



Juridisk kandidatspeciale

Bindende forhåndstilsagn og planlovens § 14

19. maj 2020

Aalborg Universitet

Anne Cathrine Thomsen

Studienummer: 20153456

Vejleder: Niels Vase

Antal anslag: 143.041

Abstract

If a municipality has given advance opinions¹ about a matter such as a construction of a building, it is contradictory if the municipal council subsequently bans the construction. In short, a problem occurs.

The background for the problem which this thesis addresses is two-folded. Partly due to the fact that a ban under the Planning Act § 14 is extremely intrusive and that conditions therefore must be fulfilled. Partly because it is fundamentally important that one can trust and act in confidence to statements given by the municipality.

This thesis is titled “Advance Opinions and the Planning Act § 14” and is a legal analysis of a problem – when a municipality gives advance opinions about a matter, which the municipal council subsequently imposes a ban on under the Planning Act § 14. The following questions will be answered as a part of the analysis of the problem: In general terms, how is spatial planning managed in Denmark? What are the conditions for imposing a ban under the Planning Act § 14? What can constitute advance opinions?

The thesis is structured in four chapters. Chapter 1 contains the introductory part including the problem definition, delimitation, methodology, legal sources and other sources.

The first half of chapter 2 begins with a short presentation of the connection between environmental law and administrative law. Followed by a section about advance opinions. The characteristics of advance opinions are then described. Advance opinions are then dealt with in terms of delimitating advance opinions from public authorities’ general guidance. In accordance with literature on administrative law, the four conditions for advance opinions to be legally binding are then accounted for. The rules under which advance opinions can be deemed void or revoked are then explained briefly. In relation to advance opinions are other instances of legitimate expectations. Legitimate expectations are also accounted for.

The second half of chapter 2 begins with a short presentation of spatial planning in general terms, the Planning Act and an introduction to the planning system including local planning. It is a fact that land is a limited resource and that the municipalities determine how it shall be put use. This is done by spatial planning. Afterwards the Planning Act § 14 is described. The wording is as follows: *“The municipal council may ban the establishment of situations, legally or in fact, that may be prevented by a local plan. The ban may be imposed for a maximum of one year. The municipal council shall cause notice of the ban to be entered in the land registry for the applicable property. The registration is not necessary for the ban to be valid.”*² The conditions for the ban are dealt with one by one and so are the requirements under administrative law.

Chapter 3 contains the analysis of two court decisions and one decision from the independent Environmental Board of Appeals. The purpose of the analysis is to deduce how the court and board of

¹ Det engelske begreb ”advance opinions” svarer til det danske begreb ”bindende forhåndstilsagn”, jf. (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 49, note *).

² Engelsk oversættelse af tidligere planlov: The Planning Act in Denmark Consolidated Act No. 813 of 21 June 2007, jf. <https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/planlovenpengelsk2007.pdf> (29. marts 2020).

appeal consider and evaluate advance opinions, legitimate expectations and the conditions for imposing a ban under the Planning Act § 14.

The conclusion in chapter 4 is based on the account for advance opinions and the Planning Act § 14, the analysis of the two court decisions and the decision from the independent Environmental Board of Appeals.

This thesis concludes that spatial planning in Denmark is regulated by the Planning Act. There are three levels of planning - national planning, municipal planning and local planning. The upper level of planning sets the frames for the underlying level. It is also concluded that there are numerous conditions for imposing a ban under the Planning Act § 14. Some of the conditions follows from § 14 and some follows from administrative law. The thesis also concludes that there are several statements and answers to inquiries that can constitute advance opinions. It depends on whether the four conditions for advance opinions have been met. Although doubt can arise when determining if these conditions are met, the real problem occurs when assessing if legitimate expectations exist. An objective yet subjective approach must be used when considering if expectations are legitimate. It can be concluded that both advance opinions and legitimate expectations can eliminate the possibility of imposing a ban.

Indholdsfortegnelse

ABSTRACT

KAPITEL 1	1
1.1. INDLEDNING	1
1.2. PROBLEMFOMULERING	1
1.3. ENKELTE BEGREBER OG DEFINITIONER	1
1.4. AFGRÆNSNING	2
1.5. METODE	3
1.6. RETSKILDER OG ØVRIGE KILDER	4
1.6.1. Love, lovbekendtgørelser, bekendtgørelser og lovforarbejder	4
1.6.2. Retspraksis	5
1.6.3. Klagenspraksis	6
1.6.4. Ombudsmandspraksis	7
1.6.5. Vejledninger	7
1.6.6. Planer	7
1.6.7. Juridisk litteratur	8
1.7. STRUKTUR	8
KAPITEL 2	9
2.1. MILJØRET OG FORVALTNINGSRET	9
2.2. EN KOMMUNES BINDENDE FORHÅNDSTILSAGN	11
2.2.1. Forhåndstilsagn	12
2.2.2. Afgrænsning over for vejledning	14
2.2.3. Bindende forhåndstilsagn	16
2.2.3.1. Ugyldighed	18
2.2.3.2. Tilbagekaldelse af et bindende forhåndstilsagn	18
2.2.4. Andre tilfælde - (berettigede) forventninger	19
2.2.5. Aftaler i forvaltningsretten	22
2.3. REGULERING AF PLANLÆGNING I DANMARK	23
2.3.1. Planloven	23
2.3.1.1. Planlovens anvendelsesområde og formål	23
2.3.3. Det planretlige system – et planhierarki	24
2.3.3.1. Landsplanlægning	24
2.3.3.2. Kommuneplanlægning	25
2.3.3.3. Lokalplanlægning	27
2.4. HISTORISK OM PLANLOVENS § 14	28
2.4.1. Bestemmelsen i dag	29
2.5. BETINGELSER FOR NEDLÆGGELSE AF ET § 14-FORBUD	30
2.5.1. Kompetence til at nedlægge forbud	30
2.5.2. Forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold	31
2.5.3. Forhold, som kan hindres ved en lokalplan	31
2.5.3.1. Forhold, der kan reguleres af en lokalplan	32
2.5.4. Forbuddet kan højst nedlægges for ét år	35
2.5.5. Tinglysning af forbuddet	36
2.5.6. Andre krav herunder krav som følger af forvaltningsretten	36
2.6. DELKONKLUSION	38
KAPITEL 3	41
3.1. KORT OM ANALYSEN	41
3.2. U.2003.1095 V – ASYLCENTRET	41
3.3. U.2009.1202/2H - CITY-TRAFIK	44
3.4. NKN-33-02770 – PARKERINGSANLÆGGET VED SKUESPILHUSET PÅ KVÆSTHUSBROEN	52
3.5. DELKONKLUSION	58

KAPITEL 4	60
4.1. KONKLUSION.....	60
RETSKILDER, ØVRIGE KILDER OG LITTERATURLISTE	64
RETSKILDER	64
<i>Konventioner</i>	64
<i>Love og bekendtgørelser</i>	64
<i>Retspraksis</i>	65
<i>Klagenævnspraksis</i>	66
ØVRIGE KILDER	66
<i>Forarbejder</i>	66
<i>Ombudsmandspraksis</i>	66
<i>Vejledninger og publikationer</i>	67
<i>Hjemmesider</i>	67
<i>Billeder</i>	67
LITTERATURLISTE	67

SKÆRMPRINT AF ANTAL ANSLAG

Kapitel 1

1.1. Indledning

Har en kommune givet et bindende forhåndstilsagn om et forhold, eksempelvis et byggeri, er det modstridende, hvis kommunalbestyrelsen efterfølgende forbyder byggeriet. Der opstår, kort sagt, et problem.

Baggrunden for problemet, der behandles i dette juridiske kandidatspeciale (herefter ”speciale”) er todelt. Dels er det af fundamental vigtighed, at man kan handle i tillid til en kommunes udtalelser – det gælder så meget desto mere, når der er givet et bindende forhåndstilsagn. Dels er et forbud efter planlovens § 14 særdeles indgribende, hvorfor der stilles betingelser til nedlæggelse af et sådant forbud.

Interessen for problemet udspringer af en forelæsning i faget erhvervsmiljøret på Aalborg Universitet. Under gennemgangen af fysisk planlægning fortalte forelæser om § 14-forbud, og om hvordan kommunalbestyrelsen kan nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forelæser fortalte også, at der ikke kan nedlægges forbud, hvis der er givet et bindende forhåndstilsagn. Dette synes interessant, og derfor behandles bindende forhåndstilsagn og planlovens § 14 i dette speciale.

1.2. Problemformulering

Med dette speciale foretages en juridisk analyse af *det problem, der opstår, når en kommune har givet et bindende forhåndstilsagn om et forhold, som kommunalbestyrelsen efterfølgende nedlægger et forbud mod efter planlovens § 14.*

Som en del af denne analyse besvares følgende spørgsmål:

*Hvordan reguleres planlægning i Danmark i overordnede træk?
Hvilke betingelser gælder for nedlæggelse af et § 14-forbud?
Hvad kan udgøre et bindende forhåndstilsagn?*

1.3. Enkelte begreber og definitioner

Ved begrebet ”planlægning” forstås i dette speciale fysisk planlægning.³ Planlægning kan defineres som reservation af arealer til et nærmere beskrevet fremtidigt formål og som fastlæggelse af arealanvendelse.⁴ I den juridiske litteratur anvendes også det samlede og muligvis mere præcise begreb ”arealanvendelsesplanlægning”.⁵

³ Begrebet er defineret, fordi der findes mange former for planlægning, eksempelvis økonomisk planlægning og strategisk planlægning.

⁴ (Miljøret, 258).

⁵ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 285, note 33).

Ved begrebet ”planer” forstås i dette speciale kommune- og lokalplaner.⁶ Planer ”... udgør en mellemform mellem den abstrakte lovregulering og den konkrete forvaltningsakt [...] som i et vist omfang fastlægger rammerne for, hvad borgere og myndigheder kan gøre i fremtiden.”⁷

Begreberne forhåndsbesked, forhåndsmeddelelse, forhåndsaccept, forhåndstilkendegivelse og forhåndstilsagn er alle begreber for det samme. I dette speciale anvendes begrebet ”forhåndstilsagn”.

1.4. Afgrænsning

Der findes en lang række tilstødende retsområder, emner og problemstillinger, der ikke vil blive behandlet i dette speciale.

I dette speciale behandles alene planlægning i Danmark på nationalt niveau. Planlægning på EU-niveau behandles ikke, da den EU-retlige regulering af planlægning hovedsageligt vedrører maritim fysisk planlægning, miljøvurdering af planer, Natura 2000-regulering og andre miljøretlige aspekter af planlægning, som ikke behandles i dette speciale. Ligeledes behandles planlægning i andre lande ikke – her tænkes særligt på Norge og Sverige, hvor der på planområdet kan drages paralleller til den danske regulering.

Dette speciale skrives inden for retsområdet miljøret. Forvaltningsret inddrages i et betydeligt omfang i forhold til bindende forhåndstilsagn og berettigede forventninger, samt reglerne om vejledning, begrundelse, partshøring og varsling. Specialet er dog ikke en forvaltningsretlig fremstilling af det nærmere indhold af disse regler.⁸ Det forudsættes, at læseren har kendskab til almindelige forvaltningsret. Der fokuseres på de regler, der særligt giver anledning til problemer i forbindelse med specialets problem. Der gøres få bemærkninger om afgørelser, partshøring, klager og aktindsigt i forbindelse med de specielle (forvaltningsretlige) sagsbehandlingsregler, der gælder på miljøområdet. Andre sagsbehandlingsregler, garantiforskrifter og ordensforskrifter behandles ikke. Afgørelsesbegrebet og partsbegrebet behandles ligeledes ikke.

Kommunalret vil ikke blive behandlet. Det samme gælder den politiske interesse for planlægning.

Regulering af fast ejendom og byggelovgivning herunder byggetilladelser har tilknytning til planlægning, men behandles ikke i dette speciale. Tinglysning behandles i begrænset omfang.

Bindende svar inden for skatteretten behandles ikke, selvom den juridiske litteratur ses at behandle dette sammen med (forvaltningsretlige) bindende forhåndstilsagn.

Dette speciale behandler planlægning og afgrænses derfor ud af miljørettens andre områder.⁹ Miljøvurdering af planer og miljøvurdering af projekter behandles derfor ikke.

⁶ Begrebet er defineret, fordi der findes mange former for planer, eksempelvis affaldsplaner, vandforsyningsplaner, spildevandsplaner, indsatsplaner for nitratbelastede områder.

⁷ (Den juridiske løsning, 79).

⁸ Det betyder, at det præcise indhold af reglerne ikke bliver behandlet, eksempelvis spørgsmålet om, hvilke oplysninger, der skal partshøres i, da dette vil kræve adgang til samtlige akter i en sag. Det medgives, at dette kan synes som en ufuldstændig gennemgang af de forvaltningsretlige regler, men en fuldstændig gennemgang er uden for det anlagsmæssige omfang.

⁹ Retsområdet miljøret omfatter miljøbeskyttelse, naturbeskyttelse og planlægning, jf. (Miljøret, 13).

Planlovens regulering af zoner behandles ikke.

Hovedsageligt behandles planlægning på lokalt niveau. Lokalplaner af mindre betydning behandles ikke. Kommuneplanlægning inddrages, hvor forholdet mellem kommune- og lokalplanlægning er relevant. Landsplanlægning behandles kort. Dette sker for at kunne besvare problemformuleringen.

Navnlig planlovens § 1, om planlovens formål, § 14, om nedlæggelse af forbud, § 15, om forhold, der kan reguleres af en lokalplan, § 17, om vedtagelse af lokalplansforslag og § 18, om offentlig bekendtgørelse af en lokalplan behandles. Planlovens kapitel 6, om planers tilvejebringelse og ophævelse behandles i ikke. Planlovens andre bestemmelser behandles ikke, medmindre det er relevant.

Regler om dispensation fra en lokalplan behandles ikke.

Påbud og håndhævelse af afgørelser herunder fysisk lovliggørelse behandles ikke.

Kommuner og medlemmer af kommunalbestyrelsen kan ifalde erstatningsansvar. Erstatningsansvar behandles ikke, selvom det bliver behandlet i flere domme på området herunder U.2009.1202/2H, der analyseres i kapitel 3. Denne afgrænsning begrundes i hensyn til specialets omfang.

En fuldstændig gennemgang af praksis på området vil omfatte analyse af et stort antal domme og afgørelser. Af hensyn til specialets omfang er der udvalgt to domme og en afgørelse fra Naturklagenævnet til analysen.¹⁰

Sager om søgsmålsfrister behandles ikke, selvom der findes flere vedrørende planlovens § 14, eksempelvis i domssamlingen Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD).

Offentlige myndigheder, ministerier, styrelser og andre dele af forvaltningen kan give bindende forhåndstilsagn. I dette speciale behandles alene kommuners bindende forhåndstilsagn. På baggrund af praksis på området er det vurderet, at det oftest er kommuner, der giver bindende forhåndstilsagn, hvorfor behandling kommuners bindende forhåndstilsagn bedst kan illustrere bindende forhåndstilsagn i relation til specialets problem. Behandlingen af de forvaltningsretlige regler sker med henvisning til kommuner, selvom de fleste forvaltningsretlige regler gælder for flere dele af forvaltningen.

I specialet behandles alene kommuners handlinger. Passivitet behandles, hvor det er relevant, men ikke som en selvstændig hindring for nedlæggelse af forbud.

1.5. Metode

Metode, der anvendes

Den juridiske videnskab er kendetegnet ved sin metode.¹¹

Valg af metode er afgørende for perspektivet på det, der skal undersøges samt behandlingen heraf.¹²

¹⁰ Begrundelsen for udvælgelsen fremgår af afsnit 1.6.2. og 1.6.3.

¹¹ (Juridisk teori, metode og videnskab, 207).

¹² (Retsvidenskabsteori, 204).

Ved valg af metode skal det overvejes, hvad formålet med specialet er. Dette speciale har til formål at analysere retskilder og beskrive gældende ret, hvorved problemformuleringen besvares inden for specialets afgrænsning.

Ved beskrivelse af gældende ret, de lege lata, anvendes den retsdogmatiske metode.¹³ Gældende ret fremstilles ved en analyse af retskilder herunder gældende retsregler og retspraksis, der tilsammen udgør det empiriske grundlag.¹⁴ Retsdogmatisk metode anvendes også som en transparent virksomhed til at systematisere gældende ret og beskrive usikkerheder i retstilstanden.¹⁵

Metoder, der ikke anvendes

Juridiske metode anvendes ikke, fordi dette speciale ikke har til formål at løse en konkret problemstilling.¹⁶ Komparativ metode anvendes ikke, fordi specialet alene behandler dansk ret.¹⁷ Retspolitisk metode anvendes ikke, fordi specialet ikke behandler, hvordan den fremtidige lovgivning og retstilstand bør være, de lege ferenda.¹⁸

1.6. Retskilder og øvrige kilder

Retskilder og øvrige kilder har forskellig værdi.¹⁹ Dette har betydning, når gældende ret skal beskrives.

Efter den traditionelle retskildeforståelse findes der fire forskellige retskildegrupper: Loven, retspraksis, sædvanen og forholdets natur.²⁰ I den juridiske litteratur findes flere forskellige definitioner af, hvad der er en retskilde.²¹

1.6.1. Love, lovebekendtgørelser, bekendtgørelser og lovforarbejder

Retskilden *loven* gælder forud for andre retskilder.²² Loven er rangeret i et hierarki (den retlige trinfølge), hvor grundloven er øverst efterfulgt af love, bekendtgørelser, cirkulærer og andre administrative forskrifter.²³

¹³ (Retsvidenskabsteori, 64), (Juridisk teori, metode og videnskab, 209).

¹⁴ (Juridisk teori, metode og videnskab, 208).

¹⁵ (Retsvidenskabsteori, 204).

¹⁶ (Retsvidenskabsteori, 193).

¹⁷ (Juridisk teori, metode og videnskab, 183).

¹⁸ (Den juridiske løsning, 10-11), (Retsvidenskabsteori, 214-215).

¹⁹ (Almindelig Forvaltningsret, 33). Eksempelvis hvor der er uoverensstemmelse mellem retskilder og øvrige kilder.

²⁰ (Retsvidenskabsteori, 315). Der sondres også mellem skrevne og uskrevne retskilder, jf. (Almindelig Forvaltningsret, 34). Loven er en skreven retskilde, mens retspraksis, administrativ praksis, ombudsmandspraksis, retssædvaner og forholdets natur er uskrevne retskilder, jf. (Retsvidenskabsteori, 255-256) og (Almindelig Forvaltningsret, 48-58)

²¹ (Retsvidenskabsteori, 198), (Den juridiske løsning, 14-15), (Juridisk teori, metode og videnskab, 27). Ligeledes findes der forskellige teorier om retskilder, eksempelvis normativ retskildelære, hvor det afgørende er, hvad der burde være retskilder og deskriptiv retskildelære, hvor det afgørende er, hvad dommere lægger vægt på ved domstolsafgørelser, jf. (Juridisk teori, metode og videnskab, 29).

