planlovens ikrafttrædelse i 1992. Det kan derfor tyde på at man allerede før planloven inddrogede erhvervsinteresser i den planlægningsmæssige helhedsvurdering. I bemærkningerne til den tidligere version af planloven angives det således, at: *"de særlige hensyn, som skal varetages ved planlovgivningen svarer indholdsmæssigt til den gældende lovgivning"*.¹²⁷ Sammenhængen er tidligere præsenteret i afsnit 2.1.2 og 3.2.1.

Sagen i U1988.969 Ø kan ses som et eksempel på, at hensyn til erhvervsudvikling ikke tidligere har været ligestillet med andre planmæssige hensyn. Efter lovændringen vil disse hensyn sidestilles, og erhvervsudvikling og vækst vil blive et sagligt planmæssigt hensyn, og dermed indgå i vurderingen af denne slags sager. Der kan derfor ses argumenter for, at en lignende afgørelse vil få et andet resultat, idet der er tale om en samlet helhedsvurdering.

¹²⁷ FT 1989-90, tillæg A, sp. 4448.

Opsamling

De i dette afsnit belyste sager indeholder alle erhvervshensyn og er inddraget for at fastlægge retsstilling af efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer. Det skal dog tilføjes, at alle planmæssige hensyn bliver afvejet i en helhedsvurdering og vurderes ikke individuelt. Sagerne viser, at erhvervsinteresser egentlig kan vægtes forholdsvist på samme niveau som andre hensyn under den tidligere version af planlovens formålsbestemmelse.

Der opstår på denne baggrund et spørgsmål om, hvorvidt indholdet af lovændringen overhovedet vil påvirke retsstillingen. På den ene side kan lovændringen påvirke retsstillingen ved at lette argumentationen for, at erhvervsinteresserne skal vægtes tungere end tidligere. Derudover ses der at være sager, hvor erhvervsinteresser allerede vægtes højt i helhedsvurderingen, og lovændringen vil sandsynligvis medføre, at disse sager vil blive mindre relevante at føre, fordi retsstilling vil være tydeligere.

Lovændringen har derfor ikke den store betydning for en del sager, da erhvervsinteresser allerede bliver tillagt en del betydning i praksis. Dog ses der holdepunkter for, at erhvervsinteresser vil vægtes tungere end tidligere henset til det i bemærkningerne anførte herom. Dette gør, at erhvervsinteresser vil få en større betydning i helhedsvurderingen og formentligt blive tillagt mere vægt i planlægning.

3.2.3 Konkurrencemæssige hensyn

Planloven indeholder i sit kapitel 2 d (§§5 1 – 5 t) regler om planlægning til butikformål (detailhandel). Det har i retlige tvister vedrørende planlægning tidligere været gjort gældende, at disse regler er udtryk for, at planlovens formål også omfatter konkurrencemæssige hensyn. Dette hænger blandt andet sammen med, at planlovens regler om planlægning til butikformål indeholder regler om maksimale butiksstørrelser, der kan have en konkurrencebegrænsende effekt.¹²⁸

Centralt for dette område er sagerne om opførelsen af et Bilka-varehus i Horsens, der blev afgjort af Højesteret i U2004.1489 H og U2010.2142 H.¹²⁹ Disse belyses nedenfor. Indledningsvist skal det slås fast, at konkurrencemæssige hensyn på baggrund af Højesterets udtalelser i U2010.2142 H, generelt ikke anses for at være hensyn, der varetages i planloven.¹³⁰

¹²⁸ Pagh (2013, 2. udg.), s. 242.

¹²⁹ U2010.2142 H er også trykt i MAD2010.849. I sagen U2011.1712 H tog Højesteret endvidere stilling til et opgør vedrørende retlig lovliggørelse af byggeriet.

¹³⁰ Pagh (2013, 2. udg.), s. 242.

For at besvare dette kandidatspeciales problemformulering er det fundet relevant at undersøge, hvorvidt de ændringer af planlovens § 1, der følger med lovforslag nr. L 121, ændrer retsstillingen på dette område. Dette vil søges fastlagt ved gennemgang af retspraksis på området kombineret med en analyse af forarbejderne og bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 og til de tidligere detailhandelsregler.

Planlovens § 5 1 indeholder en formålsparagraf til kapitlets regler om planlægning til butikksformål. Af denne fremgår det, at detailhandelsplanlægningen skal: 1) fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer, 2) sikre, at arealer til butikksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, herunder især den gående, cyklende og kollektive trafik, og 3) fremme en samfundsmæssigt bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstandene i forbindelse med indkøb er begrænsede, jf. planlovens § 5 1, nr. 1-3.

Lovforslag nr. L 121 medfører en ændring af § 5 1, nr. 3, således at denne affattes: ” *at skabe gode rammer for velfungerende markeder med en effektiv butikstruktur*”, jf. lovforslag nr. L 121 § 1, nr. 16. Som anført i afsnit 1.4 er det ikke dette speciales formål at belyse eller undersøge de mere specifikke ændringer af planlovens bestemmelser, som følger med lovforslag nr. L 121. Af denne grund vil pågældende ændring af planlovens § 5 1, nr. 3, ikke behandles nærmere.

Henset til, at spørgsmålet om konkurrencemæssige hensyns varetagelse i planloven udgør en central problemstilling i planretlig litteratur og praksis, er det imidlertid fundet relevant at behandle spørgsmålet i forhold til de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer af planlovens overordnede formålsbestemmelse.

Som nævnt, er sagerne om Bilka i Horsens centrale for spørgsmålet om varetagelse af konkurrencemæssige hensyn i planloven. Højesterets afgørelse i den første retssag er trykt i **U2004.1849 H**:

På baggrund af en henvendelse fra en butikskæde udarbejdede en kommune et lokalplanforslag vedrørende et område, for hvilket en kommuneplan opstillede krav om, at nybyggeri skulle tilføre bykernen spændende, arkitektoniske kvaliteter. Af den endelige lokalplan fremgik blandt andet en tegning som viste det forventede udseende af en del af byggeriets facade. Endvidere angav lokalplanen en række specifikke krav til udseendet, og at området skulle anvendes til butikscenter med liberale erhverv og specialbutikker. Butikskæden opgav imidlertid projektet. Herefter gav kommunen på baggrund af en dispensation fra lokalplanen, jf. planlovens § 19, tilladelse til etablering af et større varehus i lokalplanområdet. Dette blev påklaget af en samling af lokale købmænd, der

gjorde gældende, at den meddelte dispensation ikke lå inden for kommunens dispensationskompetence, idet den stred mod lokalplanens principper. Højesteret fandt, i modsætning til NKN, at kommunen ikke havde haft den fornødne hjemmel til at give den dispensation fra lokalplanen, som var nødvendig for projektets gennemførelse.

Den første Bilka-sag (U2004.1849 H) vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt kommunen havde hjemmel til at dispensere fra en vedtaget lokalplan, jf. planlovens § 19. Højesteret fandt, at: "[Projektet] var i strid med lokalplanens principper, såvel med hensyn til områdets anvendelse som med hensyn til bebyggelsens udformning og placering".¹³¹ Indholdet af denne sag er ikke centralt for spørgsmålet om, hvorvidt konkurrencemæssige hensyn fremover kan anses for at indgå i kredsen af saglige planmæssige hensyn, men det er centralt at kende forhistorien til den efterfølgende sag om et erstatningskrav i **U2010.2142 H**:

Herefter anlagdes en ny retssag mod kommunen og NKN med påstand om betaling af et erstatningskrav opgjort på baggrund af det tab, som de lokale købmænd påstod at have lidt som følge af, at varehuset var blevet opført med en tilladelse, der var ulovligt meddelt. Sagsøgerne gjorde gældende, at man havde lidt omsætningstab som følge af, at deres dagligvarebutikker i området blev påført konkurrence fra varehuset. Højesteret fandt ved sin afgørelse, at sagsøgernes interesse i, at deres butikker ikke blev påført konkurrence fra varehuset, ikke indgår blandt de interesser, som planloven varetager. Højesteret lagde endvidere til grund, at der ikke var begået "sådanne fejl" i forbindelse med NKNs og kommunens afgørelser, at der kunne blive tale om erstatningsansvar.

I forbindelse med det erstatningsretlige opgør i U2010.2142 H måtte Højesteret tage stilling til, hvorvidt konkurrencemæssige hensyn kunne anses for varetaget i planloven. Højesteret udtalte, at det i tilfælde, hvor der på baggrund af en ugyldig forvaltningsakt rejses et erstatningskrav fra andre end afgørelsens adressat, er en forudsætning for erstatning, at den individuelle interesse, der begrunder kravet, indgår blandt de interesser, som den pågældende lovgivning har til formål at varetage.¹³²

Højesteret henviste endvidere til Vestre Landsrets begrundelse i sagen, hvor der lægges vægt på, at det specifikt fremgår af forarbejderne til planlovens detailhandelsregler, at disse ikke har til formål at regulere konkurrenceforhold. Landsretten lagde endvidere til grund, at detailhandels-

¹³¹ U2004.1849 H, s. 1861.

¹³² U2010.2142 H, s. 2172.

reglerne ikke blev indført med det formål at sikre eksisterende butikkers privatøkonomiske interesser.¹³³ Det kan på baggrund heraf konstateres, at både landsretten og Højesteret anlægger en formålsorienteret tilgang til indkredsning af de erstatningsretligt værnede interesser. Denne formålsorienterede fortolkning af planlovens regler kan tillige anvendes som rettesnor ved fastlæggelse af kredsen af saglige planmæssige hensyn.

Denne opfattelse af konkurrencemæssige hensyns manglende varetagelse i planloven ses også komme til udtryk i klagenævnspraksis. I en klagenævnsafgørelse trykt i **MAD2011.2682** anvendes begrundelsen om den manglende varetagelse af konkurrencemæssige hensyn imidlertid en smule anderledes¹³⁴:

I sagen tog NMKM stilling til klager indgivet af en dagligvarebutik og to autolakeringsvirksomheder over en lokalplan og et kommuneplantillæg, som en kommune havde vedtaget for et lokalcenter i et erhvervsområde. En del af sagen vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt planlovens krav om foroffentlighed var overholdt for det vedtagne kommuneplantillæg, hvilket NMKN ikke fandt var tilfældet. På denne baggrund fandtes kommuneplantillægget ugyldigt med lokalplanens ugyldighed til følge. I en klage var det imidlertid også gjort gældende, at der forelå en risiko for, at det nye lokalcenter vil medføre lukning af butikker i området. NMKN tog stilling til dette anbringende og fandt, at det ikke kunne have betydning for sagens udfald, da planlovens bestemmelser ikke varetager konkurrencemæssige hensyn.

I MAD2011.2682 var spørgsmålet ikke, om konkurrencemæssige hensyn kunne udgøre en erstatningsretligt værnet interesse. Det hensyn, der blev bedømt, angik i stedet, hvorvidt decideret *lukning* af butikker i området, som følge af etableringen af et lokalcenter på baggrund af en lokalplan og et kommuneplantillæg, kunne anses for varetaget af planloven. Dette var ikke tilfældet, idet NMKN i tråd med Højesterets praksis fandt, at konkurrencemæssige hensyn ikke varetages i planloven.

Denne opfattelse af konkurrencemæssige hensyns manglende varetagelse i planloven kan umiddelbart spores i klagenævnspraksis, også inden Højesteret tog stilling til spørgsmålet. Et eksempel ses i NKNs afgørelse i sag nr. **33/700-0027** fra 1993¹³⁵:

¹³³ U2010.2142 H, s. 2172.

¹³⁴ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. november 2011 i sag nr. NMK-33-00190.

¹³⁵ Naturklagenævnets afgørelse af 19. november 1993 i sag nr. 33/700-0027, udgivet som Naturklagenævnet Orienterer nr. 29, februar 1994.

En lokalplan for en lystbådehavn muliggjorde etablering af virksomheder med en naturlig tilknytning til havnen. Området var udstykket i selvstændige faste ejendomme, der alle var ejet af kommunen og pålagt en konkurrenceklausul i forhold til en eksisterende restaurant. I forbindelse med salg af en ejendom til en erhvervsdrivende blev konkurrenceklausulen ved en fejl aflyst fra tingbogen for den pågældende ejendom. Kommunen forsøgte herefter uden held at få ejeren til at acceptere en klausul med lignende indhold. I forbindelse med at ejeren, der drev en kiosk, ønskede at udvide sortimentet med grillmad, nedlagde kommunen et forbud i medfør af planlovens § 14 og udarbejdede en lokalplan, hvorefter pågældende ejendom ikke kunne anvendes til denne aktivitet. NKN fandt, at forbuddet og den efterfølgende lokalplan alene havde haft til formål at erstatte den tidligere konkurrenceklausul og dermed beskytte den eksisterende restaurant mod konkurrence. Hverken det nedlagte forbud eller lokalplanen var således planlægningsmæssigt begrundet og begge blev ophævet.

Denne opfattelse ses endvidere at komme til udtryk i klagenævnspraksis i forhold til afvisning af sager fra realitetsbehandling som følge af klagers manglende retlige interesse og dermed klageberettigelse. I forbindelse med afvisning af klagen i sagen **NMK-33-00443** udtaler NMKN, at: *"(...) enhver med retlig interesse i sagens udfald er klageberettiget efter lovens § 58. Konkurrencemæssige forhold er imidlertid ikke en interesse, der er værnet ved planloven"*.¹³⁶

Der kan endvidere henvises til sagen **NMK-33-02305**, hvor NMKN i forbindelse med afvisning af klagen udtaler, at:

"Det er uden betydning, om etableringen af en ny dagligvarebutik vil påføre de eksisterende dagligvarebutikker konkurrence, idet der ikke med planlovens bestemmelser varetages konkurrencemæssige hensyn".¹³⁷

Det kan på denne baggrund konstateres, at der i klagenævns- og domstolspraksis eksisterer en opfattelse af, at konkurrencemæssige hensyn helt *generelt* ikke varetages i planloven, fordi disse ikke kan indeholdes i planlovens formål. Spørgsmålet bliver således, hvorvidt konkurrencemæssige hensyn *generelt* heller ikke kan anses for varetaget i planloven efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer.

¹³⁶ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. maj 2011 i sag nr. NMK-33-00443.

¹³⁷ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 3. december 2014 i sag nr. NMK-33-02305. Se endvidere Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 16. februar 2011 i sag nr. NMK-33-00220, samt Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. oktober 2011 i sag nr. NMK-33-00265 (trykt i MAD2011.2590).

Lovforslag nr. L 121 medfører, som præsenteret ovenfor, ændringer af planlovens regler om planlægning til butiksformål. Det anføres blandt andet i bemærkningerne til ændringerne af reglerne om butiksstørrelser, at:

”Kommunerne vil kunne planlægge for dagligvarehandel inden for disse rammer under hensyntagen til kundegrundlaget og andre lokale forhold, herunder hensynet til effektiv konkurrence og handelslivet i bymidterne.”¹³⁸

Det anføres endvidere, at: ” (...) reglerne for planlægning for detailhandel kan samtidigt være en hjælp til de fysiske butikker i konkurrencen med e-handelen, herunder den udenlandske”.¹³⁹ Det fremgår således af bemærkningerne, at hensynet til effektiv konkurrence tilsyneladende skal spille en central rolle i planlægningen.

I de overordnede bemærkninger til ændringerne af planlovens kapitel 2 d gives der endvidere udtryk for, at lovgiver ser en klar kobling mellem konkurrence og ønsket om, at planloven skal varetage hensyn til økonomisk vækst og velstand. Denne kobling ses eksempelvis, når det i bemærkningerne angives, at:

”Studier viser således, at der er en positiv sammenhæng mellem butikkers størrelse og deres produktivitet (...) En øget produktivitet i detailhandlen vil nedbringe omkostningerne, som i lyset af øget konkurrence kan lede til lavere priser, bedre service og/eller højere kvalitet i butikkerne til gavn for forbrugere.”¹⁴⁰

I denne forbindelse beskriver forarbejderne diverse stordriftsfordele og fordele i form af IT-løsninger m.v., som en del af grundlaget for den øgede produktivitet.¹⁴¹ Det kan således konstateres, at ændringerne af detailhandelsreglerne har til formål at øge produktiviteten, som følge af, at der tillades større butikker, der i forlængelse heraf vil medføre øget konkurrence. Koblingen mellem hensynet til konkurrence og økonomisk vækst ses dog endnu tydeligere i den sidste generelle bemærkning til ændringen af planlovens regler om planlægning til butiksformål:

¹³⁸ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 28.