²² (Retsvidenskabsteori, 255-256).

²³ (Almindelig Forvaltningsret, 33-35). Bekendtgørelser kaldes også anordninger.

I dette speciale inddrages love og lovebekendtgørelser. Af disse bør særligt nævnes lov om planlægning²⁴ og bekendtgørelse af lov om planlægning²⁵ (herefter ”planloven”) samt bekendtgørelse af forvaltningsloven²⁶ (herefter ”forvaltningsloven”).

Der tages udgangspunkt i lovtestens ordlyd.

Lovforarbejder (herefter ”forarbejder”) er ikke retskilder, men kan anvendes ved lovforklning.²⁷

I dette speciale anvendes bemærkninger til lovforslag og betænkninger. Det er hovedsageligt bemærkningerne til lovforslags enkelte bestemmelser, der anvendes, samt betænkning over forslag til lov om kommuneplanlægning²⁸ og betænkning over forslag til lov om planlægning²⁹.

1.6.2. Retspraksis

Retspraksis er en retskilde og udgør desuden et fortolkningsbidrag ved fortolknning af retsregler.³⁰

Domme kan få betydning for andre udover den konkrete sags parter, hvis der af dommen kan udledes noget generelt - i juridisk litteratur kaldt præjudikat.³¹ Her anvendes begrebet ”retskildemæssig værdi”.

I den forbindelse har det blandet andet betydning, hvilken instans der har afsagt dommen.³² Parternes påstande er afgørende for, hvad retten tager stilling til.³³ Ligeledes har rettens formulering af præmisserne betydning.³⁴ Er dommen afsagt med dissens kan det også have betydning.³⁵

Til analysen er to domme udvalgt. U.2003.1095 V analyseres, fordi det er vurderet relevant at analysere en dom, der behandler ændret og lovlig anvendelse i forhold til betingelsen om, at det forhold, der nedlægges forbud mod efter planlovens § 14, skal kunne hindres ved en lokalplan.³⁶

²⁴ Lov nr. 388 af den 6. juni 1991, om planlægning (oprindelig hovedlov).

²⁵ Lovebekendtgørelse nr. 287 af den 16. april 2018 (planloven).

²⁶ Lovebekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 med senere ændringer (forvaltningsloven).

²⁷ Der findes forskellige former for forarbejder (også kaldt ”motiver”). Ikke alle er lige væsentlige. Begrebet ”forarbejder” er ikke endegyldigt afgrænset, jf. (Den juridiske løsning, 52).²⁷ (Retsvidenskabsteori, 259, 261, 298-299). Bemærkninger til lovforslag er almindeligvis opdelt i almindelige bemærkninger og bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, og kan have fortolkningsmæssig betydning, jf. (Juridisk teori, metode og videnskab, 56-57), (Den juridiske løsning, 52). Under det lovforberedende arbejde kan et lovforslag henvises til udvalgsbehandling, hvor et udvalg kan afgive en betænkning og eventuelt en tillæggsbetænkning. Under udvalgsbehandlingen kan udvalget stille spørgsmål til ministeren på området, der derpå svarer på spørgsmålene, jf. (Juridisk teori, metode og videnskab, 58).

²⁸ Betænkning over lovforslag nr. L 140 afgivet af udvalget om fysisk planlægning den 3. juni 1975, FT 1974-75 (2. samling), B, sp. 641.

²⁹ Betænkning over lovforslag nr. 76 afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 27. maj 1991, FT 1990-91 (2. samling), B, sp. 1641.

³⁰ (Retsvidenskabsteori, 315-316, 320)

³¹ (Retsvidenskabsteori, 320-321), et begreb visse forfattere tager afstand fra.

³² Højesteret og landsretterne udgør de øverste instanser i det nationale domstolssystem i Danmark, (Den juridiske løsning, 56).

³³ Lovebekendtgørelse nr. 938 af den 10. september 2019 (retsplejeloven) § 338. Domstolene er underlagt forhandlingsmaksimen.

³⁴ (Retsvidenskabsteori, 323-324).

³⁵ (Almindelig Forvaltningsret, 59).

³⁶ Dommene afsagt på området omhandler ofte spørgsmål om planlovens § 15, stk. 2, den planlægningsmæssige begrundelse eller saglighed, og at der ikke er afsagt domme om dette i samme omfang.

U.2009.1202/2H analyseres, fordi sagen har været behandlet i to instanser, hvor Højesteret som sidste instans stadfæstede Østre Landsrets dom, der var afsagt med dissens. Dommene behandler flere spørgsmål af relevans for dette speciale, og er udvalgt på denne baggrund.

Begge sager blev behandlet i landsretten som første instans, hvilket betyder, at sagerne har principiel karakter.³⁷ Dommene vurderes at være repræsentative for retstilstanden på området.³⁸ Dommene har retskildemæssig værdi.

I specialet inddrages blandt andet domme og afgørelser fra domssamlingen MAD.³⁹

1.6.3. Klagenævnspraksis

Klagenævnspraksis er en retskilde, men den retskildemæssige værdi begrænses af, at klagenævnsafgørelser *ikke* er bindende for domstolene.⁴⁰ Det må dog erkendes, at klagenævnspraksis i et stort omfang fastlægger praksis.⁴¹

På planområdet er det i dag Planklagenævnet, der er klagenævn for administrative afgørelser.⁴² Planklagenævnet er et uafhængigt klagenævn og udgør den øverste klageinstans på planområdet.⁴³ Nævnets afgørelser kan ikke påklages til en højere administrativ myndighed, men kan indbringes for domstolene.⁴⁴ Planklagenævnet behandler kun klager for så vidt angår retlige spørgsmål.⁴⁵

Tidligere blev klager over afgørelser på planområdet behandlet i Naturklagenævnet.⁴⁶ I 2010 blev Naturklagenævnet sammenlagt med Miljøklagenævnet og blev til Natur- og Miljøklagenævnet.⁴⁷ Med moderniseringen af planloven fulgte et behov for et nyt klagenævn på planområdet.⁴⁸ Planklagenævnet blev derfor etableret den 1. februar 2017.⁴⁹

I specialet inddrages afgørelser fra Naturklagenævnet, Natur- og Miljøklagenævnet og Planklagenævnet. Tidspunktet for hvornår afgørelsen er truffet er afgørende for, hvilket af disse nævn, der har truffet afgørelsen. Dette bør dog ikke have betydning for afgørelsernes retskildemæssige værdi udover, hvad der kan ligger i at afgørelsen er af ældre dato. Det er forsøgt at inddrage afgørelser af

³⁷ Retsplejelovens § 226, stk. 1. Retssager behandles som udgangspunkt i første instans ved byretten, jf. retsplejelovens § 224.

³⁸ Den juridiske litteratur og praksis, der er gennemgået i forbindelse med udarbejdelsen af dette speciale henviser i øvrigt til dommene.

³⁹ <https://www.karnovgroup.dk/loesninger/mad> (12. april 2020).

⁴⁰ Grundlovens §§ 3 og 63, (Retsvidenskabsteori, 331-333).

⁴¹ Klagenævnspraksis er normerende for klagenævnet selv, og fastlægger administrativ praksis, jf. lighedsbetragtninger og (Retsvidenskabsteori, 333). Klagenævn besidder desuden særlige fagkundskaber, og afgør et meget stort antal sager, som ikke bliver indbragt for domstolene. Dette gælder særligt for Planklagenævnet, jf. (U.2013B.230), nuværende sagsbeholdning: <https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/nedbringelse-af-sagsbeholdning-i-planklagenaevnet/> (24. marts 2020), (Miljøret, 256).

⁴² Jf. lov nr. 1658 af den 20. december 2016 (lov om Planklagenævnet) § 1, betegnes også lovbestemt rekursorgan, jf. (Almindelig Forvaltningsret, 358).

⁴³ <https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/om-naevnet/> (24. marts 2020).

⁴⁴ Grundlovens § 63.

⁴⁵ Planlovens § 58, stk. 1, nr. 3.

⁴⁶ Lov nr. 9 af den 3. januar 1992 og lov nr. 920 af den 25. november 1992.

⁴⁷ Lov nr. 483 af den 11. maj 2010.

⁴⁸ Bemærkninger til lovforslag L nr. 42 fremsat den 26. oktober 2016, FT 2016-17, A, s. 4-5, (Miljøret, 255).

⁴⁹ Lov nr. 1658 af den 20. december 2016 (Lov om Planklagenævnet).

nyere dato blandt andet på grund af moderniseringen af planloven⁵⁰ og ændringslove⁵¹, men hvor afgørelser af ældre dato behandler en for dette speciale relevant problemstilling eller er principielle, er tidspunktet for klagenævnets afgørelse fundet af underordnet betydning.

Til analysen er Naturklagenævnets afgørelse af den 10. juni 2009, j.nr. NKN-33-02770 udvalgt, fordi afgørelsen vurderes at være repræsentativ for klagenævnets praksis i relation til specialets problem. Afgørelsen er principiel og behandler spørgsmål, der er relevante for dette speciale.⁵²

1.6.4. Ombudsmandspraksis

Ombudsmandspraksis er ikke en retskilde - domstolene er ikke bundet af ombudsmandens udtalelser. Ombudsmandspraksis følges i et væsentligt omfang af kommunerne.⁵³ Derfor inddrages ombudsmandsudtalelser af mere generel karakter til forståelse af forvaltningsretlige spørgsmål.

Ombudsmandsudtalelserne FOB2001.89, FOB2000.272, FOB1998.240 og FOB1995.258 inddrages i specialet.

1.6.5. Vejledninger

Vejledninger er ikke retskilder.⁵⁴ Vejledninger kan udstedes uden hjemmel i lov og er ikke bindende, men har stor praktisk betydning.⁵⁵

Planlægning henhører i dag under Erhvervsministeriet.⁵⁶ Erhvervsministeriet har ikke udarbejdet vejledninger af relevans for dette speciale, hvorfor vejledninger udarbejdet af Miljøministeriet inddrages.⁵⁷

1.6.6. Planer

⁵⁰ Lovforslag L nr. 121 fremsat den 25. januar 2017, FT 2016-17, A og lov nr. 668 af den 8. juni 2017 (lov om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger).

⁵¹ Eksempelvis lov nr. 1714 af den 27. december 2018.

⁵² Det bemærkes, at afgørelsen ikke kan findes ved en datosøgning i Planklagenævnets afgørelsesportal. Afgørelsen er principiel: NKO.2009.506, jf. <https://naevneneshus.dk/media/9779/nko-oversigt.pdf> (8. marts 2020). Naturklagenævnet orienterer om afgørelsen i NKO 506, september 2009, og orienteringen kan findes via oversigten over Naturklagenævnets principielle afgørelser, jf. <https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/naevnets-praksis/> (9. marts 2020). Nederst i NKO 506, september 2009 er der indsat link til afgørelsen, j.nr. NKN-33-02770 i pdf-format, jf. <https://mfkn.naevneneshus.dk/media/documents/NKN-33-02770.pdf> (9. marts 2020). Afgørelsen er derfor ikke vedlagt som bilag til specialet. Naturklagenævnets principielle afgørelser offentliggøres under betegnelsen NKO (Naturklagenævnet Orienterer). Afgørelsen er desuden beskrevet i MAD2009.1339. Sagen var desuden højprofileret og under politisk bevågenhed, jf. eksempelvis <https://www.berlingske.dk/samfund/halv-sejr-til-det-kgl.-i-sag-om-p-hus-og-bro> (24. marts 2020).

⁵³ (Retsvidenskabsteori, 333-334).

⁵⁴ (Retsvidenskabsteori, 339), dog omdiskuteret.

⁵⁵ (Den juridiske løsning, 78), (Retsvidenskabsteori, 341).

⁵⁶ Erhvervsministeriets departement område 4 og Erhvervsstyrelsens område "Udvikling og vækst i hele Danmark", jf. Erhvervsministeriets og Erhvervsstyrelsens hjemmesider. Tidligere henhørte planlægning under Miljøministeriet, der i dag er blevet til Miljø- og Fødevarerministeriet.

⁵⁷ Herunder vejledninger udarbejdet af Miljøministeriets underliggende styrelser. På Erhvervsstyrelsens hjemmeside henvises desuden til disse vejledninger.

Planer er ikke retskilder. Ifølge den juridiske litteratur er en plan på retskildeniveau med en bekendtgørelse, idet en plan er en forvaltningsakt, der er bindende for fremtidige dispositioner.⁵⁸

Konkrete planer behandles ikke i specialet, men den retlige regulering af planer inddrages for at kunne besvare specialets problemformulering.

1.6.7. Juridisk litteratur

Juridisk litteratur er ikke en retskilde, men kan anvendes til forståelse, fortolkning og diskussion af retskilder.⁵⁹ Juridisk litteratur anvendes især i kapitel 2.

I forhold til retskilder og øvrige kilder anvendt i specialet henvises til *Retskilder, øvrige kilder og litteraturliste*.

1.7. Struktur

Specialet er struktureret i kapitler. Kapitel 1 indeholder specialets indledende del i form af indledning, problemformulering, begreber og definitioner, afgrænsning, metode, retskilder og øvrige kilder samt dette afsnit om struktur.

Den redegørende del findes i kapitel 2. Her redegøres for bindende forhåndstilsagn, planlovens § 14 og andet med relevans for dette speciale. Det er valgt, at bindende forhåndstilsagn behandles først og derefter planlovens § 14 af den grund, at bindende forhåndstilsagn tidsmæssigt gives før problemstillingen i forhold til planlovens § 14 opstår. Kapitel 2 afsluttes med en delkonklusion, der opsummerer kapitlet.

I kapitel 3 analyseres to domme og en afgørelse fra Naturklagenævnet. Kapitel 3 afsluttes med en delkonklusion, der opsummerer analysens fund.

Kapitel 4 er specialet konkluderende del, hvor problemformuleringen endeligt besvares.

Til sidst findes *Retskilder, øvrige kilder og litteraturliste* samt et skærmprent af antal anslag.

Som læsevejledning skal det oplyses, at citater gengives i citationstegn med skrifttypen *kursiv*. Af hensyn til forståelse og sammenhæng er der i enkelte tilfælde tilføjet et enkelt ord, angivet dato eller undladt tekst. Tilføjelser, angivelser og undladt tekst anføres i klammer [...].

Henvisninger til retskilder og juridisk litteratur sker dels i teksten, dels i fodnoter.

For overskuelighedens skyld anvendes kursive *underoverskifter* i nogle afsnit. Disse fremgår ikke af indholdsfortegnelsen.

⁵⁸ (Retsvidenskabsteori, 342-343), dog omdiskuteret.

⁵⁹ (Retsvidenskabsteori, 372-374), (Den juridiske løsning, 74-75).

Kapitel 2

2.1. Miljøret og forvaltningsret

Ved opdeling af jura i offentligret og privatret henhører miljøretten under offentligret, men som retsområde indeholder miljøret betydelige privatretlige aner. Man kan sige, at miljøret går på tværs af offentligret og privatret.⁶⁰

Kommunerne er en del af den offentlige forvaltning.⁶¹ Det fremgår af forvaltningslovens § 1, stk. 1, at forvaltningsloven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning. Kommunernes afgørelser er derfor underlagt forvaltningslovens bestemmelser.⁶² Som en del af kommunernes myndighedsudøvelse træffer kommunen forvaltningsafgørelser herunder på området for miljøforvaltning.⁶³

I den juridiske litteratur karakteriseres miljøret som speciel forvaltningsret.⁶⁴ Dette skyldes, at forvaltningsloven og den almindelige forvaltningsret også gælder på miljøområdet – dog med visse modifikationer.⁶⁵ Enkelte af disse modifikationer behandles senere i dette afsnit.

Saglig forvaltning

Det følger af den almindelige forvaltningsret, at der gælder en retsgrundsætning om saglig forvaltning.⁶⁶ Saglig forvaltning indebærer blandt andet, at der ikke må ske magtfordrejning herunder varetagelse af usaglige hensyn, at en kommune skal have hjemmel til at foretage dispositioner, at en kommune ved skønsudøvelse skal foretage en saglig skønsudøvelse, samt at der skal ske ligebehandling.⁶⁷ Der er også en sammenhæng mellem kravet om saglighed og kravet om begrundelse.⁶⁸

Kravet om saglig forvaltning indebærer også, at der sondres mellem saglige hensyn, der kan varetages af kommunen og usaglige hensyn, der ikke kan varetages af kommunen, og som kan være udtryk for magtfordrejning.⁶⁹

Der henvises til afsnit 2.5.3.1., hvor de saglige (planlægningsmæssige) hensyn, der kan og skal varetages ved planlægning behandles.

Afgørelse

⁶⁰ (Lærebog i Miljørettens Almindelige Del, 43). Et eksempel herpå er det triangulære forhold, jf. (Lærebog i Miljørettens Almindelige Del, 222).

⁶¹ (Almindelig Forvaltningsret, 73-74).

⁶² Forvaltningslovens § 2, stk. 1.

⁶³ (Almindelig Forvaltningsret, 72).

⁶⁴ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 268), (Lærebog i Miljørettens Almindelige Del, 209), (Miljøret, 14).

⁶⁵ (Miljøret, 433).

⁶⁶ Kaldes også magtfordrejningsprincippet/magtfordrejningsgrundsætningen, og er udviklet gennem retspraksis, jf. (Forvaltningsret - Almindelige emer, 225).

⁶⁷ (Forvaltningsret - Almindelige emer, 225, 231 og 253).

⁶⁸ Hvis en forvaltningsakt ikke kan begrundes, er den næppe saglig. Det følger af forvaltningslovens §§ 22-24, at en forvaltningsakt skal ledsages af en begrundelse, jf. (Almindelig Forvaltningsret, 238).

⁶⁹ (Forvaltningsret - Almindelige emer, 231-252).

Med begrebet afgørelse menes her kommunernes konkrete afgørelser – forvaltningsakter.⁷⁰ Når en kommune træffer afgørelse på det miljøretlige område, gælder forvaltningsloven og forvaltningsretten, som allerede nævnt.⁷¹

Kommuners afgørelser i almindelighed er rettet direkte mod én borger, virksomhed eller en mindre gruppe af sådanne, der dermed er afgørelsens ”adressat”.⁷² En afgørelse har retsvirkning, når den er kommet frem til adressaten, og adressaten er fra dette tidspunkt bundet af afgørelsen/kan støtte ret på afgørelsen.⁷³ Den umiddelbare adressat er part.⁷⁴

Afgørelser inden for miljøretten adskiller sig fra den almindelige forvaltningsret ved, at afgørelserne knytter sig til fast ejendom.⁷⁵ Visse afgørelser skal tinglyses på ejendommen.⁷⁶

Som det også vil fremgå senere, er et forbud efter planlovens § 14 et eksempel på en forvaltningsakt på området for planlægning.⁷⁷

Partshøring

En sags part eller parter skal i medfør af forvaltningslovens § 19 partshøres forud for, at kommunen træffer afgørelse.⁷⁸ Reglerne om partshøring er en garantiforskrift.⁷⁹

Parter i miljøretlige sager skal også partshøres som følge af forvaltningsloven § 19, men den miljøretlige høring stopper ikke her. I flere af miljølovene er der krav om offentlig høring.⁸⁰ Det følger også af praksis, at ”... *en nabo, der berøres særligt føleligt og mere end nogen anden, kan påberåbe sig partsstatus.*”⁸¹ Dermed skal en sådan nabo også partshøres, selvom denne ikke er afgørelsens direkte adressat.⁸² Herudover findes der regler om høring af naboer i planlovens § 20 (nabohøring) i forbindelse med ansøgning om dispensation fra lokalplaner.⁸³

Ikke blot naboer, men også andre berørte med ”... *direkte, væsentlig og individuel interesse...*”⁸⁴ i en afgørelse kan have partsrettigheder herunder være klageberettigede.⁸⁵

⁷⁰ (Almindelig Forvaltningsret, 88), (Almindelig Forvaltningsret, 115).

⁷¹ Forvaltningslovens § 2, stk. 1, (Miljøret, 433).

⁷² (Almindelig Forvaltningsret, 84-85 og 231-235), (Forvaltningsret - Almindelige emer, 91).

⁷³ (Almindelig Forvaltningsret, 235-236), (Forvaltningsret, 660).

⁷⁴ (Almindelig Forvaltningsret, 93). Partsbegrebet behandles ikke yderligere her, jf. afsnit 1.4.

⁷⁵ (Miljøret, 433). Ejendommen kan angives med matrikelnummer.

⁷⁶ (Miljøret, 433-444).

⁷⁷ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 348), (Forvaltningsret - Almindelige emer, 92). Et forbud kan kendes ugyldigt på grund af manglende overholdelse af forvaltningsretlige bestemmelser, jf. eksempelvis MAD2013.3009.

⁷⁸ Der henvises til afsnit 1.4., hvor det fremgår af indholdet af partshøringsreglerne ikke behandles. Det følger dog direkte af forvaltningslovens § 19, at partshøring skal ske, hvis parten ikke er bekendt med de oplysninger, som forvaltningen ligger inde med, hvilket indebærer, at parten skal gøres bekendt med oplysningerne og have mulighed for kommentarer på oplysningerne. Dette gælder dog kun såfremt oplysningerne er til ugunst for borger og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

⁷⁹ Eksempelvis FOB.1998.240, hvor ombudsmanden udtalte, at reglerne om partshøring betragtes som garantiforskrifter, og at overholdelse heraf skal undersøges ved klagenævns behandling af forhåndstilsagn.

⁸⁰ (Miljøret, 441). Planlovens § 24 og planlovens kapitel 6 i øvrigt.

⁸¹ (Miljøret, 439).

⁸² (Miljøret, 439).

⁸³ MAD. 2012.3089. Jf. afsnit 1.4. behandles dispensation fra lokalplaner ikke.

⁸⁴ (Almindelig Forvaltningsret, 93).

⁸⁵ (Almindelig Forvaltningsret, 93).

Klage

Som det beskrives i den juridiske litteratur, er de miljøretnlige klageregler ”rundhandede”. Generelt er der flere klageberettigede på miljøområdet end efter de almindelige forvaltningsretlige regler.⁸⁶ Dette følger særligt af Aarhus-konventionen⁸⁷, der også indeholder bestemmelser om omkostningerne ved at klage.⁸⁸

Adressaten er altid klageberettiget.⁸⁹ Klageberettigede er ikke det samme som parter – klageberettigede omfatter en større gruppe herunder eksempelvis naboer og landsdækkende organisationer med relevante formål og mindst 100 medlemmer.⁹⁰

På planområdet er det udgangspunktet, at en klage ikke har opsættende virkning.⁹¹ En klage kan dog tillægges opsættende virkning, jf. lov om planklagenævnets § 7, stk. 2 og 3.⁹²

Aktindsigt

De forvaltningsretlige regler om aktindsigt findes i forvaltningsloven⁹³ og offentlighedsloven⁹⁴. Der findes også bestemmelser om aktindsigt i databeskyttelsesloven⁹⁵. På miljøområdet er der en udvidet adgang til aktindsigt i såkaldte miljøoplysninger, og de forvaltningsretlige regler om aktindsigt suppleres derved af lov om aktindsigt i miljøoplysninger⁹⁶ og Aarhus-konventionen.⁹⁷

2.2. En kommunes bindende forhåndstilsagn

I dette afsnit behandles kommuners bindende forhåndstilsagn på området for planlægning givet af en kommune på baggrund af en henvendelse fra en borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed (herefter ”spørger”), der er modtager af forhåndstilsagnet.

Det følger af praksis og af den juridiske litteratur, at en kommunes bindende forhåndstilsagn hindrer, at kommunalbestyrelsen kan nedlægge et forbud efter planlovens § 14.⁹⁸

⁸⁶ (Miljøret, 444).

⁸⁷ Aarhus-konventionen af den 25. juni 1998, om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

⁸⁸ Aarhus-konventionens artikel 9, stk. 4, (Miljøret, 455).

⁸⁹ (Miljøret, 445).

⁹⁰ (Miljøret, 439, 448-449), beskrivelse af bestemmelser i Aarhus-konventionen og planlovens § 59, stk. 2.

⁹¹ Jf. lov om planklagenævnets § 7, stk. 1.

⁹² Lov om planklagenævn § 7, stk. 1 og 3, (Miljøret, 456-457).

⁹³ Forvaltningslovens kapitel 4, der gælder også et meroffentlighedsprincip, jf. forvaltningslovens § 10.

⁹⁴ Lovbekendtgørelse nr. 145 af den 24. februar 2020, om bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), kapitel 2 herunder reglerne om egenaces.

⁹⁵ Lov nr. 502 af den 23. maj 2018, om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

⁹⁶ Lovbekendtgørelse nr. 980 af den 16. august 2017, om bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

⁹⁷ (Lærebog i Miljørettens Almindelige Del, 213-214).

⁹⁸ Eksempelvis NKO1996.94 og MAD1998.213, der i MADs tid som den første afgørelse behandlede problemstillingen om forhåndstilsagn og planlovens § 14. Eksempelvis også MAD2016.238, hvor der dog ikke var givet bindende forhåndstilsagn og forbuddet blev blandt andet derfor ikke tilsidesat og Planklagenævnets afgørelse af den 17. oktober 2018, j.nr. 18/06343, hvor Planklagenævnet dog fandt, at kommune ikke havde givet bindende forhåndstilsagn, (Planloven med kommentarer, 367).

Det spørgsmål, der opstår i forbindelse med behandling af kommuners bindende forhåndstilsagn, er overordnet set spørgsmålet om ”... *borgerens mulighed for at fastholde forvaltningen på dens ord.*”⁹⁹

Lovgivningen i Danmark er ikke altid så ligetil, at borgere og virksomheder kan overskue og forudse deres retsstilling ved at læse en bestemmelse i en lov.¹⁰⁰ Derfor retter borgere og virksomheder ofte henvendelse til kommunen for at få hjælp til at forstå, hvad der gælder for netop dem. Kommunens svar kan give anledning til spørgsmål om bindende forhåndstilsagn. I grænselandet omkring bindende forhåndstilsagn ligger også ikke-bindende forhåndstilsagn, vejledning og berettigede forventninger.¹⁰¹ Dette vil blive behandlet senere i kapitel 2.

De forhåndstilsagn, der behandles i dette speciale, er ikke lovreguleret, hvorfor den praktiske og teoretiske behandling af bindende forhåndstilsagn er af afgørende betydning.¹⁰²

2.2.1. Forhåndstilsagn

Et forhåndstilsagn er en ensidig disposition, der karakteriseres ved tre forhold:

- Tilsagnet angår et konkret sagsforhold.
- Tilsagnet går forud for en egentlig forvaltningsakt.
- Tilsagnet gives som svar på et spørgsmål fra en borger, virksomhed eller offentlig myndighed.¹⁰³

Forhåndstilsagn kan defineres som ”... *en udtalelse, som en forvaltningsmyndighed fremsætter om indholdet af en fremtidig forvaltningsakt.*”¹⁰⁴

Et bindende forhåndstilsagn defineres i praksis som en begunstigende forvaltningsakt.¹⁰⁵ Forholdet mellem et forhåndstilsagn og en begunstigende forvaltningsakt kan beskrives således, at en ”... *forhåndsbesked er en udtalelse om indholdet af en fremtidig forvaltningsakt...*”¹⁰⁶ Om begrebet forvaltningsakt skal følgende bemærkes: ”*Begrebet forvaltningsakt kendetegner sig således ved, at forvaltningens uforbindende udsagn ikke er omfattet heraf.*”¹⁰⁷

Hjemmel til at give forhåndstilsagn – legalitetsprincippet

⁹⁹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 382).

¹⁰⁰ (Forvaltningsret - Almindelige emner, 99), (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 49).

¹⁰¹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 389).

¹⁰² Forvaltningsretlige bindende forhåndstilsagn modsat bindende svar inden for skatteretten, der er lovregulerede, jf. eksempelvis lovbekendtgørelse nr. 678 af den 31. maj 2018 (skatteforvaltningsloven) kapitel 8.

¹⁰³ De tre kendetegn fremgår af (Forhåndsbesked i forvaltningsretten), ordlyden af kendetegnene er ikke en præcis gengivelse, (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 51-54).

¹⁰⁴ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 386). (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 50).

¹⁰⁵ Eksempelvis Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 3. november 2015, j. nr. NMK-33-02843. Det fremgår enkeltsteds i den juridiske litteratur, at et forhåndstilsagn ikke har retsvirkning som en retsakt, jf. (Legalitetsprincippet - Forvaltningens behov for bemyndigelse fra lovgivningsmagten, 6).

¹⁰⁶ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 382).

¹⁰⁷ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 382).

Det følger af legalitetsprincippet, at en kommunes dispositioner skal have hjemmel (hjemmelskravet).¹⁰⁸ Dette gælder både begunstigende og bebyrdende dispositioner.¹⁰⁹ Et forhåndstilsagn kræver altså hjemmel.¹¹⁰

Hjemmelkravets styrke eller graden af hjemmel afhænger af, hvor direkte og indgribende dispositionen er overfor borger.¹¹¹

Ved bebyrdende dispositioner, eksempelvis ekspropriation eller dispositioner, der forpligter borger, gælder et skærpet hjemmelskrav. Derimod gælder der for dispositioner, der er begunstigende for borger et lempet hjemmelskrav.¹¹²

Idet et (bindende) forhåndstilsagn er en begunstigende forvaltningsakt gælder der et lempet hjemmelskrav.¹¹³ I den juridiske litteratur beskrives hjemmelskravet til kommuners forhåndstilsagn således, at ”... der kan gives forhåndsbesked, når forvaltningen i øvrigt har hjemmel til at udstede forvaltningsakt.”¹¹⁴ Dermed kan hjemlen til at give forhåndstilsagn ”... anses for at være forudsat i den lov, der hjemler den senere afgørelse.”¹¹⁵ Det anføres også i den juridiske litteratur, at dette er den almindelige opfattelse, og at der er ”formodningsvis hjemmel”.¹¹⁶

Pligt og ret til at give forhåndstilsagn

Såfremt der er hjemmel til at give forhåndstilsagn, kan en kommune give forhåndstilsagn.

Der findes imidlertid ingen almindelige regler om, og i givet fald hvornår, en kommune har pligt til at give forhåndstilsagn.¹¹⁷ Det følger faktisk af ombudsmandspraksis, at der ikke er ret til at få et bindende forhåndstilsagn, fordi interessen i at få et bindende forhåndstilsagn ikke er af ”særlig beskyttelsesværdig karakter”.¹¹⁸ Det må heraf følge, at der derfor ikke er ret til et forhåndstilsagn. Det fremgår dog andet steds i den juridiske litteratur, at der er situationer, hvor der kan være ret til et forhåndstilsagn.¹¹⁹

Afsender og modtager af forhåndstilsagn

¹⁰⁸ Legalitetsprincippet består af ”den formelle lovs princip” og ”hjemmelskravet”. Legalitetsprincippet støttes retligt på grundloven § 3. En disposition skal have hjemmel i lov, (Almindelig Forvaltningsret, 301-313), (Forvaltningsret, 311).

¹⁰⁹ (Forvaltningsret, 312), (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 433).

¹¹⁰ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 525). I dette speciale behandles begunstigende forhåndstilsagn, men det følger af (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 390), at der findes bebyrdende forhåndstilsagn. Det fremgår dog af (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 386 og note 20. på samme side), at det kendetegner et forhåndstilsagn, at det ikke medfører pligter uden særlig hjemmel.

¹¹¹ (Forvaltningsret, 311), (Almindelig Forvaltningsret, 312).

¹¹² (Almindelig Forvaltningsret, 306 og 309-310).

¹¹³ Eksempelvis Planklagenævnets afgørelse af den 10. november 2017, j.nr. NMK-31-02293, hvor bindende forhåndstilsagn blev defineret som en begunstigende forvaltningsakt.

¹¹⁴ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 435).

¹¹⁵ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 435).

¹¹⁶ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 434-435, note 9).

¹¹⁷ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 443).

¹¹⁸ Jf. FOB1995.258.

¹¹⁹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 391). Der må hermed menes situationer inden for skatteretten.

Alle myndigheder, der træffer afgørelser (forvaltningsakter) kan give forhåndstilsagn. I praksis er det hovedsageligt kommunerne der giver forhåndstilsagn, og det er jf. afsnit 1.4. kun kommuners forhåndstilsagn, der bliver behandlet i dette speciale.

Ligeledes kan alle der har været i kontakt med en kommune være modtager af et forhåndstilsagn. I dette speciale beskrives modtager af et bindende forhåndstilsagn som ”borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed”.¹²⁰

Nogle begrænsninger i muligheden for at give forhåndstilsagn

En kommunes mulighed for at give et bindende forhåndstilsagn begrænses først og fremmest af de forvaltningsretlige regler, der kan medføre ugyldighed.¹²¹

Forhåndstilsagn med et ulovligt indhold er naturligvis ikke bindende.¹²² Forhåndstilsagn er heller ikke bindende, hvis dets indhold strider mod EU-retten.¹²³

Såfremt retlige eller faktiske forhold har ændret sig efter at kommunen har givet forhåndstilsagn, kan det have betydning for forhåndstilsagnets bindende virkning.¹²⁴

Retsvirkninger af forhåndstilsagn

Forhåndstilsagn har flere forskellige retsvirkninger.¹²⁵ I dette speciale behandles den retsvirkning, at et bindende forhåndstilsagn kan afskære en kommunalbestyrelse fra at nedlægge forbud efter planlovens § 14.¹²⁶ Retsvirkningen kan også beskrives således at, ”... *et forhåndstilsagn kan give adressaten en forventning, der skal inddrages i en senere afgørelse, hvor myndigheden overvejer at træffe en afgørelse i modstrid med tilsagnet...*”¹²⁷ Et forhåndstilsagn kan medføre, at ”... *forvaltningen kan være forpligtet til at lægge forhåndsbeskeden til grund, når den sidenhen træffer afgørelse.*”¹²⁸

Spørgsmålet om, hvorvidt et forhåndstilsagn er bindende, behandles i afsnit 2.2.3.

2.2.2. Afgrænsning over for vejledning

¹²⁰ Det kan tænkes, at visse organisationer og foreninger, eksempelvis NGO'er, nonprofitorganisationer eller andre, der ikke karakteriseres som virksomheder også kan være modtager af et forhåndstilsagn.

¹²¹ Eksempelvis MAD1998.213, det følger heraf at klagenævnet skal undersøge, hvorvidt der er partshørt forud for afgivelse af forhåndstilsagn. Dette anføres også i (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 399). Af FOB1998.240 følger det, at forvaltningslovens bestemmelser gælder, når der træffes afgørelse, jf. (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 399).

¹²² (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 70).

¹²³ (Forvaltningsret - Almindelige emner, 100). EU-retten behandles ikke, jf. afsnit 1.4.

¹²⁴ (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 70). Der kan være mulighed for at tilbagekalde forhåndstilsagnet. Der henvises til afsnit 2.2.3.2.

¹²⁵ En af dem er erstatningsansvar, der dog ikke vil blive behandlet, jf. afsnit 1.4., jf. (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 77). Håndhævelse af forbuddet behandles heller ikke, jf. afsnit 1.4, men det bør dog nævnes, at overtrædelse af et § 14-forbud kan medføre bøde, jf. eksempelvis MAD1997.74.

¹²⁶ Eksempelvis NKO1996. 94 og MAD1998.213, hvor spørgsmålet blev behandlet. Modsat uforbindende udtalelser, jf. (Almindelig Forvaltningsret, 115).

¹²⁷ (Forhåndstilsagn og aftaler i forvaltningsretten, 174).

¹²⁸ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 387).

Når en borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed retter henvendelse til en kommune med spørgsmål om en retstilling, kan der opstå spørgsmål om, hvorvidt kommunens svar er et (bindende) forhåndstilsagn eller vejledning.¹²⁹ Det er derfor nødvendigt at afgrænse forhåndstilsagn over for vejledning.¹³⁰ Dette gælder særligt, fordi spørger ofte vil være af den opfattelse, at der er givet (bindende) forhåndstilsagn, hvor kommunen opfatter svaret som en vejledende udtalelse.¹³¹

Vejledning er ikke retligt bindende.¹³² Ved et bindende forhåndstilsagn er kommunen forpligtet til, at ”... lægge forhåndsbeskeden til grund, når den sidenhen træffer afgørelse.”¹³³

Kommuner har som en del af den offentlige forvaltning pligt til at vejlede borgere og virksomheder.¹³⁴ Dette følger af forvaltningslovens § 7, stk. 1, den almindelige forvaltningsret og retsgrund-sætningen om god forvaltningsskik.¹³⁵ I medfør af forvaltningslovens § 7, stk. 1 skal forvaltningen i fornødent omfang yde vejledning til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagområde (vejledningspligt). Selvom det fremgår af bestemmelsen, at forvaltningen skal vejlede personer, der ”retter henvendelse”, omfatter forvaltningens vejledningspligt også personer, som forvaltningen er i kontakt med på anden måde, eksempelvis hvor forvaltningen tager initiativ til kontakt til en borger.¹³⁶ Hvor det er en borger eller virksomhed, der henvender sig, er der ingen formkrav henvendelsen, der i så fald kan være skriftelig, mundtlig, ved personligt fremmøde, telefonsk eller andet medie.¹³⁷

Retlige vejledning kan være af generel eller konkret karakter.¹³⁸ Ofte vil en kommunes vejledning være af generel karakter, og i relation til forhåndstilsagn, er den generelle vejledning ikke svær at afgrænse.¹³⁹ Generel vejledning indeholder udtalelser om gældende ret i generelle vendinger og adskiller sig fra forhåndstilsagn ved, at kommunen ikke tager stilling til, ”... hvad retsstillingen er i det konkrete tilfælde.”¹⁴⁰ Generel vejledning kan næppe skabe grundlag for en forventning hos den enkelte borger eller virksomhed. Vejledning kan blive problematisk, hvor vejledningen får konkret og individuel karakter – her ”ligner” vejledningen et (bindende) forhåndstilsagn.¹⁴¹ En borger eller virksomhed, der er af den opfattelse, at der er givet et (bindende) forhåndstilsagn skal føre bevis for

¹²⁹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 383-384), (Forvaltningsret - Almindelige emer, 101).