¹³⁹ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 28.

¹⁴⁰ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 48.

¹⁴¹ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 48.

”Den øgede produktivitet vil desuden frigøre ressourcer, som kan lede til øget forbrug og økonomisk aktivitet i økonomien. Det vurderes, at de nye detailhandelsbestemmelser vil øge væksten i samfundet ved at øge det strukturelle BNP med 3/4 mia. kr.”¹⁴²

Sammenholdt med det i afsnit 3.1 anførte om mål/middel-tankegange i relation til formålsbetragtninger og på baggrund af lovgivers formuleringer i bemærkningerne til lovforslag nr. L 121, kan der efter ikrafttrædelse af ændringerne stilles spørgsmålstegn ved den generelle antagelse om, at planlovens bestemmelser helt generelt ikke varetager konkurrencemæssige hensyn.

Det fremgår relativt tydeligt af bemærkningerne, at lovgiver udtrykker en sammenhæng mellem konkurrencemæssige hensyn og målet om, at planloven skal bidrage til at øge den økonomiske vækst og velstand i samfundet. Konkurrencemæssige hensyn kan således anses for et middel, der kan bidrage til opnåelse af målet, men dette forudsætter, at disse hensyn fremover varetages i planloven.

Det må på denne baggrund vurderes, i hvilken udstrækning sådanne konkurrencemæssige hensyn fremover kan anses for varetaget i planloven, og hvilken betydning lovændringen har for retsstillingen. Det er i denne forbindelse centralt at fremhæve, at Højesterets stillingtagen til konkurrencemæssige hensyn i U2010.2142 H specifikt vedrører konkurrencebegrænsende hensyn. De af sagsøgerne i sagen påberåbte hensyn byggede således på varetagelse af deres interesse i at blive beskyttet mod yderligere konkurrence med omsætningsnedgang til følge. Det samme gør sig gældende i de to realitetsbehandlede afgørelser i MAD2011.2682 og NKNs afgørelse i sag nr. 33/700-0027.

Bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 giver udtryk for, at et centralt formål med reglerne er at fremme konkurrencen. Pågældende ønske om øget konkurrence kommer konkret til udtryk eksempelvis i den nye affattelse af planlovens § 11 e, stk. 3, nr. 4, der indeholder krav til indholdet af kommuneplaners redegørelse. Efter ikrafttrædelse af lovændringen stiller bestemmelsen således krav om, at kommuneplanens redegørelse for den del af kommuneplanen, der indeholder rammer for forsyningen med butikker blandt andet skal indeholde oplysning om, hvordan forslaget *fremmer konkurrence*.¹⁴³

¹⁴² FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 48.

¹⁴³ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, § 1, nr. 47.

På denne baggrund ses der umiddelbart ingen holdepunkter for at antage, at konkurrence**begrænsende** hensyn fremover skal varetages i medfør af planlovens konkrete bestemmelser eller overordnede formål. En ”ny” Bilka-sag må således klart forventes at få et tilsvarende udfald også efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer. Den *generelle* antagelse om, at konkurrencemæssige hensyn ikke varetages i planloven eller sagligt kan inddrages ved planlægning, bliver dog udfordret.

Som kort præsenteret i afsnit 2.2.1 har planloven undergået en lang række ændringer siden sin ikrafttræden i 1992. Detailhandelsbestemmelserne blev senest revideret ved lov nr. 535 af 6. juni 2007 om ændring af lov om planlægning (Revision af detailhandelsbestemmelserne). Af bemærkningerne til denne lov fremgår det, at:

”Loven regulerer ikke erhvervspolitiske emner som erhvervsøkonomi, konkurrenceforhold, organisationsformer, finansiering, ansættelsesforhold m.v., men disse forhold vil i forskellig grad kunne påvirkes af den struktur, som lovens fremmer”¹⁴⁴ (vores understregning)

Det kan på baggrund heraf konstateres, at den pågældende revision af planlovens bestemmelser ikke var tiltænkt at varetage konkurrencemæssige hensyn eller interesser. Denne formulering står i klar modsætning til den udførlige redegørelse af sammenhængen mellem konkurrence, produktivitet, økonomisk vækst og velstand, der ses i bemærkningerne til lovforslag nr. L 121. Dette må anses i sig selv at være et argument for, at der efter ikrafttrædelse af lovændringen vil ske et skift i retsstillingen på dette område.

Der kan således stilles spørgsmålstegn ved den i retspraksis anlagte opfattelse af, at konkurrencemæssige hensyn og interesser på et *generelt niveau* ikke varetages af planloven. Når der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 gives så klart udtryk for, at planlovens bestemmelser skal bidrage til øget konkurrence på detailhandelsområdet, ses der gode argumenter for eksempelvis at lade klagere, hvis retlige interesse beror på en interesse i *øget* konkurrence, være klageberettigede, jf. det ovenfor anførte om nævnspraksis i afvisningssager som NMK-33-00443, NMK-33-02305 og MAD2011.2590.

¹⁴⁴ FT 2006-07, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 148, s. 7.

Der kan på baggrund af bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 argumenteres for, at konkurrencemæssige hensyn ikke kan afvises at være varetaget i planlovens regler for planlægning til butikformål på et generelt niveau efter lovændringen. Denne pointe fordrer imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt denne ændring i retsstillingen tillige kan antages at foreligge for så vidt angår andre områder, end det særligt regulerede detailhandelsområde.

I den juridiske litteratur fremlægges det generelt som, at Højesterets udtalelser i U2010.2142 H er udtryk for, at konkurrencemæssige hensyn overordnet set ikke varetages i planloven. Det ses eksempelvis, at litteraturen ikke grundigt behandler eller fremhæver, at der i U2010.2142 H var tale om en tvist vedrørende en særligt afgrænset del af planloven, nemlig detailhandelsreglerne.¹⁴⁵

Der må imidlertid ses nærmere på Højesterets begrundelse i U2010.2142 H. Højesteret henviser i sin begrundelse til landsrettens begrundelse i sagen, og landsretten henviser i sin begrundelse specifikt til forarbejderne til detailhandelsbestemmelserne.¹⁴⁶ På baggrund heraf kan der argumenteres for, at Højesterets begrundelse umiddelbart er mere specifik, end det er antaget i litteraturen, der giver udtryk for, at spørgsmålet om konkurrencemæssige hensyns varetagelse i planloven er helt generelt besvaret i Højesterets begrundelse.

Følges Højesterets begrundelse tilbage til sin kerne, ses det, at begrundelsen er bundet specifikt op i detailhandelsreglerne, der er et relativt afgrænset regelsæt med sin egen formålsbestemmelse. Det må derfor vurderes, hvorvidt begrundelsen er relevant for planloven som helhed.

En afgørelse, der kan bidrage til at besvare dette spørgsmål, er Østre Landsrets afgørelse i **U2010.1832 Ø**:

I sagen tog Østre Landsret stilling til NKNs afgørelse om at ændre en meddelt landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, til et afslag. Tilladelsen vedrørte opførelsen af en større forlystelse i en forlystelsespark. Det blev i sagen gjort gældende fra sagsøgers side, at flertallet i NKN ved sin afgørelse om afslag havde inddraget hensynet til, at andre forlystelser måtte nedlægges, såfremt tilladelsen meddeles. Dette var ifølge sagsøger udtryk for, at flertallet havde inddraget konkurrencehensyn i sin afgørelse, hvilket var usagligt. Landsretten fandt, at selvom flertallet i sin begrundelse blandt andet havde henvist til, at anlæggets placering ville kræve nedlæggelse af andre forlystelser, var

¹⁴⁵ Pagh (2013, 2. udg.), s. 242, Brandt & Moe (2015, 8. udg.), s. 274.