¹³⁰ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 382-385). Grænsen mellem forhåndstilsagn og vejledning er uklar, jf. (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 385).

¹³¹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 384).

¹³² (Almindelig Forvaltningsret, 87). Vejledning betegnes i noget juridisk litteratur som uforbindende, jf. (Forvaltningsret - Almindelige emer, 106), mens det andetsteds anføres, at begreberne ”vejledning” og ”uforbindende udtalelser” skal holdes adskilt og anvendes med forsigtighed jf. (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 386). En kommune kan dog ifalde erstatningsansvar for vejledning, jf. (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 384). Kommunen kan ifalde erstatningsansvar for forkert eller manglende vejledning, jf. (Almindelig Forvaltningsret, 253 og 255). Erstatningsansvar behandles ikke, jf. afsnit 1.4.

¹³³ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 387).

¹³⁴ Der kan stilles spørgsmålstegn ved kommuners vejledningspligt over for andre offentlige myndigheder, idet kommuner ikke har pligt til at vejlede andre professionelle, jf. (Almindelig Forvaltningsret, 250) og (Forvaltningsret - Almindelige emer, 106).

¹³⁵ (Almindelig Forvaltningsret, 249).

¹³⁶ (Almindelig Forvaltningsret, 249). Eksempelvis på baggrund af kommunens kendskab til behovet for vejledning.

¹³⁷ (Almindelig Forvaltningsret, 250).

¹³⁸ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 383). Med retlig vejledning menes her vejledning om retlige forhold modsat vejledning om praktiske forhold, eksempelvis kommunens åbningstider, jf. (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 382).

¹³⁹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten).

¹⁴⁰ Der henvises både i forhold til afsnittet og citatet til (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 383).

¹⁴¹ (Almindelig Forvaltningsret, 250), (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 382-383).

dette. Det kan være vanskeligt for en borger eller virksomhed at bevise, at kommunen har givet et forhåndstilsagn samt indholdet af et sådant. Dette gælder særligt, hvis tilsagnet er af principiel betydning.¹⁴²

Kommunen skal gå meget langt for at vejlede borgere og virksomheder, men vejledningspligten er ikke ubegrænset.¹⁴³ Vejledningspligten indebærer ikke pligt for kommunen til at give forhåndstilsagn, men der kan være tilfælde, hvor en borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed stiller kommunen et så konkret spørgsmål, at kommunen ved at svare giver et forhåndstilsagn.¹⁴⁴ Som ovenfor antydtes vil det i sidste ende sandsynligvis være et bevisspørgsmål.¹⁴⁵ Ved uklare henvendelser fra borgere og virksomheder skal kommunen tage initiativ til at afklare henvendelsen.¹⁴⁶ Kommunen skal også i visse tilfælde gøre borger eller virksomheden opmærksom på alternative muligheder i forhold til deres retsstilling.¹⁴⁷

Fejlagtig vejledning kan medføre ugyldighed af en senere afgørelse.¹⁴⁸ En kommunes ”vejledning” og udtalelser kan også have forventningsskabende virkning.¹⁴⁹ Dette behandles i afsnit 2.2.4.

2.2.3. Bindende forhåndstilsagn

Der sondres mellem bindende og uforbindende forhåndstilsagn.¹⁵⁰ Der er fire betingelser, der skal opfyldes for, at et forhåndstilsagn er bindende.¹⁵¹ De fire betingelser gennemgås i det følgende.

Den første betingelse er, at forhåndstilsagnet skal være meddelt uden forbehold.¹⁵²

Det vil sige, at kommunen ikke må have taget forbehold, eksempelvis forbehold om ret til at ændre forhåndstilsagnet.

Af den juridiske litteratur fremgår det, at kommunen har mulighed for at formulere tilsagnet således, at det kun er delvist bindende. Om dette strider mod første betingelse om, at kommunen ikke må have taget forbehold, må være et spørgsmål om formuleringen af tilsagnet.¹⁵³

¹⁴² (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 384). Der tænkes særligt på spørgsmål som kommunen giver svar på telefonisk, jf. (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 384). Det er usandsynligt, at en kommune skulle givet forhåndstilsagn om et forhold af principiel betydning uden nærmere behandling af spørgsmålet, jf. (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 384).

¹⁴³ (Almindelig Forvaltningsret, 250).

¹⁴⁴ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 383-385), (Almindelig Forvaltningsret, 250).

¹⁴⁵ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 384).

¹⁴⁶ (Almindelig Forvaltningsret, 253).

¹⁴⁷ (Almindelig Forvaltningsret, 251).

¹⁴⁸ (Almindelig Forvaltningsret, 256).

¹⁴⁹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 577).

¹⁵⁰ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 443).

¹⁵¹ De fire betingelser er opstillet i (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 49-83), men som det vil fremgå senere anderkendes betingelserne blandt andet af Naturklagenævnet, (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 67-70), betingelserne fremgår i litteraturen som a), b), c) og d), og ordlyden af betingelserne er ikke en præcis gengivelse.

¹⁵² (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 67), eksempelvis Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 3. november 2015, j. nr. NMK-33-02843.

¹⁵³ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 439-440 og note 22).

Den anden betingelse er, at sagsforholdet skal være fremstillet entydigt og udtømmende.¹⁵⁴

Det er spørger, der skal oplyse sagen. Dette afviger fra officialprincippet, der gælder inden for forvaltningen, hvorefter det er kommunen, der skal oplyse sagen.¹⁵⁵ Forhåndstilsagnet gives på baggrund af de oplysninger, som spørger giver om sagen. Derfor er det af afgørende betydning, at spørger giver kommunen alle oplysninger, og at oplysningerne er klare. Sagen skal oplyses, så det er forsvarligt for kommunen at udtale sig.¹⁵⁶ Forhåndstilsagnet vil ikke kunne have bindende virkning ud over, hvad der er fremstillet.¹⁵⁷ En mangelfuld fremstilling af sagsforholdet, vil ikke medføre at tilsagnet ikke er bindende, hvis kommunen med en fuldstændig fremstilling af sagsforholdet ville have givet forhåndstilsagn med samme indhold.¹⁵⁸ Dette indebærer en sammenligning af den faktiske fremstilling af sagsforholdet og den hypotetiske situation, hvor sagsforholdet er fremstillet fuldstændigt. Det kan være problematisk bevismæssigt, idet forhåndstilsagnet går på en konkret situation, og det er svært at bevise en hypotetisk konkret situation. Nærliggende eller alternative muligheder og tiltag for at imødekomme kommunen bør spørger inddrage.¹⁵⁹

Kommunen skal høre andre, eksempelvis naboer, der har væsentlig interesse i den endelige forvaltningsakt. Har tredjemand kommentarer om faktiske forhold, der ikke er belyst, kan dette få betydning for forhåndstilsagnets bindende virkning. Selvom tredjemand har afgivet kommentarer under sagens behandling, er tredjemand ikke afskåret fra senere at gøre indsigelser mod den forvaltningsakt som forhåndstilsagnet vedrører. Når kommuner giver forhåndstilsagn, tages ofte forbehold i forhold til oplysninger og indsigelser fra tredjemand.¹⁶⁰

Den tredje betingelse er, at det nøjagtige indhold af forhåndstilsagnet skal kunne bevises.¹⁶¹

Som inden for visse andre juridiske discipliner er formen, mundtlig eller skriftlig, uden betydning for den bindende virkning.¹⁶² Både mundtlige og skriftlige forhåndstilsagn kan være bindende. Det kan dog være problematisk at bevise en kommunes mundtlige udtalelse og indholdet af denne. Det følger desuden af juridisk litteratur, at en kommunes mundtlige udtalelser formodes at være uforbindende.¹⁶³ Spørger bør dermed bede om et skriftligt tilsagn, så tilsagnet og dets indhold kan bevises. Dog er skriftlighed ikke en betingelse, og såfremt eksempelvis en telefonsamtale og samtalens indhold kan bevises, er et sådant mundtligt forhåndstilsagn tillige bindende. Det tilføjes her, at sagsfremstillingen også bør ske skriftligt, så der ikke opstår tvivl om fremstillingen af sagsforholdet, og hvad der præcist bedes om tilsagn om.

Den fjerde betingelse er, at forhåndstilsagnet skal være givet af den kompetente myndighed.¹⁶⁴

¹⁵⁴ (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 67), eksempelvis Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 13. juni 2016, j.nr. NMK-33-03103.

¹⁵⁵ Kaldes også undersøgelsesprincippet og er udtryk for en almindelig retsgrundsætning. Dette følger til dels også af lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 (retssikkerhedsloven) § 10.

¹⁵⁶ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 439).

¹⁵⁷ (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 68).

¹⁵⁸ (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 68).

¹⁵⁹ (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 68).

¹⁶⁰ (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 68). Tredjemand anvendes her som betegnelse for personer eller virksomheder, der skal høres.

¹⁶¹ (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 69), Eksempelvis Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 13. juni 2016, j.nr. NMK-33-03103.

¹⁶² Eksempelvis aftalelovens § 1, 1. pkt.

¹⁶³ (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 69).

¹⁶⁴ (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 69).

Underforstået heri er, at tilsagnet skal være givet af en, inden for det pågældende område, kompetent person. Kommunen bærer dog ansvaret for sine medarbejdere, hvorfor risikoen for en ikke-kompetent medarbejders udtalelser ligger hos kommunen. Dette gælder medmindre, det er åbenbart for spørger, at den, der har udtalt sig, ikke er kompetent.¹⁶⁵

2.2.3.1. Ugyldighed

Et bindende forhåndstilsagn er ugyldigt efter de almindelige regler om ugyldighed, hvis det lider af en væsentlig retlig mangel.¹⁶⁶

Overtrædelse af garantiforskrifter, eksempelvis reglerne om begrundelse, kan efter en konkret væsentlighedsvurdering medføre ugyldighed.¹⁶⁷ Ligeledes kan manglende partshøring medføre at et forhåndstilsagn er ugyldigt.¹⁶⁸

2.2.3.2. Tilbagekaldelse af et bindende forhåndstilsagn

De almindelige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsakter finder anvendelse ved tilbagekaldelse af bindende forhåndstilsagn.¹⁶⁹

Tilbagekaldelse er først relevant, når der er udstedt en gyldig og bindende forvaltningsakt.¹⁷⁰ Tilbagekaldelse betyder, at en forvaltningsakt efter adressatens subjektive opfattelse ændres til skade (ugunst) for adressaten.¹⁷¹ Tilbagekaldelse af et bindende forhåndstilsagn vil være til ugunst for adressaten.

Forvaltningsakter kan som udgangspunkt ikke tilbagekaldes.¹⁷² En af årsagerne til dette er, at adressaten bør kunne regne med forvaltningsakten.¹⁷³

En lov kan indeholde hjemmel til tilbagekaldelse af en forvaltningsakt (lovbestemt tilbagekaldelse), men hvor dette, som ved bindende forhåndstilsagn, ikke er tilfældet gælder de almindelige regler om tilbagekaldelse (ulovbestemt tilbagekaldelse).¹⁷⁴ Efter de almindelige regler afhænger adgangen til tilbagekaldelse af en afvejning af hensyn, dels hensynet til samfundets interesse i at tilbagekalde det bindende forhåndstilsagn, dels hensynet til adressatens berettigede forventninger. Hensynet til adressatens berettigede forventninger ”... indgår med betydelig vægt.”¹⁷⁵ Berettigede forventninger behandles i afsnit 2.2.4.

¹⁶⁵ (Forhåndsbesked i forvaltningsretten, 69).

¹⁶⁶ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 403, 438, 546-559), (Forvaltningsret, 378-379).

¹⁶⁷ (Almindelig Forvaltningsret, 454).

¹⁶⁸ Eksempelvis FOB1998.240, (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 554).

¹⁶⁹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 403).

¹⁷⁰ (Almindelig Forvaltningsret, 466), (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 402).

¹⁷¹ (Almindelig Forvaltningsret, 466), tilbagekaldelse kan også omfatte ændringer til gunst for adressaten.

¹⁷² (Almindelig Forvaltningsret, 465), (Forvaltningsret - Almindelige emer, 521).

¹⁷³ (Almindelig Forvaltningsret, 465).

¹⁷⁴ (Forvaltningsret - Almindelige emer, 520- 525), (Forvaltningsret, 1090).

¹⁷⁵ FOB2001.89, sag om tilbagekaldelse af afgørelse om forlængelse af sygedagpenge, (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 313).

Hensynet til menneskers liv og sundhed, statens sikkerhed og lignende kan også give adgang til tilbagekaldelse af et bindende forhåndstilsagn.¹⁷⁶

Foreligger der nye faktiske oplysninger eller nye retlige forhold efter der er givet et bindende forhåndstilsagn, kan der være adgang til tilbagekaldelse.¹⁷⁷ Nye faktiske oplysninger kan eksempelvis være nye konklusioner på forskning på området, at adressaten har overtrådt et vilkår i forvaltningsakten eller at adressaten ikke længere har de personlige egenskaber, som kræves.¹⁷⁸ Nye retlige forhold kan eksempelvis være vedtagelse af en ny lov, der indeholder regler om tilbagekaldelse eller en praksisændring. Nye retlige forhold omfatter ikke vedtagelse af en ny lokalplan og ændret fortolkning af regler.¹⁷⁹

Et bindende forhåndstilsagn kan dermed ikke tilbagekaldes, medmindre der efter de almindelige regler om tilbagekaldelse er adgang til tilbagekaldelse.

2.2.4. Andre tilfælde - (berettigede) forventninger

Der sondres mellem bindende forhåndstilsagn og andre tilfælde, hvor forventninger opnår retsbeskyttelse som berettigede forventninger.¹⁸⁰

Den forvaltningsretlige forventningsbeskyttelse har en lang tradition i Danmark, og særligt på området for planlægningen ses forventninger beskyttet.¹⁸¹ Forventninger er et alment hensyn.¹⁸² Ved udøvelse af skøn er det sagligt at tillægge berettigede forventninger betydning – der kan endda være pligt til det.¹⁸³

Berettigede forventninger er hverken begrebsmæssigt eller indholdsmæssigt defineret i lovgivningen.¹⁸⁴ I den juridiske litteratur findes begrebet ”berettigede forventninger” at dække ”... *over et hensyn til modtagere af forvaltningsmyndigheders udsagn, der gør eller i det mindste medvirker til, at modtagerne kan fastholde myndighederne på udsagnene.*”¹⁸⁵

Berettigede forventninger behandles her, fordi berettigede forventninger, ligesom et bindende forhåndstilsagn kan afskære kommunalbestyrelsens mulighed for at nedlægge et forbud efter planlovens § 14.¹⁸⁶

De andre tilfælde omfatter tilfælde, hvor en kommunes handlinger i form af udtalelser, tilkendegivelser og lignende, der ikke er bindende, jf. afsnit 2.2.3. eller unldelser, eksempelvis passivitet,

¹⁷⁶ (Forvaltningsret - Almindelige emer, 531), (Forvaltningsret, 1092).

¹⁷⁷ (Forvaltningsret - Almindelige emer, 531-535).

¹⁷⁸ Eksempler fra (Forvaltningsret - Almindelige emer, 532).

¹⁷⁹ Eksempel fra (Forvaltningsret - Almindelige emer, 534).

¹⁸⁰ Denne sondring er lagt til grund i (Berettigede forventninger i forvaltningsretten), og fremgår også af klagenævnsspraksis eksempelvis Planklagenævnets afgørelse af den 15. august 2019, j.nr. 19/04236, hvor Planklagenævnet under Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse generelt beskriver berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn.

¹⁸¹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 121-131).

¹⁸² (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 130).

¹⁸³ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 130).

¹⁸⁴ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 135).

¹⁸⁵ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 135).

¹⁸⁶ Eksempelvis MAD2016.238, hvor der dog ikke var berettigede forventninger og forbuddet blev blandt andet derfor ikke tilsidesat.

skaber forventninger hos modtageren, borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed. Sådanne forventninger kan være berettiget.¹⁸⁷

Såvel undladelser som handlinger kan skabe berettigede forventninger. I dette speciale er det kommunens tilsagn, tilkendegivelser og udtalelser (herefter ”udtalelser”), altså handlinger, der behandles, fordi det særligt er her problemerne opstår ved sondring mellem bindende forhåndstilsagn, vejledning og berettigede forventninger, der involverer kommunes handling.

Krav til berettigede forventninger

Selvom der ikke foreligger et bindende forhåndstilsagn - eksempelvis fordi en af betingelserne, behandlet i afsnit 2.2.3. ikke er opfyldt, kan udtalelsen have medført sådanne forventninger at der foreligger berettigede forventninger.¹⁸⁸ Ligeledes, selvom væsentlige retlige mangler, medføre ugyldigheden af et (bindende) forhåndstilsagn kan der foreligge berettigede forventninger.¹⁸⁹

Ikke enhver påstået forventning er berettiget, og der forefindes ofte ”... *diskrepans mellem borge-rens (påståede) forventninger og de forventninger, som domstolene anser det for berettiget at nære i tillid til forvaltningens udsagn eller handlemåde.*”¹⁹⁰ Der er to krav, dels et subjektivt, dels et objektivt, der skal opfyldes for at en forventning kan opnå retsbeskyttelse som en berettiget forventning.¹⁹¹

- det subjektive krav

Det subjektive krav omfatter tre krav, der stilles til forventningen. En forventning skabes subjektivt hos modtageren, men da det er umuligt at bevise, hvilke forventninger en udtalelse har skabt hos modtageren på tidspunktet for modtagelsen, må de subjektive krav objektiviseres.¹⁹²

Det er et krav, at forventningen potentielt kunne foreligge hos den pågældende borger – man kan kun have forventninger til noget, som man har kendskab til.¹⁹³

Derudover er det et krav, at modtageren er i god tro om, at udtalelsen ikke var uforbindende.¹⁹⁴ Modtager er ikke i god tro, hvis modtager selv har givet urigtige oplysninger, der har foranlediget udtalelsen, eller hvis modtager har fremkaldt udtalelsen ved eksempelvis svig eller trusler.¹⁹⁵

Til sidst medfører det forhold, at modtageren af udtalelsen havde kendskab til, at udtalelsen var ulovlig, at der naturligvis ikke kan være en berettiget forventning.¹⁹⁶ Modtageren af udtalelser må

¹⁸⁷ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 157).

¹⁸⁸ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 160).

¹⁸⁹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 438).

¹⁹⁰ (Forvaltningsret, 363-364).

¹⁹¹ Det subjektive og det objektive krav fremgår af (Berettigede forventninger i forvaltningsretten), hvor det dog fremgår, at berettigede forventninger ikke pr. definition er retsbeskyttede, (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 136-179).

¹⁹² (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 136-137).

¹⁹³ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 137).

¹⁹⁴ (Forvaltningsret, 364).

¹⁹⁵ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 140-141).

¹⁹⁶ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 141), det behandles her om burde viden om tilsagnets ulovlighed medfører det samme.

kunne forvente, at de er lovlige, og derfor skal der være tale om åbenbart ulovlige forhold før kendskab hertil medfører, at der ikke foreligger berettigede forventninger.¹⁹⁷ Er disse tre krav opfyldt, er det samlede subjektive krav opfyldt.

- det objektive krav

Det objektive krav er et krav om berettigelse. Forventningen skal være berettiget som følge af kommunens udtalelse.¹⁹⁸ Der skal objektivt set være grundlag for en berettiget forventning.¹⁹⁹

Det indebærer en vurdering af berettigelsen og en fortolkning af hændelsesforløbet.²⁰⁰ I vurderingen og fortolkningen indgår blandt andet følgende: Udtalelsens form og indhold²⁰¹, eventuelle forbehold, der begrænser forventningens berettigelse²⁰², formuleringer²⁰³, konteksten²⁰⁴, kommunens handlemåde i øvrigt²⁰⁵ og reglerne om tilbagekaldelse, der i visse tilfælde udgør en begrænsning af en berettiget forventning.²⁰⁶

Indrettelseshensyn kan få betydning, hvor der er tvivl om forventningens berettigelse.²⁰⁷ Konkrete indrettelseshensyn kan indgå som elementer ved vurderingen af, hvilken betydning berettigede forventninger har.²⁰⁸ Indrettelseshensyn er et underliggende hensyn, som varetages af retsbeskyttelsen af berettigede forventninger.²⁰⁹ Har modtager af en udtalelse indrettet sig i tillid til udtalelsen taler det for, at udtalelsen har medført berettigede forventninger. Både faktisk handling og undladelse kan være indrettelse i tillid til udtalelsen – men også psykologisk indrettelse anderkendes i noget omfang som et indrettelseshensyn.²¹⁰

Retsvirkningen af udtalelsen hviler på dens indhold og hjemmelsgrundlag.²¹¹ I relation til problemet behandlet i dette speciale, er retsvirkningen af berettigede forventninger den materielle beskyttelse, som modtager af en udtalelse opnår, som følge af den berettigede forventning. Beskyttelsen kommer til udtryk, når kommunen skal træffe afgørelse. Her skal afgørelsen svare til eller være i overensstemmelse med den berettigede forventning.²¹² Man kan måske gå så langt som at sige, at modtageren får ret til en retstilstand. Dette er samme retsvirkning som et bindende forhåndstilsagn har.²¹³

¹⁹⁷ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 141-143).

¹⁹⁸ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 157).

¹⁹⁹ (Forvaltningsret, 363).

²⁰⁰ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 158).

²⁰¹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 158).

²⁰² (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 160).

²⁰³ FOB1997.248, hvor ombudsmanden fandt at formuleringen havde givet borger en berettiget forventning om at modtage et tillæg.

²⁰⁴ (Forvaltningsret, 363).

²⁰⁵ (Forvaltningsret, 363).

²⁰⁶ Reglerne om ugyldighed udgør derimod ikke en objektiv begrænsning af en berettiget forventning, jf. (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 159).

²⁰⁷ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 129 og 162).

²⁰⁸ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 135-136).

²⁰⁹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 135).

²¹⁰ Eksempelvis FOB2000.272, hvor ombudsmanden udtalte, at der stilles strenge krav til indrettelseshensynets styrke, (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 136 og 164).

²¹¹ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 158).

²¹² (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 186-187).

²¹³ Det er et hovedsynspunkt i (Berettigede forventninger i forvaltningsretten), at bindende forhåndstilsagn og berettigede forventninger har samme retsvirkning, jf. (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 186-187). Selvom at en

2.2.5. Aftaler i forvaltningsretten

Et bindende forhåndstilsagn gives ensidigt af kommunen, hvorimod en aftale er gensidigt forpligtende.²¹⁴ Forvaltningsretten er ”...*kendetegnet af ensidighed...*”²¹⁵, og ikke gensidighed som privatretten, men der kan være tilfælde, hvor en kommunes korrespondance med en borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed er eller får karakter af en aftale, tilbud og svar på tilbud.²¹⁶ Om aftaler i forvaltningsretten fremgår det af juridisk litteratur, at ”... *aftaler, der regulerer en fremtidig afgørelsessituation, bør spørgsmålet om disse aftalers bindende virkning [...] afgøres inden for forvaltningsrettens rammer.*”²¹⁷ og at den ”... *omstændighed, at der er indgået en aftale, bringer ikke retsforholdet over i privatrettens sfære, hvis retsforholdet grundlæggende er forvaltningsretligt...*”²¹⁸. Det antages desuden i den juridiske litteratur, at offentligretlige aftaler er ”... *lettere at ændre og ophæve, hvis forudsætningerne ændre sig.*”²¹⁹

Det følger desuden af retspraksis, at der er en vis sammenhæng mellem den aftaleretlige loyalitetspligt og det forvaltningsretlige saglighedskrav.²²⁰ ”*Det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at en kommune – også ved indgåelse af privatretlige aftaler [...] – skal overholde grundsætningen om saglig forvaltning.*”²²¹

Indgåelse af en aftale kan være et alternativ til udstedelse af en forvaltningsakt, og dermed et alternativ til et bindende forhåndstilsagn, men der findes ingen almindelig hjemmel til, at en kommune kan indgå en aftale i stedet for at udstede en forvaltningsakt.²²² Der må som en naturlig følge af aftaleretten være krav om, at korrespondancen mellem kommunen og borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed indeholder tilbud og svar på tilbud før, at der kan foreligge en aftale.²²³

berettiget forventning er retsbeskyttet, betyder det ikke, at forventningen ikke lovligt kan skuffes, når der træffes en afgørelse. Dette er et spørgsmål om en afvejning af hensynet til den berettigede forventning og hensyn, der taler for at træffe en afgørelse, der skuffer, jf. (Forvaltningsret, 365), kaldt forventningsprincippet, der er et fortolkningsprincip, jf. (Forvaltningsret, 363).

²¹⁴ (Forvaltningsret - Almindelige emer, 101).

²¹⁵ (Almindelig Forvaltningsret, 85).

²¹⁶ (Almindelig Forvaltningsret, 85), (Indgåelse af forvaltningskontrakter - hvilke processuelle krav gælder?, 221, sp. 2), lovbekendtgørelse nr. 193 af den 2. marts 2016 (aftaleloven) § 1, 1. pkt. I den juridiske litteratur anvendes betegnelser som forvaltningskontrakter, jf. (Indgåelse af forvaltningskontrakter - hvilke processuelle krav gælder?, 220), forvaltningsaftaler og offentligretlige aftaler for den slags aftaler, som en kommune kan indgå med en borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed, jf. (Forvaltningsret - Almindelige emer, 102) og (Almindelig Forvaltningsret, 88). Det formodes, at forvaltningskontrakterne er en selvstændig kategori ”(»*sui generis*«)”, jf. (Indgåelse af forvaltningskontrakter - hvilke processuelle krav gælder?, 225). Den nærmere kategorisering afhænger af om kommunen handler som privat, eksempelvis som bygherre eller om, der er tale om en aftale som en kommune indgår som et led i kommunes virke, jf. (Forvaltningsret - Almindelige emer, 101), (Juridisk teori, metode og videnskab, 97). Aftaler som forvaltningen indgår med borgere, virksomheder og andre offentlige myndigheder, såkaldte forvaltningskontrakter falder uden for det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb, jf. (Indgåelse af forvaltningskontrakter - hvilke processuelle krav gælder?, 225) og (Forvaltningsret, 83). Sidstnævnte kan udgøre et alternativ til udstedelse af en forvaltningsakt, jf. (Juridisk teori, metode og videnskab, 97).

²¹⁷ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 425).

²¹⁸ (Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 425).

²¹⁹ (Forvaltningsret - Almindelige emer, 104).

²²⁰ (Indgåelse af forvaltningskontrakter - hvilke processuelle krav gælder?, 224).

²²¹ Citat fra Højesterets obiter dictum i U.2017.75 H, (Forhåndstilsagn og aftaler i forvaltningsretten, 173).

²²² (Juridisk teori, metode og videnskab, 97), (Forvaltningsret - Almindelige emer, 103). Aftaler i forvaltningsretten anvendes ofte, jf. (Forvaltningsret - Almindelige emer, 101).

²²³ Aftalelovens § 1, (Indgåelse af forvaltningskontrakter - hvilke processuelle krav gælder?, 224).

Der kan være formkrav til en aftale som følge af forvaltningsretten, men hvor dette ikke er tilfældet kan aftaler i forvaltningsretten indgås mundtligt, men det kan, som ved andre aftaler, være vanskeligt at bevise mundtlige aftalers eksistens og indhold.²²⁴

Politiske aftaler kan muligvis danne grundlag for et argument om, at der er indgået aftale.²²⁵

Ved at indgå en aftale med borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed i stedet for at udstede en forvaltningsakt kan en fordel være, at borger eller virksomheden måske optræder mere loyalt i henhold til aftalen, fordi denne har haft indflydelse på aftalens udformning. Ofte findes der en mere praktisk løsning ved en aftale end ved en forvaltningsakt, der måske udstedes på bureaukratisk vis.²²⁶

2.3. Regulering af planlægning i Danmark

2.3.1. Planloven

Areal er en begrænset ressource.²²⁷ Det er planloven, der regulerer planlægning og fastlæggelse af den fremtidige arealanvendelse for Danmarks areal på omkring 42.944 kvadratkilometer.²²⁸

Planlovens regulering er som udgangspunkt offentligretlig erstatningsfri regulering.²²⁹ Planlægning indebærer indgreb i den private ejendomsret, og blandt andet derfor er det vigtigt med en klar retlig regulering af planlægning i Danmark.²³⁰

2.3.1.1. Planlovens anvendelsesområde og formål

Planlovens anvendelsesområde er ikke nærmere bestemt i loven. Ved læsning af planloven må det dog stå klart, at planloven, med få undtagelser, regulerer arealanvendelsen af land.²³¹

I planlovens § 1 findes planlovens formålsbestemmelse. Formålet med planloven er blandt andet, at 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

²²⁴ (Indgåelse af forvaltningskontrakter - hvilke processuelle krav gælder?, 224).

²²⁵ Herunder tilkendegivelser fra borgmestre, eksempelvis U.2014.3000 V, om en borgmesters gentagende tilkendegivelser om reduktion på 30% af landmands forbrugsbetaling og bevisproblemer, (Indgåelse af forvaltningskontrakter - hvilke processuelle krav gælder?, 224).

²²⁶ (Forvaltningsret - Almindelige emner, 102).

²²⁷ (Lærebog i Miljørettens Almindelige Del, 37).

²²⁸ <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/geografi-miljoe-og-energi/areal/areal> (3. marts 2020), areal pr. 1. januar 2020, kun matrikulerede områder er medtaget ved opmålingen.

²²⁹ Erstatningsfri regulering, hvis man ser bort fra tilfælde, der har karakter af ekspropriation og lignende, jf. (Lærebog i Miljørettens Almindelige Del, 68), (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 631). Spørgsmål om ekspropriation blev behandlet i U.2009.188 H.

²³⁰ (Miljøret, 255).

²³¹ (Planloven med kommentarer, 20), undtagelser for så vidt angår kyst- og søterritorier, jf. planlovens kapitel 2 a, der indeholder bestemmelser om planlægning i kystområderne.

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.”²³²

Planlovens brede formålsbestemmelse afgrænser de formål og hensyn, der kan og skal varetages ved planlægningsmyndighedernes udøvelse af beføjelser i henhold til planloven.²³³ Planlovens formålsbestemmelse har derfor afgørende betydning. Selvom formålsbestemmelsen er bred og afgrænsningen af hensyn bestemt ikke er snæver, er der grænser for, hvilke hensyn der kan varetages efter planloven. Hensynene kan alene varetages efter planloven, hvis de kan relateres til arealmæssige dispositioner. Dette gælder eksempelvis også ved optagelse af lokalplansbestemmelser for arealanvendelse i et bestemt område.²³⁴

2.3.3. Det planretlige system – et planhierarki

Det planretlige system, der reguleres af planloven, bygger på et rammestyringsprincip.²³⁵ Rammestyringsprincippet indebærer, at planlægning sker på forskellige niveauer, hvor planlægningen på det overordnede niveau fastlægger rammerne for det underordnede niveau.²³⁶

Det planretlige system er hierarkisk opbygget og består af landsplanlægning, kommuneplanlægning og lokalplanlægning.²³⁷

Planloven deler ansvaret for planlægningen i Danmark mellem erhvervsministeren, der udgør den statslige myndighed og landets 98 kommuner, der er kommunale myndigheder, og som tilsammen er de relevante myndigheder på planområdet (planlægningsmyndigheder).²³⁸

2.3.3.1. Landsplanlægning

Landsplanlægning udgør det øverste niveau i planhierarkiet, og reguleres hovedsageligt af planlovens kapitel 2, der har overskriften ”landsplanlægning”. Erhvervsministeren har ansvaret for den samlede fysiske planlægning i Danmark.²³⁹

Der findes ikke en egentlig ”landsplan” for Danmark, som der findes en kommuneplan i hver kommune og lokalplaner for mindre arealer. I stedet afgiver erhvervsministeren en

²³² Planlovens § 1, stk. 1, planlovens formålsbestemmelse ændret ved lov nr. 668 af den 8. juni 2017, men svarer til tidligere gældende lovgivning, jf. bemærkninger til lovforslag nr. L 76 fremsat den 23. januar 1991, FT 1990-91 (2. samling, A, sp. 1772 til § 1.

²³³ (Planloven med kommentarer, 63).

²³⁴ (Planloven med kommentarer, 64).

²³⁵ Lovforslag nr. L 76 fremsat den 23. januar 1991, FT 1990-91 (2. samling), sp. 1759.

²³⁶ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 317).

²³⁷ Tidligere også et fjerde niveau i form af regionsplanlægning, der i planhierarkiet havde plads mellem landsplanlægning og kommuneplanlægning, men med kommunalreformen pr. 1. januar 2007 blev amterne nedlagt og ansvaret for regionsplanlægningen overgik til kommunerne og blev en del af kommuneplanlægningen, jf. lov nr. 537 af den 24. marts 2005 (kommunalreformen).

²³⁸ <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/om-planinfo> (10. april 2020). Hvilken myndighed, der udgør planlægningsmyndighed for det pågældende plan, afhænger af, på hvilket niveau der planlægges. Overordnet er det erhvervsministeren, der er planlægningsmyndighed, kommunalt og lokalt er det kommunerne. Det er kommunalbestyrelsen, der styrer kommunens anliggender, og det er derfor kommunalbestyrelsen, der er varetager kommune- og lokalplanlægning, jf. Lovbekendtgørelse nr. 47 af den 15. januar 2019 (kommunestyrelsesloven) § 2, stk. 2. Der findes dog regler om delegation, (Miljøret, 257).

²³⁹ Planlovens § 2, stk. 1. Som det fremgår af afsnit 1.4. behandles landsplanlægning kort for fuldstændighedens skyld.

landsplanredegørelse.²⁴⁰ Landsplanredegørelsen angiver i overskrifter, hvilke ønsker regeringen har for det fremtidige Danmark i forhold til vækst og udvikling.²⁴¹ Landsplanredegørelsen udgør en meget overordnet ramme for planlægningen, og det overlades til kommunerne at foretage den mere konkrete planlægning. Erhvervsministeren afgiver en landsplanredegørelse mindst hvert fjerde år efter nyvalg til folketinget.²⁴² Landsplanredegørelsen er ikke bindende, og har begrænset praktisk betydning, men den kan danne grundlag for indsigelser.²⁴³

Hvert fjerde år offentliggør erhvervsministeren tillige en oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen herunder de interesser, der er fastlagt i medfør af planloven og lovgivningen i øvrigt.²⁴⁴

Herudover har erhvervsministeren indflydelse i form af ”landsplanbeføjelser”, hvilket indebærer beføjelse til at udstede bekendtgørelser, cirkulærer samt landsplandirektiver.²⁴⁵ Landsplandirektiver anvendes blandt andet til planlægning af mere national betydning, og hvor planlægningen har et vist omfang.²⁴⁶ Et landsplandirektiv kan tillægges virkning som kommuneplaner.²⁴⁷ Erhvervsministeren har også beføjelse til at foretage ministerindgriben herunder call-in og nedlægge veto i kommune- og lokalplanlægning - en form for indsigelser.²⁴⁸ Erhvervsministeren er desuden klageberettiget.²⁴⁹

Som følge af rammestyringsprincippet udgør landsplanlægning principielt rammen for kommune- og lokalplanlægningen, men som det fremgår ovenfor, er den praktiske betydning af landsplanlægning ikke stor, hvis man ser bort fra erhvervsministerens landsplanbeføjelser, call-in og veto.²⁵⁰

2.3.3.2. Kommuneplanlægning

Kommuneplanlægning udgør det midterste niveau i planhierarkiet, og reguleres hovedsageligt af planlovens kapitel 4, der har overskriften ”kommuneplanlægning”.

Der er 98 kommuner i Danmark, og for hver af disse skal der foreligge en kommuneplan.²⁵¹ Det er kommunalbestyrelsens pligt at udarbejde og vedtage en kommuneplan for kommunen (kommuneplanligt).²⁵²

Med kommuneplanen planlægges kommunens areal for en periode på 12 år (planperiode). Kommuneplanen revideres dog mindst hvert fjerde år i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelse af planstrategi for planlægningen i kommunen.²⁵³ Herudover har kommunalbestyrelsen mulighed

²⁴⁰ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 317).

²⁴¹ Eksempelvis nye udviklingsmuligheder i turismeerhvervet, for detailhandel og produktionserhvervet, jf. Landsplanredegørelsen 2019, kapitel 2 og 4.

²⁴² Planlovens § 2, stk. 2.

²⁴³ Planlovens § 29, (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 317), (Miljøret, 266).