¹⁴⁶ U2010.2142 H, s. 2172.

dette ikke udtryk for, at der var inddraget usaglige konkurrencemæssige hensyn. Retten lagde herved vægt på, at anlæggets placering i forhold til andre anlæg indgik som et led i den overordnede vurdering af, at anlægget ville medføre en markant ændring af områdets præg.

I U2010.1832 Ø tog Østre Landsret stilling til spørgsmålet om konkurrencemæssige hensyns varetagelse i planloven på et sagsområde, der ikke vedrørte detailhandelsreglerne. Den omtvistede afgørelse var truffet efter planlovens regler om landzonetilladelser, jf. planlovens § 35. Landsretten anlagde imidlertid en formålsorienteret vurdering meget lig den, Højesteret anlagde i U2010.2142 H, uden at det gav anledning til en bemærkning om, at der ikke var tale om en tvist omfattet af planlovens detailhandelsregler.¹⁴⁷ Der kan på baggrund heraf argumenteres for, at landsretten herved giver udtryk for en opfattelse af, at planlovens manglende varetagelse af konkurrencemæssige hensyn er helt generel, og ikke specifikt angår detailhandelsreglerne.

Til at understøtte denne antagelse kan det endvidere anføres, at planlovens detailhandelsregler blev indføjet ved lov nr. 324 af 14. maj 1997 om ændring af lov om planlægning (Detailhandel m.v.). Disse regler var således gældende under U2010.2142 H. NKN havde imidlertid allerede i 1993 taget stilling til spørgsmålet om konkurrencemæssige hensyns varetagelse i planloven, jf. ovenfor i sagen 33/700-0027, på en måde, som Højesteret senere så sig enig i.

På baggrund heraf kan der argumenteres for, at der ikke sondres skarpt mellem formålet med de specifikke detailhandelsregler og planlovens øvrige regler. Således kan det konstateres, at det i nærværende anførte afsnit om konkurrencemæssige hensyns varetagelse i planloven, efter ikrafttrædelse af lovændringen (lovforslag nr. L 121), må antages at gælde for hele planlovens område og ikke kun detailhandelsreglernes specifikke område.

Opsamling

Der er i dette afsnit fremført argumenter for, at konkurrencemæssige hensyn i et vist omfang må anses for varetaget i planloven efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer. Dette udgør en væsentlig ændring i retsstillingen, idet det navnlig siden Højesterets afgørelse i U2010.2142 H har været bredt antaget, at konkurrencemæssige hensyn helt generelt ikke varetages i planloven.

¹⁴⁷ U2010.1832 Ø er dateret den 31. marts 2010 og er således afsagt inden U2010.2142 H, der er dateret den 18. maj 2010. På pågældende tidspunkt havde sidstnævnte sag imidlertid været afgjort i Vestre Landsret siden den 15. december 2008 med samme resultat.

Det er ikke umiddelbart muligt på baggrund af bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 eller den belyste retspraksis, at fastlægge med sikkerhed i hvilket omfang konkurrencemæssige hensyn sagligt kan varetages i planlægning, hvordan konkurrencemæssige hensyn skal vægtes, eller hvorvidt disse kan påberåbes af klagere.

Der er dog fremført argumenter for, at det som udgangspunkt alene kan vedrøre hensyn, der beror på en interesse i *øget* konkurrence, idet bemærkningerne tydeligt giver udtryk for et ønske om, at planlægningen skal bidrage til *øget* konkurrence med økonomisk vækst og *øget* velstand til følge.

Til gengæld ses der solide argumenter for at antage, at det, der angives i bemærkningerne til ændringerne af detailhandelsreglerne i lovforslag nr. L 121, har en afsmittende effekt på planlovens formål som helhed. Indholdet af bemærkningerne har således også relevans for så vidt angår planlægning, der ikke vedrører detailhandel.

4. Sammenfattende betragtninger

Formålet med dette afsnit er, at sammenfatte og vurdere de i afsnit 3.2 anførte pointer omkring økonomiske hensyn, hensyn til erhvervsudvikling og konkurrencemæssige hensyns varetagelse i planloven, som følger af lovforslag nr. L 121. Afsnittet vil indeholde sammenfattende betragtninger om resultaterne fra afsnit 3.2 samt trække tråde til det i afsnit 2.1 og 2.2 anførte om planlovens formålsbestemmelse før og efter ikrafttrædelse af lovændringen.

På baggrund heraf søger nærværende afsnit at klarlægge specialets resultater til en tydeligere besvarelse af specialets problemformulering. Med lovændringen tilføjes hensyn til erhvervsudvikling, økonomisk vækst og øget velstand til planlovens § 1. Disse hensyn indføres eksplicit i planlovens formålsbestemmelse i modsætning til konkurrencemæssige hensyn, jf. afsnit 3.2.3. Af samme grund behandles de to førstnævnte hensyn for sig, adskilt fra konkurrencemæssige hensyn, der vurderes i afsnit 4.2.

4.1 De nye planmæssige hensyn

Omdrejningspunktet i specialet er lovforslag nr. L 121 og ændring af formålsbestemmelsen i planloven. Sagerne i afsnit 3.2 peger i lidt forskellige retninger, men gennemgående for alle sager er, at de vil blive påvirket af lovændringen. Det ses yderligere i forhold til sagerne, at lovgiver allerede med den tidligere version af planloven, og den planlovgivning der forelå inden planloven, i mere eller mindre grad har haft økonomiske hensyn og erhvervsudvikling med i sine overvejelser.

Da regeringen og forligspartierne præsenterede lovforslag nr. L 121, begrundede man lovændringen i behovet for at forbedre de planlægningsmæssige rammer for udviklingsmuligheder i Danmark. Man påpeger et behov for større udviklingsmuligheder i ydreområderne og i landdistrikterne for at bekæmpe faldende beskæftigelse, et svagt boligmarked og en ændret befolkningssammensætning.¹⁴⁸ Et spørgsmål, der søges besvaret i dette afsnit, er, hvordan de ændringer, der følger med lovforslag nr. L 121, kan anses for reelt at ændre ved retsstillingen på området, eller hvorvidt lovændringen blot må anses for en politisk programerklæring eller et politisk ”statement” uden reel effekt på retsstillingen.

¹⁴⁸ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 11

Det vil altid være en konkret vurdering, hvad der er saglige og usaglige planmæssige hensyn, da hensynene skal indkredses i den konkrete sag og afvejes over for hinanden for at finde frem til et hensigtsmæssigt resultat. De belyste sager i afsnit 3.2.1 viser, at det efter den tidligere version af planloven, er de brede økonomiske hensyn, der kan indgå i den planlægningsmæssige helhedsvurdering. Kommunens egne snævre økonomiske interesser og private borgeres økonomiske interesser kan i visse tilfælde indgå i den planmæssige skønsafvejning, men må ikke være et styrende element i helhedsvurderingen.

Efter ikrafttrædelse af lovændringen vil grænsen rykkes for, hvilke økonomiske hensyn, der kan ses som saglige. Kredsen af saglige økonomiske hensyn bliver større, idet private borgeres økonomiske interesser og kommunens interesser i eksempelvis forbedring af den beskæftigelsesmæssige situation i kommunen fremover er saglige hensyn. Dog kan kommunens egne snævre økonomiske interesser ikke sagligt varetages efter ikrafttrædelse af lovændringen. Der vil i denne situation fortsat være tale om magtfordrejning. Endvidere skal de retsinstanter, der bedømmer hensynene, fremover sondre skarpere mellem de forskellige økonomiske interesser med henblik på at vurdere, hvorvidt der er varetaget saglige eller usaglige økonomiske hensyn.

Regeringen og forligspartierne lægger op til inddragelse og prioriteret vægtning af økonomiske hensyn, eksempelvis for så vidt angår turisme, fordi denne type erhverv er med til at skabe udvikling og vækst.¹⁴⁹ Efter analyse af retspraksis i afsnit 3.2.1 sammenholdt med forarbejderne til lovændringen, må det endvidere lægges til grund, at der fremover vil være et mindre behov for at ”pakke økonomiske interesser ind” i andre saglige planmæssige hensyn.