²⁴⁴ Planlovens § 2 a.

²⁴⁵ Planlovens § 3, (Planloven med kommentarer, 75-76).

²⁴⁶ Eksempelvis planlægning af hovedstadsområdet, jf. bekendtgørelse nr. 312 af den 28. marts 2019 (Fingerplan 2019).

²⁴⁷ Planlovens § 3, stk. 2.

²⁴⁸ Planlovens §§ 3, stk. 3 (call-in) og 28 (veto).

²⁴⁹ Planlovens § 59.

²⁵⁰ (Planloven med kommentarer, 67).

²⁵¹ Planlovens § 11, stk. 1, 1. pkt.

²⁵² Kommunestyrelsesloven § 2, stk. 1.

²⁵³ Planlovens §§ 11, stk. 1, 2. pkt. og § 23 a, stk. 2, (Miljøret, 278), (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 323).

for at foretage ændringer i kommuneplanen. Mindre ændringer kan foretages samtidigt med gennemførelsen af lokalplaner, mens større ændringer skal foretages efter bestemmelserne i planlovens kapitel 6 (kommuneplanstillæg).²⁵⁴ Vedtagelse af planstrategi, revision af kommuneplanen og fremsættelse samt vedtagelse af kommuneplanstillæg efter bestemmelserne i planlovens §§ 23 a og 23 c kan i medfør af planlovens § 23 a, stk. 2, ikke delegeres til udvalg eller forvaltning.²⁵⁵

I medfør af planlovens § 11, stk. 4, må kommuneplanen ikke stride mod overordnet planlægning. Dette følger også af rammestyringsprincippet. En kommuneplan må eksempelvis ikke stride mod landsplandirektiver og bestemmelser fastsat af erhvervsministeren som led i dennes landsplanbefølgelser samt Natura 2000-planer.²⁵⁶

En kommuneplan er ikke direkte bindende for kommunens borgere (ejer og/eller bruger af den faste ejendom), men har dog blandt andet den retsvirkning, at kommunalbestyrelsen skal "virke for" kommuneplanens gennemførelse.²⁵⁷ Heri ligger blandt andet, at kommunalbestyrelsen ikke må vedtage lokalplaner i strid med kommuneplanen. Kommunalbestyrelsen er bundet af planen i den forstand, at kommunalbestyrelsen ikke må meddele dispensation fra planens principper.²⁵⁸

Indholdet af kommuneplanen fastlægges på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen.²⁵⁹ En kommuneplan skal indeholde en hovedstruktur, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen, samt retningslinjer for arealanvendelsen i henhold til forhold, der fremgår af planlovens § 11 a (kommuneplankataloget).²⁶⁰

Kommuneplanen skal også indeholde rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen (rammebestemmelser, kommuneplanrammer).²⁶¹ Dette følger også af rammestyringsprincippet. Kommunalbestyrelsen skal fastlægge rammer for lokalplanlægningen med hensyn til forhold, der fremgår af planlovens § 11 b. Kommuneplanen kan eksempelvis indeholde rammebestemmelser med hensyn til fordeling af bebyggelse efter art og anvendelsesformål, områder til butikformål og områder til fritidsformål.²⁶² Der er altså en betydelig sammenhæng mellem kommuneplanens rammebestemmelser og lokalplanlægningen. Heraf følger også, at kommunalbestyrelsen ikke kan lokalplanlægge et område uden, at der i kommuneplanen er fastsat rammebestemmelser for planlægningen.²⁶³ Der stilles desuden krav om, at kommuneplanrammerne skal være præcise, da en lokalplan kan være ugyldig allerede på grund af manglende præcise kommuneplanrammer.²⁶⁴ Der kan opstå flere problemer i forholdet mellem kommune- og lokalplanlægning. Et af dem er den situation, der opstår, hvor forbud efter planlovens § 14 er i overensstemmelse med lokalplanen, men i strid med kommuneplanen.²⁶⁵

²⁵⁴ Planlovens § 22 b, jf. § 23 c, (Miljøret, 280).

²⁵⁵ (Miljøret, 426 og note 533).

²⁵⁶ Planlovens § 11, stk. 4, nr. 1 og 4.

²⁵⁷ Planlovens § 12, stk. 1, (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 321).

²⁵⁸ Planlovens § 19, stk. 1, (Retsvidenskabsteori, 343).

²⁵⁹ Planlovens § 11, stk. 2.

²⁶⁰ Planlovens § 11, stk. 2, nr. 1 og 2, Vejledning om kommuneplanlægning s. 22.

²⁶¹ Planlovens § 11, stk. 2, nr. 3 jf. § 11 b.

²⁶² Planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 1, 7 og 9.

²⁶³ (Miljøret, 278-279).

²⁶⁴ Eksempelvis NKO.2004.324.

²⁶⁵ Problemet behandles dog ikke her.

En kommuneplan skal ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, det vil sige de forhold kommunalbestyrelsen lægger til grund ved kommuneplanens udarbejdelse.²⁶⁶ Desuden skal kommuneplanen indeholde et kort over kommunens afgrænsede områder, hvor kommuneplanen fastlægger retningslinjer og rammer.²⁶⁷

2.3.3.3. Lokalplanlægning

Lokalplanlægning udgør det nederste niveau i planhierarkiet, og reguleres hovedsageligt af planlovens kapitel 5, der har overskriften "lokalplanlægning".

I medfør af planlovens § 13, stk. 1 kan kommunalbestyrelsen tilvejebringe lokalplaner. Dette er en ret (lokalplanret), hvilket vil sige, at kommunalbestyrelsen, når denne finder behov for det, kan tilvejebringe en lokalplan for et givent område i kommunen efter bestemmelserne i planlovens kapitel 6.²⁶⁸ Ifølge stk. 2 i samme bestemmelse skal kommunalbestyrelsen i visse tilfælde tilvejebringe en lokalplan. Denne pligt (lokalplanpligt) udløses, når der skal gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse, og i øvrigt når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse. Hvad der mere præcist forstås ved eksempelvis "større udstykninger" fastlægges i retspraksis på baggrund af en fortolkning af begrebet.

Ifølge planlovens § 13, stk. 1, 2. pkt. må en lokalplan ikke stride mod overordnet planlægning. Dette følger også af rammestyringsprincippet. I bestemmelsens nr. 1-9 oplistede de planer og bestemmelser med mere, som en lokalplan ikke må stride mod. Af bestemmelsens opstilling skal først og fremmest nævnes kommuneplanen, men også landsplanlægning og eksempelvis Natur 2000-planer.²⁶⁹ Et lokalplanforslag, der ikke er i overensstemmelse med kommuneplanen, kan ved en samtidig tilvejebringelse af et kommuneplantillæg bringes i overensstemmelse med kommuneplanen i medfør af planlovens § 23 c.

Formålet med lokalplanen skal fremgå af planen. Dette følger af planlovens § 15, stk. 1, og er en slags beskrivelse af kommunens hensigt med planlægningen.²⁷⁰ Lokalplanens formål udgør sammen med planens anvendelsesbestemmelser planens principper. En lokalplans principper er særligt relevante ved en ansøgning om dispensation fra lokalplanens bestemmelser.²⁷¹

En lokalplan skal ligesom kommuneplanen ledsages af en redegørelse.²⁷² Redegørelsen skal indeholde mange forskelligartede oplysninger, og skal blandt andet angive om lokalplanens virkeliggørelse er afhængig af tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder end kommunalbestyrelsen.²⁷³

En lokalplan skal indeholde angivelse af det geografiske område, som planen dækker. Dette kan ske ved angivelse af matrikelnummer og optegninger på kortbilag.²⁷⁴ Lokalplanen skal indeholde

²⁶⁶ Planlovens § 11 e, stk. 1.

²⁶⁷ Planlovens § 11, stk. 3.

²⁶⁸ Planlovens § 22 b, (Miljøret, 280).

²⁶⁹ Planlovens § 13, stk. 1, 2. pkt., nr. 1, 2 og 4.

²⁷⁰ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 325).

²⁷¹ Planlovens § 19, Vejledning om lokalplanlægning s. 40.

²⁷² Planlovens § 16, stk. 1.

²⁷³ Planlovens § 16, stk. 2.

²⁷⁴ Vejledning om lokalplanlægning s. 23.

retningslinjer om områdets fremtidige arealanvendelse og udformning af en sådan detaljegrad, at man kan forestille sig, hvordan området vil komme til at fremstå.²⁷⁵

Kommunalbestyrelsen kan ved tilvejebringelse af en lokalplan detaljeret fastlægge den fremtidige arealanvendelse af et mindre areal i kommunen. Som det fremgår af planlovens § 15, stk. 2 (lokalplankataloget) kan der optages bestemmelser (lokalplanbestemmelser) om mange forhold eksempelvis forhold som stisystemer og beplantningshøjde.²⁷⁶ Her skal ikke gøres flere bemærkninger om, hvilke forhold en lokalplan kan regulere, da dette vil blive behandlet nærmere i afsnit 2.5.3.1., hvor grænserne for lokalplanlægning også bliver behandlet.

Det følger ligeledes af planlovens § 15, stk. 1, at lokalplanens retsvirkninger skal fremgå af planen. Lokalplansbestemmelserne er umiddelbart bindende for borgerne (ejer og/eller bruger af den faste ejendom) fra det tidspunkt lokalplanen offentliggøres, hvilket sker på hjemmesiden plandata.dk.²⁷⁷ Oplysningerne i redegørelsen og kortbilag har derimod ikke retsvirkninger, med mindre lokalplansbestemmelserne henviser hertil.²⁷⁸ Retsvirkningerne forudsætter, at lokalplanens bestemmelser er klart, præcist og entydigt formuleret.²⁷⁹ Manglende præcise bestemmelser kan få betydning for muligheden for dispensation, håndhævelse og lokalplanens gyldighed. Borgerne får ikke handlepligt som følge af en vedtaget lokalplan, og kan derfor fortsætte den hidtidige lovlige anvendelse af den faste ejendom.²⁸⁰ En lokalplan kan også give borgerne rettigheder.²⁸¹ Det forhold, at lokalplansbestemmelserne er umiddelbart bindende for borgerne medfører blandt andet, at dispositioner i overensstemmelse med en lokalplan er umiddelbart tilladte, medmindre kommunalbestyrelsen nedlægger § 14-forbud inden etablering af forholdet, mens dispositioner i uoverensstemmelse med en lokalplan ikke lovligt kan etableres medmindre kommunalbestyrelsen meddeler dispensation fra lokalplanen.²⁸² Nedlægger kommunalbestyrelsen et forbud efter planlovens § 14 kan lokalplaner siges at have forudgående retsvirkning.²⁸³

2.4. Historisk om planlovens § 14

Hjemlen til at nedlægge et § 14-forbud stammer fra byplanloven af 1938²⁸⁴. I byplanlovens § 9 findes hjemmel til at nedlægge et ”... foreløbigt forbud mod, at der rådes over en ejendom, som kan ventes at blive omfattet af en under udarbejdelse værende byplansvedtægt på en måde, der må antages at komme i strid med planen.”²⁸⁵

I 1974 blev første forslag til lov om kommuneplanlægning fremsat²⁸⁶. Lovforslagets § 16 har følgende ordlyd: ”Kommunalbestyrelsen kan nedlægge forbud mod, at der på en ejendom foretages

²⁷⁵ Vejledning om lokalplanlægning s. 58.

²⁷⁶ Planlovens § 15, stk. 2, nr. 4 og 10.

²⁷⁷ Planlovens § 18, jf. § 30, (Planloven med kommentarer, 337), (Miljøret, 280).

²⁷⁸ (Miljøret, 281).

²⁷⁹ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 325), (Miljøret, 280).

²⁸⁰ (Miljøret, 280), (Planloven med kommentarer, 399), (Retsvidenskabsteori, 343), Vejledning om lokalplanlægning s. 13.

²⁸¹ (Miljøret, 280).

²⁸² (Miljøret, 280).

²⁸³ (Planloven med kommentarer, 339).

²⁸⁴ Lov nr. 181 af den 29. april 1938, om byplaner. Den tidligere byplanlov fra af 18. april 1925 blev i praksis anset for ”ubrugelig”, jf. (Byplanloven, 95).

²⁸⁵ Lovforslag L nr. 168 fremsat den 9. maj 1974, FT 1973-74 (2. samling), A, sp. 2962.

²⁸⁶ Lovforslag L nr. 168 fremsat den 9. maj 1974, FT 1973-74 (2. samling), A, sp. 2897.

*foranstaltninger, som kan hindres ved en lokalplan. I hovedstadsområdet, jfr. lov om et hovedstadsråd, kan også hovedstadsrådet nedlægge et sådant forbud. Stk. 2. Et forbud efter stk. 1 kan nedlægges for et tidsrum af indtil et år.*²⁸⁷

Af bemærkningerne til lovforslagets § 16 fremgår, at bestemmelsen i princippet svarer til byplanlovens § 9. Lovforslagets § 16 indebærer dog, at kommunalbestyrelsen på egen hånd kan nedlægge forbuddet²⁸⁸. Lovforslaget bortfaldt ved første behandling²⁸⁹.

I 1975 blev andet forslag til lov om kommuneplanlægning fremsat²⁹⁰. Lovforslaget bygger på hovedprincipperne i lovforslaget af 1974, men der er flere ændringer i de enkelte bestemmelser²⁹¹. Lovforslagets § 17 har følgende ordlyd: ”*Kommunalbestyrelsen kan nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbudet kan nedlægges for et tidsrum af indtil et år. Kommunalbestyrelsen lader forbudet tinglyse på den pågældende ejendom. Tinglysningen er uden betydning for forbudets gyldighed.*”²⁹² Af bemærkningerne til lovforslagets § 17 fremgår, at bestemmelsen modsvarer det oprindelige lovforslags § 16, der i princippet svarer til byplanlovens § 9.²⁹³ Betænkning over lov om kommuneplanlægning behandler også byplanlovens § 9.²⁹⁴ Lovforslaget blev vedtaget ved lov om kommuneplanloven.²⁹⁵

I 1991 blev forslag til planloven fremsat og vedtaget ved lov om planlægning²⁹⁶. Lov om planlægning § 14 har følgende ordlyd: ”*Kommunalbestyrelsen kan nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbudet kan højst nedlægges for et år. Kommunalbestyrelsen tinglyser forbudet på den pågældende ejendom. Tinglysningen er uden betydning for forbudets gyldighed.*”²⁹⁷ Af bemærkningerne til lovforslagets § 14 fremgår, at bestemmelsen svarer til kommuneplanlovens § 17²⁹⁸.

Ordlyden af § 14 er ikke blevet ændret siden, og bestemmelsen findes i den nugældende planlov²⁹⁹, dog med enkelte rettelser i forhold til nutidig retstavning.

2.4.1 Bestemmelsen i dag

Planlovens § 14 har følgende ordlyd og findes i planlovens kapitel 5, der har overskriften ”lokalplanlægning”:

²⁸⁷ Lovforslag L nr. 168 fremsat den 9. maj 1974, FT 1973-74 (2. samling), A, sp. 2902, § 16.

²⁸⁸ Lovforslag L nr. 168 fremsat den 9. maj 1974, FT 1973-74 (2. samling), A, sp. 2962, bemærkninger til § 16.

²⁸⁹ Lovforslag L nr. 168 fremsat den 9. maj 1974, FT 1973-74 (2. samling), A, sp. 2897, bortfaldet den 22. maj 1974 ved 1. behandling, F, 6932.

²⁹⁰ Lovforslag nr. L 140 fremsat den 13. marts 1975, FT 1974-75 (2. samling), A, sp. 2661.

²⁹¹ Lovforslag nr. L 140 fremsat den 13. marts 1975, FT 1974-75 (2. samling), A, sp. 2685.

²⁹² Lovforslag nr. L 140 fremsat den 13. marts 1975, FT 1974-75 (2. samling), A, sp. 2667.

²⁹³ Lovforslag nr. L 140 fremsat den 13. marts 1975, FT 1974-75 (2. samling), A, sp. 2742.

²⁹⁴ Betænkning over lovforslag nr. L 140 afgivet af udvalget om fysisk planlægning den 3. juni 1975, FT 1974-75 (2. samling), B, sp. 690-691.

²⁹⁵ Lovforslag vedtaget den 10. juni 1975, FT 1974-75 (2. samling), C, sp.449. Lov nr. 287 af den 26. juni 1975 (kommuneplanloven).

²⁹⁶ Lovforslag nr. L 76 fremsat den 23. januar 1991, FT 1990-91 (2. samling), A, sp. 1729 og vedtaget den 31. maj 1991 FT 1990-91 (2. samling), C, 925. Lov nr. 388 af den 6. juni 1991.

²⁹⁷ Planlovens § 14.

²⁹⁸ Lovforslag nr. L 76 fremsat den 23. januar 1991, FT 1990-91 (2. samling), A, sp.1779, til § 14.

²⁹⁹ Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 med senere ændringer.

”Kommunalbestyrelsen kan nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbuddet kan højst nedlægges for et år. Kommunalbestyrelsen tinglyser forbuddet på den pågældende ejendom. Tinglysningen er uden betydning for forbuddets gyldighed.”³⁰⁰

2.5. Betingelser for nedlæggelse af et § 14-forbud

I det følgende gennemgås de enkelte dele af planlovens § 14 og betingelserne for nedlæggelse af forbuddet.

2.5.1. Kompetence til at nedlægge forbud

Kommunalbestyrelsen er den øverste kommunale myndighed³⁰¹ og består af medlemmer valgt ved kommunalvalg. Kommunalbestyrelsen styrer kommunens anliggender.³⁰²

Kompetencen til at nedlægge et forbud efter planlovens § 14 tilkommer kommunalbestyrelsen, idet det fremgår af bestemmelsen, at kommunalbestyrelsen ”... kan nedlægge forbud...”.³⁰³

Det fremgår ikke klart af bestemmelsen, hvorvidt kommunalbestyrelsen kan delegerer denne kompetence.

Ved afklaringen af dette skal planlovens § 23 a, stk. 3 inddrages. Denne bestemmelse anvender formuleringen ”i møde”. Med denne formulering henvises til, at kommunalbestyrelsen ikke kan delegerer kompetencen.³⁰⁴ Formuleringen anvendes ikke i planlovens § 14. Ud fra denne betragtning bør kommunalbestyrelsen kunne delegerer kompetencen. Samtidigt må beslutning om nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14 dog siges at have så principiel betydning og være af så indgribende karakter, at det må antages, at kommunalbestyrelsen ikke kan delegerer kompetencen til at nedlægge forbud. Det følger af vejledningen³⁰⁵, at principielle beslutninger skal træffes af den samlede kommunalbestyrelse. Det fremgår ligeledes enkeltsteds i den juridiske litteratur, at kompetencen til at nedlægge forbud ikke kan delegeres.³⁰⁶

I praksis er det kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14. Det forberedende arbejde samt indstilling til beslutning om nedlæggelse af forbud kan ske i udvalg eller andre dele af forvaltningen.³⁰⁷ Det er dog ikke klart, hvorvidt der foreligger et egentligt delegationsforbud eller ej.