Der kan på baggrund heraf argumenteres for, at der er tale om reelle og væsentlige ændringer i retsstillingen for det planmæssige skøn for så vidt angår private borgeres og virksomheders økonomiske interesser og kommunernes bredere økonomiske interesser. Der kan imidlertid ikke konstateres et skift i retsstillingen for så vidt angår varetagelsen af kommunens egne snævre økonomiske interesser – altså kommunens egen pengepung.

Det kan konstateres på baggrund af analysen i afsnit 3.2.2, at erhvervsinteresser allerede efter den tidligere version af planloven sagligt kan varetages i planlægning. I nogle af de belyste sager vægtes erhvervsinteresserne endvidere tungere end hensyn til natur- og miljømæssige interesser.

¹⁴⁹ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 18

Dette på trods af, at erhvervsudvikling ikke er eksplicit indskrevet i den tidligere version af planlovens formålsbestemmelse.

Dette står umiddelbart i misforhold til Regeringen og forligspartiernes udlægning af, at den tidligere version af planloven har en begrænsende effekt for initiativ og engagement fra virksomheder og borgere, og der derfor er behov for en ændring af planloven for at styrke mulighederne for udvikling, vækst og beskæftigelse i Danmark.¹⁵⁰

Den hensynsafvejning og helhedsvurdering, der er kernen i planlægning foretages ud fra de hensyn der er oplyst i planlovens § 1, stk. 2. Denne er imidlertid ikke udtømmende og giver ikke retningslinjer for, hvordan de forskellige hensyn skal vægtes i hensynsafvejningen. Erhvervsinteresser indgår allerede i denne hensynsafvejning, da disse tydeligt har en effekt og tillægges vægt i helhedsvurderingen. Det ses i den belyste retspraksis i afsnit 3.2.2.

Den væsentligste retsvirkning for så vidt angår hensyn til erhvervsudvikling efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer er, at erhvervsudvikling skal vægtes tungere end hidtil i hensynsafvejningen. Hensyn til erhvervsudvikling skal dog ikke prioriteres forud for hensyn til natur- og miljøinteresser. Dette ses endvidere i ministerens svar til Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg, hvor ministeren angiver, at ændringen af planloven har til formål at skabe bedre balance mellem hensyn til udvikling og vækst, og hensyn til natur og miljø.¹⁵¹

På baggrund af den i afsnit 3.2.2 belyste retspraksis er det imidlertid ikke tydeligt, at der under den tidligere version af planloven skulle være en ubalance mellem hensyn til erhvervsudvikling og hensyn til natur- og miljøinteresser. Det kan således konstateres, at der ikke gives megen rettesnor med hensyn til prioriteringen af hensyn til erhvervsudvikling overfor modsatrettede hensyn. Den konkrete prioritering af erhvervshensynene må derfor forventes at komme på en prøve i fremtidige afgørelser ved klagenævn og domstole.

¹⁵⁰ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 11.

¹⁵¹ Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg 2016-17, lovforslag nr. L 121, endeligt ministersvar på spørgsmål nr. 30.

4.1.1 Målsætningsregler og interesseafvejningsregler

Gennemgangen af retspraksis i 3.2 har taget udgangspunkt i de problemer, der kan opstå ved indkredsningen af saglige hensyn og afvejningen af disse, set i lyset af de ændringer, der følger af lovforslag nr. L 121. Fyldestgørende besvarelse af dette speciales problemformulering fordrer nogle supplerende betragtninger omkring formålsbestemmers rolle og betydning sat i relief til de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer.

Ellen Margrethe Basse (1987) anfører, at der generelt kan sondres mellem to overordnede typer af formålsbestemmelser: Målsætningsregler og interesseafvejningsregler. Ifølge Basse er de to typer forskellige i både indhold, anvendelsesområde og betydning. Derfor er sondringen mellem de to typer af en vis betydning.¹⁵² Målsætningsregler er bestemmelser, der angiver ideelle mål inden for den pågældende lovs område, hvorimod interesseafvejningsregler foreskriver, at interessen i at sikre de ideelle mål skal afvejes over for konkrete betragtninger af eksempelvis samfundsøkonomisk karakter.¹⁵³

I forhold til planlovens § 1 kan det anføres, at bestemmelsens stk. 1 kan anses for at være en målsætningsbestemmelse. Bestemmelsen angiver, at det overordnede mål med den fysiske planlægning blandt andet er at forene de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirke til at værne om landets natur og miljø. I planlovens § 1, stk. 2, angives derimod en række mere specifikke hensyn, der skal varetages i planlægningen, og bestemmelsens stk. 2 har således mere karakter af at være en interesseafvejningsregel.

Følges Basses sondring yderligere i forhold til de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer ses det, at der tilføjes ændringer både til målsætningsdelen og interesseafvejningsdelen af planlovens § 1. Konkret tilføjes der yderligere målsætninger til planlovens § 1, stk. 1, nemlig, at planlægningen *skaber gode rammer for vækst og udvikling*, så samfundsudvikling kan ske med respekt for *øget økonomisk velstand*.¹⁵⁴ Lovforslag nr. L 121 tilføjer endvidere et nyt hensyn til interesseafvejningsdelen i planlovens § 1, stk. 2, nemlig hensynet til *at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst*.¹⁵⁵

Centralt i forhold til sondringen mellem målsætnings- og interesseafvejningsregler er, at denne har betydning for borgernes mulighed for at påberåbe sig bestemmelsen i en konkret retlig tvist.

¹⁵² Basse (1987), s. 166.

¹⁵³ Ibid., s. 167ff.

¹⁵⁴ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 1.

¹⁵⁵ Ibid.

Målsætningsregler er rettet mod forvaltningen og har karakter af retningslinjer for forvaltningens retlige virksomhed. Disse regler har i højere grad karakter af programerklæringer og er således svære for borgerne at påberåbe sig.¹⁵⁶ Interesseafvejningsregler tjener derimod et mere håndfast formål: At konkrete interesser tilstrækkeligt inddrages og vægtes i retsanvendelsen. Basse anfører, at der dermed følger en udvidet mulighed for borgerne til at påberåbe sig et konkret hensyn, der ikke er blevet varetaget tilstrækkeligt af den relevante forvaltningsmyndighed.¹⁵⁷

Der kan på denne baggrund argumenteres for, at tilføjelsen af yderligere målsætninger for planloven i dennes § 1, stk. 1, kan anses for en politisk programerklæring med begrænset betydning i den praktiske planretlige virkelighed. Det må imidlertid bemærkes, at der med lovforslag nr. L 121 indføres stort set de samme formuleringer i planlovens § 1, stk. 2, nr. 3, hvorfor der kan argumenteres for, at lovgiver ønsker at målet om, at planloven skal skabe gode rammer for erhvervsudvikling og økonomisk vækst, skal være mere håndgribeligt og reelt kunne påberåbes af borgerne over for de relevante planmyndigheder.

Der kan på denne baggrund argumenteres for, at det er lovgivers ønske, at eksempelvis erhvervslivet skal kunne påberåbe sig planlovens § 1, stk. 2, nr. 3, over for planmyndigheder, der ikke tilstrækkeligt har varetaget og vægtet hensyn til erhvervsudvikling i planer. Dette taler for, at de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer af planlovens formålsbestemmelse har karakter af mere end blot en politisk programerklæring. Dette argument støtter således op om det i afsnit 4.1 anførte om lovændringens effekt på retsstillingen, herunder som følge af en bredere kreds af saglige hensyn og en ændring i prioriteringen ved afvejning af saglige hensyn.

¹⁵⁶ Basse (1987), s. 167.

¹⁵⁷ Basse (1987), s. 169.

4.2 Konkurrencemæssige hensyns varetagelse i planloven

Der er på baggrund af en analyse af retspraksis sammenholdt med forarbejder til lovforslag nr. L 121 og forarbejderne til de tidligere detailhandelsregler fremsat argumenter for, at lovforslag nr. L 121 vil betyde en væsentlig ændring i retsstillingen for så vidt angår konkurrencemæssige hensyns varetagelse i planloven, jf. afsnit 3.2.3. Det skal bemærkes, at det i afsnit 3.2.3 er fundet, at det som udgangspunkt alene er konkurrencemæssige hensyn, der varetager en interesse i *øget* konkurrence, som sagligt kan varetages.

Det kan således lægges til grund, at konkurrencemæssige hensyn i et vist omfang skal inddrages i planlægning efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer. Dette fordrer imidlertid nogle overvejelser om, hvordan disse nye hensyn skal håndteres i praksis, herunder i forhold til afvejningen over for de andre planmæssige hensyn.

Basse (1987) opstiller i forhold til kredsen af saglige hensyn en sondring mellem centrale hensyn, koordinerende hensyn og fremmede hensyn. Centrale hensyn er hensyn, der ligger bag selve hjemmelovens tilblivelse og præger lovens materielle bestemmelser. Koordinerede hensyn karakteriseres ved at være primært beskyttede ved parallelle love, men samtidigt i et vist omfang forudsat inddragede ved administrationen af den lov, hvor hensynet er aktuelt enten som nævnt i formålsbestemmelsen eller i bemærkningerne til loven.¹⁵⁸

Uden at formålet med dette speciale skal udvides til at omfatte en nærmere beskrivelse af retsstillingen på konkurrencerettens område, skal det bemærkes, at konkurrenceretten primært er reguleret i lovbekendtgørelse nr. 869 af 8. juli 2015 ("konkurrenceloven"). Loven administreres af Erhvervs- og Vækstministeriet, og en del kompetencer er delegeret til Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, jf. konkurrencelovens kap. 6.

Det står klart på baggrund af analysens resultater i afsnit 3.2.3, at konkurrencemæssige hensyn forudsættes varetaget i planlægningsmæssig sammenhæng med henblik på at opnå målet om øget økonomisk velstand. Samtidig står det klart, at konkurrencemæssige hensyn ikke tidligere har været varetaget i planloven, hvorfor planloven som helhed ikke umiddelbart kan anses for at bygge på konkurrencemæssige hensyn. På denne baggrund ses der gode holdepunkter for at kategorisere konkurrencemæssige hensyn i planloven som koordinerende hensyn.

¹⁵⁸ Basse (1987), s. 192.

Kategoriseringen af konkurrencemæssige hensyn som koordinerende hensyn i planretlig sammenhæng rejser endvidere spørgsmål om prioriteringen af sådanne hensyn overfor de øvrige planmæssige hensyn. Om prioriteringen af koordinerende hensyn anfører Basse:

”Prioriteringen af centrale og koordinerende hensyn er ikke bestemt af, om hensynene hører til den ene eller den anden kategori. Den må derimod afhænge af, hvor godt de relevante hensyn forudsættes varetaget ved loven.”¹⁵⁹

I afsnit 3.2.3 er det præsenteret, at der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 121 er givet udtryk for en kobling mellem målet om at skabe økonomisk vækst og varetagelse af konkurrencemæssige hensyn. Varetagelse af konkurrencemæssige hensyn opfattes således som et middel til opnåelse af målet om økonomisk vækst. På denne baggrund kan der argumenteres for, at konkurrencemæssige hensyn forudsættes varetaget på samme niveau som hensynet til erhvervsudvikling og økonomisk vækst.

Som præsenteret i afsnit 3.2.2 angives det i forarbejderne til lovforslag nr. L 121, at hensyn til erhvervsudvikling og økonomisk vækst skal vægtes tungere end tidligere, men ikke forud for hensyn til eksempelvis natur- og miljøbeskyttelse. Der ses således gode argumenter for, at varetagelsen af konkurrencemæssige hensyn indebærer, at disse hensyn skal vægtes på samme højde som de eksplicit indføjede hensyn til erhvervsudvikling og økonomisk vækst. Det kan således, lidt forenklet, udtrykkes, at de nye konkurrencemæssige hensyn som udgangspunkt er ligeså vigtige, som de andre planmæssige hensyn.

Dette rejser endvidere spørgsmål vedrørende de konkurrencemæssige hensyns varetagelse i forhold til de forvaltningsretlige specialitetsprincipper, som er præsenteret i afsnit 1.3.1. Den skønsudøvelse, som planlægning bygger på, er begrænset af et materielt og et organisatorisk specialitetsprincip, der begrænser planmyndigheden i at inddrage hensyn, der varetages i anden lovgivning, eller hvis varetagelse er betroet en anden forvaltningsmyndighed.

I forhold til det organisatoriske specialitetsprincip kan det anføres, at kommunerne ikke administrerer konkurrencelovgivning, og altså ikke tillægges forvaltningsmyndighedsbeføjelser i med-

¹⁵⁹ Basse (1987), s. 197.

før af konkurrenceloven. Disse beføjelser er betroet andre myndigheder. I forhold til det materielle specialitetsprincip kan det anføres, at konkurrencemæssige hensyn som udgangspunkt, og primært varetages gennem konkurrencelovgivningen. Disse principper kan derfor umiddelbart antages at udfordre de planmyndigheder, der vil varetage konkurrencemæssige hensyn gennem planlægning.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at planlægning i sin kerne angår arealanvendelse ud fra et ramkestyringsprincip, jf. afsnit 1.3.1. Det er endvidere i afsnit 3.2.3 anført, at konkurrencemæssige hensyns varetagelse må antages at bygge på en mål/middel-tankegang. Enhver planbestemmelse, der varetager konkurrencemæssige hensyn må således antages at skulle have fysisk arealanvendelse som sit middel, og øget økonomisk vækst og/eller erhvervsudvikling som sit formål. Der ses ikke holdepunkter for at antage, at planbestemmelser kan være saglige, såfremt de ikke direkte vedrører den *fysiske anvendelse* af arealer. Dette kunne eksempelvis være planbestemmelser, der indirekte regulerer ejerforhold i forhold til visse virksomheders dominerende position på markedet.

Det skal endvidere bemærkes, at selvom planlovens bestemmelser giver vide muligheder for kommunerne til at regulere meget indgående, jf. eksempelvis planlovens § 15, stk. 2, nr. 8, om anvendelse af enkelte bygninger, så forudsætter dette altid saglig planlægningsmæssig begrundelse og proportionalitet, jf. afsnit 1.3.2. På baggrund heraf må det antages, at saglig varetagelse af konkurrencemæssige hensyn i planlægning forudsætter, at planmyndigheden holder sig inden for visse rammer: De pågældende lokalplanbestemmelser skal have hjemmel i planloven, de skal vedrøre den fysiske arealanvendelse og de skal være sagligt planlægningsmæssigt begrundede, navnlig hvis anvendelsen reguleres meget specifikt. Det kan således konstateres, at der ikke er ubegrænsede rammer for planlægning, der varetager konkurrencemæssige hensyn.

Afslutningsvist skal det pointeres, at konkurrencemæssige hensyns varetagelse i planloven er en nyskabelse. Det er således en udfordring med sikkerhed at fastlægge gældende ret førend klagenævnet og domstole, navnlig Højesteret, har haft mulighed for at tage stilling til spørgsmålet om, hvordan sådanne hensyn skal varetages og vægtes. Det må dog forventes, at sager med disse spørgsmål vil blive indbragt for domstolene i den nærmere fremtid efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer. Dette henset til den tvivl, som denne væsentlige ændring i retsstillingen på området må medføre i den praktiske retsanvendelse.

5. Bæredygtig udvikling

Som beskrevet i afsnit 1.2, er formålet med nærværende kandidatspeciale, at undersøge og fastlægge, hvilken effekt ændringerne af planlovens § 1, stk. 1 og stk. 2, nr. 3, vil have for retsstillingen på området. Dette sættes i nærværende afsnit i relief til den teoretiske diskussion, som findes i den juridiske litteratur om begrebet ”bæredygtig udvikling”.

Det er i forbindelse hermed relevant at undersøge, hvorvidt ændringerne af formålsbestemmelsen er overensstemmende med princippet om bæredygtig udvikling, eller hvorvidt der ved ændringerne opstår en konflikt med bæredygtighedsbegrebet. Bæredygtighedsbegrebet anvendes i efterhånden mange forskellige sammenhænge, men dette afsnit beskæftiger sig alene med begrebets betydning for det planretlige område.