Det er kommunalbestyrelsens egen skønsmæssige vurdering, om der skal nedlægges et § 14-forbud, såfremt betingelserne herfor er opfyldt.³⁰⁸ Der er ikke pligt til at nedlægge et § 14-forbud, fordi en

³⁰⁰ Planlovens § 14.

³⁰¹ I nogle kommuner: Byråd. Københavns Kommune: Borgerrepræsentationen.

³⁰² Kommunestyrelsesloven § 2, stk. 2.

³⁰³ Planlovens § 14.

³⁰⁴ (Planloven med kommentarer, 494).

³⁰⁵ Vejledning om delegation efter planloven s. 8-9.

³⁰⁶ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 350).

³⁰⁷ Vejledning om lokalplanlægning s. 104. Eksempelvis By- og Landskabsforvaltningen i Aalborg Kommune og Center for Miljø, Plan og Teknik i Slagelse Kommune.

³⁰⁸ MAD2012.2337.

lokalplan strider mod en kommuneplan³⁰⁹, men det kan der være pligt til i medfør af planlovens § 12, stk. 1.

Et forbud efter planlovens § 14 kan påklages til Planklagenævnet.³¹⁰

2.5.2. Forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold

Formuleringen ”retligt eller faktisk” er bred og omfatter givetvis alle former for etablering af forhold. Ved den nærmere fastlæggelse af, hvad der skal forstås ved retligt og faktisk, skal planlovens § 18 inddrages.³¹¹

Planlovens § 18 anvender samme formulering som planlovens § 14 ”... *retligt eller faktisk etableres forhold*...”³¹², og den samme forståelse må dermed lægges til grund.³¹³ De følgende bemærkninger gøres på baggrund af juridisk litteratur om planlovens § 18, men gælder også for planlovens § 14.

Retlig etablering af forhold omfatter blandt andet indgåelse af aftaler, stiftelse af servitutter og meddelelse af tilladelse.³¹⁴ Kun planlægningsmæssig relevant retlig etablering kan forbydes.³¹⁵

Faktisk etablering af forhold omfatter blandt andet byggeri, anlæg og beplantning. Ligeledes kan kun planlægningsmæssig relevant faktisk etablering forbydes. Eksisterende lovlig anvendelse er ikke faktisk etablering af forhold, og kan derfor ikke forbydes.³¹⁶ Lovlig anvendelse behandles nærmere i afsnit 2.5.3.

2.5.3. Forhold, som kan hindres ved en lokalplan

De forhold, der kan hindres ved en lokalplan, er de forhold, der kan reguleres ved en lokalplan.³¹⁷ Disse forhold behandles nedenfor i afsnit 2.5.3.1.

Kommunalbestyrelsen skal på tidspunktet for nedlæggelse af forbuddet (forbudstidspunktet) have til hensigt at udarbejde en lokalplan.³¹⁸ Det er ikke en betingelse for forbuddets etårige gyldighed, at der rent faktisk udarbejdes en ny lokalplan, der hindrer forholdet. Det afgørende er, at kommunalbestyrelsen har til hensigt at udarbejde en lokalplan.³¹⁹

³⁰⁹ Jf. MAD2012.3089.

³¹⁰ Planlovens § 58, stk. 1.

³¹¹ Det følger af planlovens § 18, at når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan efter planlovens § 30, må der ikke retligt eller faktisk etableres forhold i strid med planens bestemmelser, med mindre dispensation meddelelse efter reglerne i planlovens §§ 5 u, 19 eller 40.

³¹² Planlovens §§ 14 og 18.

³¹³ Vejledning om planloven afsnit 5.D forbud efter planlovens § 14.

³¹⁴ (Planloven med kommentarer, 444-445).

³¹⁵ (Planloven med kommentarer, 442).

³¹⁶ (Planloven med kommentarer, 442).

³¹⁷ (Planloven med kommentarer, 364), (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 348-349), Vejledning om planloven afsnit 5.D forbud efter planlovens § 14.

³¹⁸ Betænkning over lovforslag nr. L 140 afgivet af udvalget om fysisk planlægning den 3. juni 1975, FT 1974-75 (2. samling), B, sp. 689-690, (Planloven med kommentarer, 364), (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 350).

³¹⁹ (Planloven med kommentarer, 364).

Hvad der forstås ved ”hensigt” er negativt afgrænset i Naturklagenævnets orientering NKO nr. 67, juni 1995.³²⁰ I afgørelsen, der ligger til grund for orienteringen blev det fastslået, at det forudsættes, at kommunalbestyrelsen ved nedlæggelse af forbuddet har til hensigt at udarbejde en lokalplan, der hindrer det ansøgte, og at en hensigt om alene at ændre en kommuneplan ikke kan opfylde dette krav.³²¹ Det er ligeledes ikke afgørende, at lokalplanen under udarbejdelse umiddelbart lader sig gennemføre. Det afgørende er, om det er muligt at hindre forholdet ved en lokalplan.³²²

§ 14-forbuddet kan anvendes, hvor kommunalbestyrelsen ønsker at modsætte sig et byggeri, men kan ikke anvendes i den situation, hvor der stilles krav om landzonetilladelse.³²³ Ved kommunalbestyrelsens forbud mod et byggeri skal § 14-forbuddet anvendes, og ikke planlovens § 12, stk. 2 og 3.³²⁴

2.5.3.1. Forhold, der kan reguleres af en lokalplan

I planlovens § 15, stk. 2 findes en opstilling af forhold, der kan optages bestemmelser om i en lokalplan (lokalplankataloget). Listen består i dag af 28 punkter. Der kan blandt andet optages bestemmelser om områdets anvendelse, ejendommens størrelse, vej- og stiforhold, forhold af færdselsmæssig betydning, bebyggelsers udformning, anvendelse af de enkelte bygninger, beplantningsforhold, oprettelse af haveforeninger, isolering mod støj og installation af anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for wc-skyll.³²⁵

Hvorvidt et forhold er omfattet af et af de 28 punkter i planlovens § 15, stk. 2 afhænger af en fortolkning af planlovens § 15, stk. 2.

Som det fremgår af lokalplankataloget, kan der ved en lokalplan reguleres forhold helt tæt på borgere og virksomheder.³²⁶ Planlægning virker dermed som et middel til generel regulering af adfærd.³²⁷ I praksis findes mange eksempler på forhold, der kan reguleres af en lokalplan, og derfor kan forbydes med et § 14-forbud.³²⁸

Der kan i øvrigt ikke nedlægges forbud i strid med kommuneplanen, fordi en lokalplan ikke må stride mod ovenstående kommuneplan.³²⁹

*”Lokalplanens bestemmelser skal have hjemmel i § 15-kataloget og de skal have planmæssig begrundelse.”*³³⁰ Planlovens § 15 udgør dermed grænsen for hvad, der kan hindres ved en lokalplan,

³²⁰ Naturklagenævnets afgørelse af den 26. januar 1995 i sagerne j. nr. 33/300-0053, 33/300-0057 og 33/300-0070 (NKO nr. 67, juni 1995), vedrører en ansøgning om landzonetilladelse til opstilling af vindmøller. Kommunen havde varslet nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14.

³²¹ Dette følger også af MAD1998.1119.

³²² (Planloven med kommentarer, 365).

³²³ Lovforslag L nr. 121 fremsat den 25. januar 2017, FT 2016-17 og MAD2007.1280, hvor der krav om landzonetilladelse til opstilling af vindmølle.

³²⁴ Jf. MAD2013.1284.

³²⁵ Planlovens § 15, stk. 2, nr. 2, 3, 4, 7, 8, 10, 22, 24, 25 og 28.

³²⁶ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 258).

³²⁷ (Almindelig Forvaltningsret, 87).

³²⁸ Eksempelvis MAD2013.437, om opretholdt § 14-forbud mod opsætning af solcelleanlæg, der kunne reguleres af en lokalplan og MAD2012.3126, hvor § 14-forbud mod altaner blev opretholdt, fordi forbuddet havde relevant planlægningsmæssig begrundelse og TfL2002.307, om en minkfarm.

³²⁹ Planlovens § 13, stk. 1, nr. 1, (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 349).

³³⁰ Vejledning om planloven afsnit E.2 om lokalplanens retningslinjer.

men den væsentligste begrænsning i planlægningen, er kravet om planlægningsmæssig begrundelse, jf. ”[e]n lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse...”³³¹

Planlægningsmæssig begrundelse

Det er en betingelse, at afgørelser efter planloven har en planlægningsmæssig begrundelse.³³² Planlægningsmyndighedernes skøn er altså ikke ubegrænset.³³³ Det betyder, at et § 14-forbud kun kan nedlægges, hvis der foreligger en planlægningsmæssig begrundelse.

Betingelsen indebærer for det første, at formålet med dispositionen skal være omfattet af planlovens formålsbestemmelse³³⁴. Betingelsen indebærer for det andet, negativt afgrænset, at dispositionen ikke må være fremkaldt af uvedkommende hensyn, der i så fald er udtryk for magtfordrejning.³³⁵

Kommunaløkonomiske hensyn er ikke hensyn, der kan tjene som planlægningsmæssig begrundelse.³³⁶ Ligeledes kan det ikke planlægningsmæssigt begrundes, at der i lokalplaner stilles personelle krav.³³⁷ Heller ikke hensyn til konkurrencebegrænsning.³³⁸ Derimod kan eksempelvis ønsket om, at fastholde et levende byområde med lettere erhverv og blandet anvendelse være en planlægningsmæssig begrundelse.³³⁹

Kravet om planlægningsmæssig begrundelse skal fortolkes efter konteksten, idet der er forskel på kravet til planlægningsmæssig begrundelse ved kommune- og lokalplanlægning.³⁴⁰

Kommunalbestyrelsen kan dokumentere den planlægningsmæssige begrundelse for forbuddet ved at udarbejde et notat om kommunalbestyrelsens overvejelser.³⁴¹

Lovlig anvendelse

Kommunalbestyrelsens vedtagelse af en lokalplan medfører ikke handlepligt for ejer eller bruger, der må forsætte den hidtidige lovlige anvendelse.³⁴² Det følger dog af planlovens § 18, at ejer eller bruger ikke må etablere retlige eller faktiske forhold efter, at der er sket offentliggørelse af en vedtaget lokalplan.³⁴³ ”Der kan ikke nedlægges forbud mod forhold, der allerede er lovligt etablerede,

³³¹ Planlovens § 15, stk. 1. (Miljøret, 259), kaldes også ”planmæssig begrundelse”.

³³² Eksempelvis MAD2016.238, hvor der ikke var grundlag for at tilsidesætte § 14-forbud mod opførelse af en tilbygning, da Natur- og Miljøklagenævnet fandt, at forbuddet var planmæssigt begrundet.

³³³ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 289).

³³⁴ Planlovens § 1.

³³⁵ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 289).

³³⁶ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 289), (Planloven med kommentarer, 337).

³³⁷ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 291).

³³⁸ Eksempelvis U.2010.2142, (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 294).

³³⁹ Jf. MAD.2011.2021, eksempelvis også MAD2001.1047, om et aktuelt behov for at vurdere lokalplanområdets anvendelsesmuligheder og MAD2013.2532, hvor et § 14-forbud mod etablering af kulturhus med undervisning og religiøse aktiviteter fandtes ikke begrundet i usaglige hensyn.

³⁴⁰ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 290). I MAD2006.910 opfyldte et regionsplantillæg kravet om planlægningsmæssig begrundelse, (Miljøret, 272).

³⁴¹ Ved simpel søgning på Google.com findes flere eksempler på kommuners notater vedrørende planlægningsmæssig begrundelse.

³⁴² (Miljøret, 258 og 263), (Planloven med kommentarer, 339), (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 265).

³⁴³ Planlovens § 18, (Miljøret, 263).

da sådanne forhold ikke kan hindres ved en lokalplan.”³⁴⁴ Forbuddet skal dermed nedlægges inden forholdet er lovligt etableret.

Det er ejer, der skal bevise, at anvendelsen er (forsættelse af hidtidig) lovlig anvendelse.³⁴⁵

Ændret anvendelse

Som nævnt ovenfor kan der ikke nedlægges forbud mod lovlig anvendelse, men hvor ejer eller bruger ønsker at ændre ejendommens anvendelse, opstår spørgsmålet om ”ændret anvendelse”.³⁴⁶

Ved fastlæggelse af hvad ændret anvendelse er, skal planlovens § 56, om kontinuitetsbrud inddrages.³⁴⁷ Det følger af planlovens § 56, stk. 4, at ”[e]n hidtidig ret til at udnytte en ejendom på en måde, som er i strid med [...] en lokalplan [...] bortfalder, når retten ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år.”³⁴⁸

Ændret anvendelse omfatter også ændring fra en plankategori, eksempelvis bolig, til en anden plankategori, eksempelvis erhverv.³⁴⁹ I hver af plankategorierne er der ”... *betydelige variationsmuligheder*...”³⁵⁰ Det følger af praksis, at det er en konkret vurdering, om der foreligger ændret anvendelse.³⁵¹ Mindre justeringer af anvendelsen inden for plankategorien er ikke ændret anvendelse.³⁵² Øget intensitet af anvendelsen kan være ændret anvendelse.³⁵³

Ikke enhver ændret anvendelse kan reguleres af en lokalplan. Kun ændret anvendelse, der er planlovmæssig, kan reguleres af en lokalplan.³⁵⁴

Hvis der ikke foreligger ændret anvendelse, og anvendelsen dermed er en forsættelse af hidtidig lovlig anvendelse, kan der ikke nedlægges § 14-forbud, da der ikke kan nedlægges forbud mod lovlig anvendelse, jf. ovenfor.³⁵⁵ I den juridiske litteratur beskrives det på følgende måde: ”...*forbuddet ikke kan omfatte tidligere anvendelse af den faste ejendom, medmindre denne anvendelse har være afbrudt i mere end tre år, før forbuddet meddeles.*”³⁵⁶

³⁴⁴ (Planloven med kommentarer, 365). Eksempelvis MAD2002.772, MAD2006.2195, MAD2010.278, MAD2017.67, Naturklagenævnets afgørelse af den 21. december 2006, j.nr. NKN-33-00232 (NKO nr. 411, februar 2007).

³⁴⁵ Eksempelvis MAD2001.207.

³⁴⁶ (Miljøret, 263).

³⁴⁷ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 349).

³⁴⁸ Tidligere fandtes bestemmelsen i § 56, stk. 2, hvorfor visse ældre domme henviser til stk. 2, jf. lov nr. 801 fra 2009, jf. Karnovs note 759 til planlovens § 56, stk. 4.

³⁴⁹ (Miljøret, 263), (Planloven med kommentarer, 365).

³⁵⁰ (Miljøret, 263).

³⁵¹ (Miljøret, 265), eksempelvis MAD1996.137 og lignende sag MAD1996.760, MAD2015.382, MAD2008.1716.

³⁵² (Miljøret, 265).

³⁵³ U.2000.1313 H, (Miljøret, 265).

³⁵⁴ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 289), (Planloven med kommentarer, 366 og 442). I landzoner kræver ændring af anvendelsen tilladelse fra kommunalbestyrelsen, jf. planlovens § 35, stk. 1.

³⁵⁵ Planlovens § 56, stk. 4, MAD1996.137, hvor der ikke kunne nedlægges forbud mod etablering af behandlingshjem for HIV/Aids-patienter i ejendom, der tidligere havde været anvendt til alkoholambulatorium. (Miljøret, 264).

³⁵⁶ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 349).

2.5.4. Forbuddet kan højst nedlægges for ét år

Et § 14-forbud kan højst nedlægges for en periode på ét år.³⁵⁷ Dermed kan forbuddet højst have en gyldighedsperiode på ét år. Forbuddet kan nedlægges for en periode på mindre end et år, jf. ordet ”højst”.³⁵⁸ Forbuddet skal angive gyldighedsperioden.³⁵⁹

Det antages i den juridiske litteratur, at kommunen forud for nedlæggelse af et § 14-forbud skal have mulighed for at foretage undersøgelser og overvejelser, og at der tilkommer kommunen ”rimelig” tid til dette. I den forbindelse kan etårsperioden afkortes, hvis kommunen bruger meget lang tid på undersøgelse og overvejelse.³⁶⁰

Ved udløbet af gyldighedsperioden bortfalder forbuddet. Retsvirkningerne af forbuddet kan ikke opretholdes efter udløbet af gyldighedsperioden uden vedtagelse af lokalplan.³⁶¹

Forbuddet kan ikke forlænges ud over ét år fra nedlæggelsen.³⁶² Det er heller ikke muligt at nedlægge et nyt forbud for samme forhold ved udløbet af et forbuds gyldighedsperiode, hvorved forbuddet gentages.³⁶³ Forbuddet er et foreløbigt/midlertidigt retsmiddel.

Det fremgår af betænkning over kommuneplanloven, der er forløber for planloven og vejledningen, at kommunalbestyrelsen inden gyldighedsperiodens udløb kan offentliggøre lokalplansforslag i medfør af planlovens § 17, der foreløbigt kan afløse § 14-forbuddets retsvirkninger.³⁶⁴

Fremsættelse og vedtagelse af lokalplansforslag skal ske efter reglerne i planlovens kapitel 6, men retsvirkningerne af planlovens § 17 medfører, at kommunalbestyrelsens nedlagte forbud kan strækkes ud over den etårige gyldighedsperiode. Selvom det må forudsættes, at et vedtaget lokalplansforslag bliver til en gyldig lokalplan, kan det ikke siges med sikkerhed. Planlovens § 17 giver dermed, i hvert fald teoretisk set, en mulighed for at forlænge den etårige gyldighedsperiode.

Kommunen kan dermed ”nøjes” med at offentliggøre lokalplansforslag inden udløbet af forbuddets gyldighedsperiode, hvorved kommunen ikke behøver at vedtage lokalplanen inden udløbet af gyldighedsperioden. Retsvirkningerne af offentliggørelse af en vedtaget lokalplan følger af planlovens § 18, der således afløser retsvirkningerne af planlovens § 17, indtil lokalplanen gælder.

Er der ikke offentliggjort lokalplansforslag, offentliggjort eller vedtaget lokalplan inden udløbet af gyldighedsperioden, og er forbuddet dermed bortfaldet, kan der ske etablering af det tidligere forbudte forhold, hvis det i øvrigt ikke strider mod lokalplanen, kræver dispensation eller tilladelse.³⁶⁵

³⁵⁷ Planlovens § 14, 2. pkt.

³⁵⁸ Vejledning om planloven afsnit 5.D forbud efter planlovens § 14.