Ved planlægning foretages en afvejning af de hensyn, som foreligger i den konkrete situation. Afvejningen af hensyn sker gennem en interesseafvejning, hvor bæredygtighedsbegrebet har en indvirkning på vægningen af de saglige hensyn, som lægger til grund for den pågældende plan. Dette er begrundet i formålsbestemmelsens ordlyd, hvor der lægges vægt på, at samfundsudviklingen skal ske på et bæredygtigt grundlag jf. planlovens § 1, stk. 1. Med gennemførelse af lovforslag nr. L 121 bevares denne formulering.

De med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer af formålsbestemmelsen afspejler imidlertid et ønske om bedre muligheder for at skabe erhvervsudvikling og vækst. Det angives i bemærkningerne, at disse øgede muligheder for erhvervsudvikling og vækst ikke må ske på bekostning af landets natur og miljø.¹⁶⁰

Bæredygtighedsbegrebet har været kendt, siden FN først anerkendte det i 1982.¹⁶¹ Begrebet har siden været anset som et udtryk for en vis folkeretlig forpligtelse til at varetage hensyn til bevaring af eksterne ressourcer, hvor kravet om en bæredygtig udvikling skal bidrage til en retfærdig fordeling af disse. I Brundtland-rapporten ”*Vor Fælles Fremtid*”

¹⁶⁰ FT 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121, s. 14.

¹⁶¹ Basse (1995), s. 11.

var der fokus på truende globale miljø- og ressourceproblemer, hvormed indholdet af bæredygtighedsprincippet blev genstand for diskussion.¹⁶²

Det essentielle spørgsmål i Brundtland-rapporten var, om det er muligt at sikre økonomisk fremgang uden at tære på de naturressourcer, som skal være grundlaget for de næste generationers udfoldelsesmuligheder. I denne rapport fokuserede man på bæredygtig udvikling, som en udvikling der tilfredsstiller den nuværende generations behov uden at mindske fremtidige generationers muligheder for at tilfredsstille deres behov.¹⁶³

På baggrund heraf var midlet for at nå målet, at alle verdens lande skulle udvikle nye vækst- og udviklingsprocesser for at opnå en systematisk varetagelse af de nødvendige hensyn til opnåelse af en bæredygtig udvikling.¹⁶⁴ Verdenskommissionen anførte blandt andet hertil at for at opnå bæredygtig udvikling, skal der ske en sammensmeltning af miljø og økonomi i beslutningsprocessen.¹⁶⁵ Ét af præmisserne i Brundtland-rapporten er netop, at miljø og udvikling ikke skal opfattes som to adskilte udfordringer, men i stedet som to uadskillelige problematikker.

Begrebet fik en udvidet betydning efter Brundtland-rapporten til også at omhandle en varetagelse og vægtning af hensyn til økonomisk bæredygtighed.¹⁶⁶ Interessen omkring det økonomiske aspekt i bæredygtighedsprincippet gjorde sig gældende i form af ønsket om en fremtidig tilfredsstillende varetagelse af ressourcerne, uden at dette vil medføre hindringer for den sociale og materielle udvikling. Tankegangen bag bæredygtighedsprincippet, som det blev fremlagt i Brundtland-rapporten, var således klart antropocentrisk.¹⁶⁷

I Brundtland-rapporten formulerede man målsætningen om bæredygtig udvikling således:

¹⁶² Basse (1995), s. 11.

¹⁶³ Vor Fælles Fremtid (1988), s. 12.

¹⁶⁴ Vor Fælles Fremtid (1988), s. 12.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Basse (1995) s. 11.

¹⁶⁷ Ibid.

”Fundamentalt set er bæredygtig udvikling en ændringsproces hvorunder udnyttelsen af ressourcerne, styringen af investeringer, den teknologiske udvikling og ændringerne i institutionerne alle er i balance med hinanden og øger både de nuværende og de fremtidige muligheder for at opfylde menneskenes behov og forhåbninger.”¹⁶⁸

Vedtagelsen af miljøreformen i Danmark i 1991-1992 medførte, at planloven, miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven alle fik formålsbestemmelser, som forudsatte en udvikling på et bæredygtigt grundlag. Et problem med en sådan formulering af formålsbestemmelserne i disse love er, at bæredygtighedsbegrebet ikke kan betragtes som værende særligt vejledende i den egentlige sagsbehandling i praksis.¹⁶⁹

Diskussionen om begrebets retlige indhold har da også ført til, at begrebet anses for at indebære krav til blandt andet beslutningsprocessen på alle niveauer – også lokalt. Bæredygtighedsbegrebet kan således anses for at være et udtryk for politiske målsætninger, hvor man foreskriver anvendelse af bæredygtighedsbegrebet i interesseafvejninger ved beslutningsprocesser.¹⁷⁰

En sådan målsætning, som bæredygtighedsbegrebet udgør, kan anses at have karakter af en retlig standard eller retningslinje uden direkte retsvirkning for borgerne. Retningslinjerne, som følger af indføjelser af bæredygtighedsbegrebet, retter sig primært mod forvaltningen inden for blandt andet det planretlige område, hvor beslutningsprocessen i en planretlig henseende, skal foregå under hensyntagen til målsætningen om, at udviklingen skal ske på et bæredygtigt grundlag.¹⁷¹

Der har i forbindelse med gennemførelse af lovforslag nr. L 121 været usikkerhed om, hvorvidt hensynet til vækst og udvikling fremadrettet skal prioriteres forud for hensynet til natur og miljø. Erhvervs- og Vækstministeren har endvidere besvaret et spørgsmål herom ved at anføre, at:

¹⁶⁸ Basse (1995), s. 11.

¹⁶⁹ Basse (1995), s. 14.

¹⁷⁰ Basse (1995), s. 15.

¹⁷¹ Basse (1995), s. 15.

”Moderniseringen af planloven vil understøtte en bedre balance mellem hensyn til vækst og udvikling og hensyn til natur og miljø. Det betyder ikke, at hensyn til vækst og udvikling skal prioriteres forud for hensyn til natur og miljø.”¹⁷²

Det kan konstateres, at økonomiske hensyn ikke skal prioriteres forud for natur- og miljøhensyn, samt at begrebet om bæredygtig udvikling favner både økonomiske og økologiske hensyn. Ud fra gennemgangen af lovforslag nr. L 121 er der ikke holdepunkter for at konstatere, at de indføjede hensyn til erhvervsinteresser og vækst er uoverensstemmende med bæredygtighedsprincippet. Ændringen af planlovens § 1 kan således fint indeholdes i bæredygtighedsbegrebet, navnlig henset til at hensynene til erhvervsudvikling og økonomisk vækst ikke skal vægtes højere end hensyn til natur og miljø. Det må således konstateres, at der umiddelbart ikke kan ses nogen konflikt mellem ændringen af planlovens formålsbestemmelse og princippet om, at udvikling skal ske på et bæredygtigt grundlag.

¹⁷² Besvarelse af spørgsmål 30 ad L 121 stillet af Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg den 14. marts 2017 efter ønske fra Lisbeth Bech Poulsen (SF).

6. Konklusion

Dette kandidatspeciale har haft til formål at undersøge retsvirkningerne af, at der efter ikrafttrædelse af de med lovforslag nr. L 121 følgende ændringer skal tages hensyn til erhvervsudvikling, økonomisk vækst og velstand i planlægning. Denne undersøgelse er foretaget inden vedtagelse og ikrafttrædelse af de nye regler, hvilket har givet nogle metodiske udfordringer. Specialet har derfor inddraget retspraksis vedrørende den tidligere version af planloven og vurderet denne i lyset af lovændringerne.

Det konkluderes, at kredsen af økonomiske hensyn, der sagligt kan varetages i planlægning, bliver bredere. Kommunerne kan fremover varetage private borgeres og virksomheders økonomiske interesser, samt kommunens egne bredere interesser i den økonomiske situation i kommunens område. Dette gælder eksempelvis hensynet til beskæftigelse. Kommunerne vil fremover ikke kunne varetage sine egne snævre økonomiske interesser, hvilket svarer til retsstillingen før lovændringerne. Derfor bliver det centralt, at der skal sondres mellem forskellige økonomiske interesser ved bedømmelsen af økonomiske hensyns konkrete saglighed.

Det konkluderes endvidere, at hensyn til erhvervsudvikling allerede sagligt kan varetages i planlægning inden lovændringerne. Hensyn til erhvervsudvikling kan endvidere også vægtes højere end modsatstillede hensyn til natur- og miljøinteresser i konkrete sager. Den væsentligste retsvirkning af lovændringerne for så vidt angår disse hensyn, er således en højere prioritering i den planlægningsmæssige helhedsvurdering. De kan dog ikke konsekvent prioriteres forud for hensyn til natur og miljø. Der overlades ikke megen information til planmyndighederne om den konkrete vægtning af disse hensyn i praksis.

Det konkluderes yderligere, at konkurrencemæssige hensyn efter ikrafttrædelse af lovændringerne kan anses for varetaget i planloven, samt at dette ikke alene gør sig gældende for de særlige detailhandelsregler. Konkurrencemæssige hensyn anses som et middel, der skal inddrages til opfyldelse af målet om økonomisk vækst og øget velstand. Der ses som udgangspunkt alene holdpunkter for at antage, at det er hensyn, der beror på en interesse i øget konkurrence, der sagligt kan varetages. Dette udgør en væsentlig ændring i retsstillingen, idet der i retspraksis og den juridiske litteratur ses en klar opfattelse af, at konkurrencemæssige hensyn helt generelt ikke varetages i planloven. Denne opfattelse må forventes udfordret i konkrete sager efter ikrafttrædelse af lovændringen.

Afslutningsvist, er retsvirkningerne af lovforslag nr. L 121 blevet vurderet i lyset af begrebet om bæredygtig udvikling i planretten. Der er ikke konstateret en konflikt hermed, idet bæredygtighedsbegrebet tillige favner økonomiske hensyn, og disse vil efter lovændringen ikke have forrang for hensyn til natur og miljø.

Litteratur og retskilder

Litteratur

- Andersen, Poul. (1936). *Dansk forvaltningsret – Almindelige emner*. Nyt nordisk forlag.
- Anker, Helle Tegner & Jens Flensborg (kommenteret af). (2013). *Planloven med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Basse, Ellen Margrethe. (1987). *Miljøankenævnet*. G.E.C. Gad.
- Basse, Ellen Margrethe (red.). (1995). *Bæredygtighed - En retsteoretisk begrebsanalyse*. GadJura.
- Basse, Ellen Margrethe (red.). (2006-2008). *Miljøretten – Almindelige emner*. (Bind 1, 2.udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Basse, Ellen Margrethe (red.). (2006-2008). *Miljøretten 2 – Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse*. (Bind 2, 2. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Blume, Peter. (2006). *Juridisk metodelære* (4. udg.). Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Brandt, Jacob & Mogens Moe. (2015). *Miljøret* (8. udg.). Karnov Group.
- Buhmann, Karin & Claus Tønnesen. (2015). *Offentlig ret: Danske, internationale og globale retssystemer*. Karnov Group.
- Bønsing, Sten. (2015). *Almindelig forvaltningsret*. (3. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Bent. (1991). *Forvaltningsret: Opgaver, hjemmel, organisation*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Evald, Jens. (2011). *At tænke juridisk*. (4. udg.). Nyt juridisk forlag.
- Gøtze, Michael. (1999). *Magtfordrejning – Et begreb under forvandling*. Juridisk- og Økonomforbundets forlag.
- Miljøministeriet. (1988). *Vor fælles fremtid - Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling*. Statens informationstjeneste.
- Miljøministeriet. (2002). *Planloven i praksis*. Statens informationstjeneste.
- Munk-Hansen, Carsten. (2015). *Fast ejendom 3. – Ejerbeføjelsen*. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Pagh, Peter. (2006). *Lærebog i miljørettens almindelige del*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pagh, Peter. (2013). *Fast Ejendom - Regulering og Køb*. (2. udg.). Karnov Group.
- Revsbech, Karsten. (1986) *Planer og forvaltningsret – med særligt henblik på visse amtskommunale placer med retsvirkninger for primærkommunale myndigheder*. G.E.C Gads Forlag.
- Revsbech, Karsten. (2008). *Aktuel dansk forvaltningsret – Karakteristiske træk og udviklingstendenser*. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- The World Commission on Environmental and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.

Retskilder og øvrige kilder

Domstolsafgørelser:

U1988.969 Ø	U2004.1489 H
U1990.106/2 Ø	U2010.1832 Ø
U1991.373 H	U2010.2142 H
U2000.157 H	U2010.2311/2 Ø
U2001.2038 H	U2011.1712 H

Administrative afgørelser:

Naturklagenævnets afgørelse af 19. november 1993 i sag nr. 33/700-0027 (udgivet som NKO nr. 29, februar 1994).

Naturklagenævnets afgørelse af 12. februar 2007 i sag nr. NKN-33-00323 (trykt i MAD2007.309).

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 16. februar 2011 i sag nr. NMK-33-00220.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 24. maj 2011 i sag nr. NMK-33-00475.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. maj 2011 i sag nr. NMK-33-00443.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. oktober 2011 i sag nr. NMK-33-00265 (trykt i MAD2011.2590).

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. november 2011 i sag nr. NKM-33-00190 (trykt i MAD2011.2682).

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 25. november 2011 i sag nr. NMK-33-00130.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 23. maj 2014 i sagerne NMK-33-02434, NMK-34-00232 og NMK-41-00149.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 3. december 2014 i sag nr. NMK-33-02305.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 16. marts 2016 i sag nr. NMK-31-01710.

Ombudsmandsudtalelser:

Folketingets Ombudsmands Beretning fra året 2002 (FOB2002.238).

Love:

Lov nr. 169 af 5. juni 1953 om Danmarks Riges Grundlov.

Lov nr. 315 af 18. juni 1969 om by- og landzoner.

Lov nr. 375 af 13. juni 1973 om lands- og regionplanlægning.

Lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning.

Lov nr. 388 af 6. juni 1991 om planlægning.

Lov nr. 9 af 3. januar 1992 om naturbeskyttelse.

Lov nr. 439 af 1. juni 1994 om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse.

Lov nr. 324 af 14. maj 1997 om ændring af lov om planlægning (Detailhandel m.v.).

Lov nr. 571 af 24. juni 2005 om ændring af lov om planlægning (Udmøntning af kommunalreformen).

Lov nr. 535 af 6. juni 2007 om ændring af lov om planlægning (Revision af detailhandelsbestemmelserne).

Lov nr. 483 af 11. maj 2010 om natur- og miljøklagenævnet.

Lov nr. 221 af 3. marts 2015 om ændring af lov om planlægning og lov om almene boliger m.v. (Blandet boligsammensætning).

Lov nr. 615 af 8. juni 2016 om maritim fysisk planlægning.

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

Lovbekendtgørelser:

Lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand.

Lovbekendtgørelse nr. 869 af 8. juli 2015 om konkurrenceloven.

Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 om planlægning.

Lovbekendtgørelse nr. 1189 af 27. september 2016 om miljøbeskyttelse.

Lovbekendtgørelse nr. 121 af 26. januar 2017 om naturbeskyttelse.

Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 om råstoffer.

Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

Lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand.

Bekendtgørelser:

Bekendtgørelse nr. 1137 af 24. september 2015.

Forarbejder:

Aftale mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet. Juni 2016.

Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget 2016-17, L 121 endeligt svar på spørgsmål 30.

Folketingstidende 1968-69, tillæg A, sp. 1569, Forslag til lov om by- og landzoner.

Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 4969, Forslag til lov om lands- og regionsplanlægning,

Folketingstidende 1974-75, tillæg A, sp. 2661, Forslag til lov om kommuneplanlægning.

Folketingstidende 1989-90, tillæg A, sp. 4431, Forslag til lov om planlægning.

Folketingstidende 1989-90, tillæg F, sp. 4784-4791, Redegørelse om miljølovreformens mål og hovedprincipper.

Folketingstidende 2006-07, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 148.

Folketingstidende 2016-17, tillæg A, lovforslag som fremsat nr. L 121.

Øvrige kilder:

Kongelig Resolution af 28. juni 2015.

Regeringsgrundlag: Marienborgaftalen 2016.

Folketingets hjemmeside, tidsplan for lovforslag nr. L 121: <http://www.ft.dk/samling/20161/lovforslag/L121/tidsplan.htm#dok>. Senest besøgt den 7. maj 2016.