³⁵⁹ Eksempelvis MAD2017.436, angivelse af gyldighedsperiode behandles nærmere i afsnit 2.5.6.

³⁶⁰ Eksempelvis MAD2011.2021, (Planloven med kommentarer, 369).

³⁶¹ (Planloven med kommentarer, 364).

³⁶² Spørgsmålet om, hvorvidt det skulle være muligt for kommunalbestyrelsen at forlænge forbuddet udover et år blev behandlet i betænkning over lovforslag nr. L 140 afgivet af udvalget om fysisk planlægning den 3. juni 1975, FT 1974-75 (2. samling), B, sp. 655, hvor flertallet i udvalget fandt at ét år er tilstrækkelig tid til at kommunalbestyrelsen kan udarbejde et forslag til en lokalplan.

³⁶³ Karnovs note 290 til planloven.

³⁶⁴ Betænkning over lovforslag nr. L 140 afgivet af udvalget om fysisk planlægning den 3. juni 1975, FT 1974-75 (2. samling), B, sp. 655 og Vejledning om lokalplanlægning s.104.

³⁶⁵ (Planloven med kommentarer, 366).

2.5.5. Tinglysning af forbuddet

Det fremgår af planlovens § 14, at kommunalbestyrelsen ”... *tinglyser forbuddet på den pågældende ejendom. Tinglysningen er uden betydning for forbuddets gyldighed.*”³⁶⁶

Tinglysning af forbuddet har alene oplysende funktion. Såfremt kommunalbestyrelsen beslutter at undlade at udarbejde en lokalplan efter at have tinglyst forbuddet, skal forbuddet aflyses af tingbogen. Tilsvarende gælder såfremt forbuddets etårige gyldighedsperiode udløber.³⁶⁷

Det fremgår af vejledningen³⁶⁸, at forbuddet har retsvirkning fra det tidspunkt, det er meddelt, det vil sige kommet frem til den forpligtede.

2.5.6. Andre krav herunder krav som følger af forvaltningsretten

Udover ovennævnte betingelser, der skal opfyldes for, at der kan nedlægges et forbud efter planlovens § 14, findes der andre krav herunder krav som følger af forvaltningsretten, der ligeledes skal opfyldes ved nedlæggelse af et § 14-forbud. Selvom disse krav behandles til sidst i specialets kapitel 2, skal kravenes grundlæggende betydning ikke undervurderes. Manglende opfyldelse kan medføre ugyldighed.³⁶⁹ Kravene gennemgås kort i det følgende.

Andre krav

Det er et krav, at det skal fremgå klart og præcist af forbuddet, hvilke dispositioner, der nedlægges forbud mod. Manglende angivelse af dette kan medføre, at forbuddet er ugyldigt.³⁷⁰ Der stilles ligeledes krav om, at forbuddet skal være et konkret forbud, jf. modsætningsvist, at der ikke kan nedlægges et generelt § 14-forbud.³⁷¹

Forbuddet skal angive, hvilken ejendom forbuddet gælder for. Dette angives normalt med matrikelnummer.³⁷² Manglende angivelse af hvilken ejendom, der er omfattet af forbuddet, kan medføre, at forbuddet er ugyldigt.³⁷³

Som nævnt i afsnit 2.5.4., skal forbuddet angive forbuddets gyldighedsperiode.³⁷⁴ Angivelse af gyldighedsperioden skal være udtrykkelig og konkret. Manglende angivelse og fastsættelse af en konkret gyldighedsperiode kan medføre, at forbuddet er ugyldigt.³⁷⁵ En kommunalbestyrelse kan

³⁶⁶ Planlovens § 14, 3. og 4. pkt.

³⁶⁷ (Planloven med kommentarer, 369).

³⁶⁸ Vejledning om lokalplanlægning s. 104.

³⁶⁹ (Planloven med kommentarer, 369), MAD2013.3009, jf. (Miljøret, 284, note 384).

³⁷⁰ Eksempelvis MAD2013.827 og MAD2002.1155.

³⁷¹ Eksempelvis MAD2002.1155.

³⁷² Vejledning om lokalplanlægning s. 23 og 41.

³⁷³ Eksempelvis MAD2012.827, hvor § 14-forbud var ugyldigt, fordi forbuddet ikke angav, hvilken ejendom forbuddet omfattede.

³⁷⁴ Eksempelvis MAD2017.436, (Planloven med kommentarer, 369).

³⁷⁵ Eksempelvis MAD2017.436 og MAD2013.3009.

muligvis rette op på en manglende angivelse af forbuddets gyldighedsperiode ved at træffe ny afgørelse om forbud med angivelse af gyldighedsperiode.³⁷⁶

Det fremgår af afsnit 2.5.3., at kommunalbestyrelsen på forbudstidspunktet skal have til hensigt at udarbejde en ny lokalplan.³⁷⁷ Det skal fremgå af forbuddet, at kommunalbestyrelsen havde denne hensigt.³⁷⁸

Krav som følger af forvaltningsretten

Nedlæggelse af et forbud efter planlovens § 14 er en afgørelse (forvaltningsakt)³⁷⁹, og nedlæggelsen skal derfor som nævnt ske i overensstemmelse med forvaltningsloven og forvaltningsretten.

Forvaltningslovens regler om begrundelse³⁸⁰, klagevejledning³⁸¹, partshøring³⁸² med mere skal iagttages. Manglende overholdelse af disse regler kan medføre forbuddets ugyldighed, hvis den manglende overholdelse er væsentlig.³⁸³

Det er særligt reglerne om varsling og partshøring, der giver anledning til problemer ved nedlæggelse af § 14-forbud, hvorfor der fokuseres på disse regler.

Henset til § 14-forbuddets indgribende karakter stilles der krav om, at nedlæggelse af det påtænkte forbud skal varsles forud for nedlæggelsen over for ejer(e) af ejendommen og eventuelle bruger(e) af ejendommen.³⁸⁴ Kommunen skal følge sædvanlig varslingsprocedure.³⁸⁵ Telefonisk orientering er ikke varsling.³⁸⁶

Manglende varsling medfører, at der foreligger en retlig mangel, og såfremt denne er væsentlig, kan det bevirke, at forbuddet er ugyldigt. Dette vil ofte være tilfældet.³⁸⁷

³⁷⁶ Planlovens § 14, 2. pkt., (Planloven med kommentarer, 369), i Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 7. november 2016, j. nr. NMK-33-03358, havde kommunen ikke angivet forbuddets gyldighedsperiode i afgørelse. Kommunen traf efterfølgende ny afgørelse om forbud, hvori forbuddets gyldighedsperiode var angivet. Natur- og Miljøklagenævnet behandlede kun den nye afgørelse, hvorfor nævnet ikke behandlede den manglende angivelse af gyldighedsperiode i den første afgørelse. Dette kan betyde, at det er muligt at rette op på manglende angivelse af gyldighedsperiode ved at træffe ny afgørelse med angivelse af gyldighedsperiode.

³⁷⁷ Som nævnt i afsnittet er det dog ikke en gyldighedsbetingelse, at der rent faktisk udarbejdes en ny lokalplan.

³⁷⁸ Eksempelvis Planklagenævnets afgørelse af den 17. oktober 2018, j.nr 18/06343.

³⁷⁹ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 262). Det fremgår af (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 262), at virkningen af et § 14-forbud er middelbar modsat umiddelbar.

³⁸⁰ Jf. forvaltningslovens kapitel 6.

³⁸¹ Jf. forvaltningslovens kapitel 7.

³⁸² Jf. forvaltningslovens kapitel 5.

³⁸³ Der sondres i forvaltningsretten mellem overtrædelse garantiforskrifter, der kan medføre ugyldighed efter en konkret væsentlighedsvurdering og ordensforskrifter, der ikke medfører ugyldighed, jf. (Almindelig Forvaltningsret, 451)

³⁸⁴ (Fast Ejendom - Regulering og Køb, 350). Kommunalbestyrelsen kan forlange oplyst af en ejer eller lejer af en ejendom, hvem der er bruger af ejendommen, hvis det er nødvendigt til brug for behandlingen af en sag om nedlæggelse af forbud efter § 14, jf. planlovens § 56 a. Eksempelvis Planklagenævnets afgørelse af den 2. oktober 2017, j.nr. NMK-33-03937 (PKNO nr. 2, 2017). Ofte er et § 14-forbud heller ikke påregeligt, jf. eksempelvis MAD2000.833.

³⁸⁵ Eksempelvis MAD2000.833.

³⁸⁶ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 24. oktober 2013, j.nr. NMK-33-01881.

³⁸⁷ Eksempelvis Naturklagenævnets afgørelse af den 14. august 2000, j.nr. 97-33/600-0154 (NKO nr. 218, oktober 2000), MAD2000.833 og MAD2002.1155.

Efter varsling af nedlæggelse af forbud, skal varslingen følges op af et forbud inden for ”rimelig tid”.³⁸⁸ 11 måneder mellem varsel og nedlæggelse af forbud er ikke ”rimelig tid”.³⁸⁹

Som tidligere nævnt skal der partshøres forud for en afgørelse.³⁹⁰ Ifølge klagenævnspraksis skal der *udover* varsling endvidere ske partshøring.³⁹¹ Om partshøring har Naturklagenævnet formuleret, at ”... *parten i det mindste skal være orienteret om, at myndigheden har til hensigt at træffe en så indgribende afgørelse som et forbud, medmindre ganske særlige grunde tilsiger, at indgrebet ikke udsættes på partshøring.*”³⁹² Manglende partshøring kan, ligesom manglende varsling, medføre, at forbuddet er ugyldigt.³⁹³

Da nedlæggelse af § 14-forbud er bebyrdende, skal afgørelse om et sådant forbud ledsages af en begrundelse.³⁹⁴ Der henvises til afsnit 2.5.3., om planlægningsmæssig begrundelse. Der skal ligeledes følge en klagevejledning med afgørelsen.³⁹⁵

2.6. Delkonklusion

Miljøret er et retsområde, der indeholder mange forvaltningsretlige regler. Forvaltningslovens regler og den almindelige forvaltningsret skal iagttages, når kommunen giver bindende forhåndstilsagn, og når kommunalbestyrelsen nedlægger forbud efter planlovens § 14.

Et forhåndstilsagn karakteriseres ved følgende tre forhold: tilsagnet gives som svar på et spørgsmål fra en borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed, tilsagnet går forud for en egentlig forvaltningsakt, og tilsagnet angår et konkret sagsforhold.

Der er fire betingelser, der skal opfyldes før et forhåndstilsagn har bindende virkning. For det første skal forhåndstilsagnet være meddelt uden forbehold. For det andet skal sagsforholdet fremstilles entydigt og udtømmende. For det tredje skal det nøjagtige indhold af forhåndstilsagnet kunne bevises. For det fjerde skal forhåndstilsagnet være givet af en kompetent myndighed.

Foreligger der ikke et bindende forhåndstilsagn, kan kommunens udtalelse have medført berettigede forventninger hos modtageren af udtalelsen.

En forventning skal, for at opnå retsbeskyttelse som en berettiget forventning, opfylde dels et subjektivt krav, dels et objektivi krav.

³⁸⁸ Eksempelvis Planklagenævnets afgørelse af den 2. oktober 2017, j.nr. NMK-33-03937 (PNKO nr. 2, 2017), men varsling kan udgøre grundlag for nægtelse af ansøgning om byggetilladelse, jf. MAD.2010.2633.

³⁸⁹ Eksempelvis KFE2008.281, jf. Karnovs note 290 til planloven (i afsnittet Retskilder, øvrige kilder og litteraturliste angivet i parentes, fordi der ikke har været adgang til dette tidsskrift og kendskab til indholdet alene bygger på Karnovs noter, selvom dette langt fra er optimalt).

³⁹⁰ Jf. forvaltningslovens § 19.

³⁹¹ Eksempelvis Planklagenævnets afgørelse af den 2. oktober 2017, j.nr. NMK-33-03937 (PKNO nr. 2, 2017).

³⁹² Naturklagenævnets afgørelse af den 14. august 2000, j.nr. 97-33/600/0154 (NKO nr. 218, oktober 2000).

³⁹³ Eksempelvis MAD2013.3009 og KFE2007.429, jf. Karnovs note 290 til planloven (i afsnittet Retskilder, øvrige kilder og litteraturliste angivet i parentes, fordi der ikke har været adgang til dette tidsskrift og kendskab til indholdet alene bygger på Karnovs noter, selvom dette langt fra er optimalt).

³⁹⁴ Jf. forvaltningslovens § 22.

³⁹⁵ Jf. forvaltningslovens kapitel 7.

Det subjektive krav, der objektiviseres, består af tre krav. Forventningen skal som det første potentielt kunne foreligge hos den pågældende borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed. For det andet er det et krav, at modtageren er i god tro om, at udtalelsen ikke var uforbindende. For det tredje må modtageren ikke have kendskab til, at udtalelsen var ulovlig. Hvis disse tre krav er opfyldt, er det subjektive krav opfyldt.

Det objektive krav er et krav om, at forventningen skal være berettiget som følge af kommunens udtalelse. Kravet indebærer en vurdering af berettigelsen og en fortolkning af hændelsesforløbet. I vurderingen og fortolkningen indgår blandt andet udtalelsens form og indhold, konteksten i hvilken udtalelsen er fremsat og kommunens handlemåde i øvrigt. Hvis forventningen efter denne vurdering er berettiget, er det objektive krav opfyldt.

I overordnede træk foregår planlægningen i Danmark på tre niveauer i form af lands-, kommune- og lokalplanlægning. Der gælder et rammestyringsprincip, hvor det overordnede niveau fastlægger rammerne for den underordnede planlægning.

I planlovens kapitel 5 under overskriften lokalplanlægning findes planlovens § 14, hvorefter en kommunalbestyrelse kan nedlægge et forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, der kan hindres ved en lokalplan.

Foreligger der et bindende forhåndstilsagn eller har spørger berettigede forventninger, kan kommunalbestyrelsen ikke nedlægge et forbud efter planlovens § 14.

Flere af betingelserne for nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14 følger direkte af bestemmelsens ordlyd. Kommunalbestyrelsen har i medfør af planlovens § 14 kompetence til at nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. ”Retligt eller faktisk” skal forstås på samme måde som formuleringen i planlovens § 18. De forhold, der kan hindres ved en lokalplan, er de forhold, der optages bestemmelser om i en lokalplan, jf. planlovens § 15, stk. 2. Der stilles også krav om planlægningsmæssig begrundelse. Der kan ikke nedlægges forbud mod eksisterende lovlige forhold.

På tidspunktet for nedlæggelse af forbuddet skal kommunalbestyrelsen have til hensigt at udarbejde en ny lokalplan, men det er ikke en betingelse for den etårige gyldighedsperiode, at der faktisk udarbejdes en ny lokalplan.

Forbuddet kan højst nedlægges for et år. Forbuddets gyldighedsperiode kan ikke forlænges eller gentages, men forbuddets retsvirkninger kan opretholdes ved offentliggørelse af et lokalplansforslag som følge af retsvirkningerne af planlovens § 17 forudsat, at der vedtages en lokalplan. Forbuddet har virkning indtil § 17's retsvirkninger træder i kraft.

Kommunalbestyrelsen tinglyser forbuddet på den pågældende ejendom. Tinglysning er ikke en gyldighedsbetingelse, men har alene oplysende funktion.

Herudover skal nedlæggelse af forbuddet ske i overensstemmelse med forvaltningslovens regler og den almindelige forvaltningsret. Dette indebærer særligt i relation til § 14-forbuddet, at forbuddet skal varsles over for ejere og eventuelle brugere af ejendommen, og der skal foretages partshøring forud for nedlæggelse af forbuddet. Forbuddet skal også begrundes. Desuden skal det fremgå klart

og præcist af forbuddet, hvilke dispositioner, der nedlægges forbud mod. Forbuddet skal angive, hvilken ejendom forbuddet gælder for. Forbuddets gyldighedsperiode skal være angivet.

Kapitel 3

3.1. Kort om analysen

I dette kapitel analyseres to domme og en afgørelse, som nævnt under afsnit 1.6.2. og 1.6.3.

Gennem analysen undersøges det, hvad der kan udledes af det udvalgte rets- og klagenævnspraksis om retstilstanden i forhold til bindende forhåndstilsagn og berettigede forventninger, samt betingelserne for nedlæggelse af § 14-forbud.

Dommene og afgørelsen analyseres i rækkefølge efter den dato dommene og afgørelsen er henholdsvis afsagt og truffet.

3.2. U.2003.1095 V – asylcentret

Sagens faktum

Brøns Ferie- og Kursuscenter ligger i Skærbæk Kommune og åbnede i 1973 efter, at der var meddelt landzonetilladelse i 1972. Brøns Ferie- og Kursuscenter blev anvendt som asylcenter i tre perioder (15. november 1986 - 15. maj 1987, 6. august 1992 - 10. marts 1996 og 7. juli 1997 - 5. februar 1998) – mellem perioderne blev centret brugt til anden aktivitet. I 1995 blev en kommuneplan, der udlagde området til boligformål og bebyggelse til offentlige formål vedtaget.³⁹⁶ I februar 2000 orienterede Udlændingestyrelsen kommunen om, at Udlændingestyrelsen påtænkte at anvende ejendommen til asylcenter på ny.³⁹⁷ Den 22. marts 2000 (dato for meddelelse til ejer) nedlagde kommunen forbud efter planlovens § 14 mod anvendelse af en ejendom til asylcenter. Ejerne af ejendommen påklagede forbuddet til Naurklagenævnet den 18. april 2000. Kommunen vedtog den 8. februar 2001 (inden for forbuddets gyldighedsperiode) lokalplan nr. 503, hvori ejendommens anvendelse blev fastlagt til helårsbolig. Lokalplanen blev offentliggjort den 13. februar 2001.³⁹⁸ Den 22. marts 2001 traf Naturklagenævnet afgørelse i sagen og fandt, at det påklagede forbud havde hjemmel i planlovens § 14. Grundet en fejl i de oplysninger, som nævnet havde lagt til grund for afgørelsen, blev sagen genoptaget på anmodning af ejer, og nævnet traf en ny afgørelse den 28. maj 2001.³⁹⁹ I afgørelsen fandt nævnet, at kommunen ikke havde haft hjemmel til at nedlægge forbuddet. Udlændingestyrelsen tog herefter ejendommen i brug som asylcenter. Den 27. november 2001 indbragte kommunen nævnets afgørelse af den 28. maj 2001 for landsretten, der afsagde dom i sagen den 28. februar 2003.⁴⁰⁰ Landsretten fandt, at kommunen ikke havde hjemmel til at nedlægge forbud efter planlovens § 14 fordi, en af betingelserne for nedlæggelse af forbuddet ikke var opfyldt. Kommunen fik altså ikke medhold i deres anderkendelsespåstand og nævnet blev frifundet, hvormed nævnets afgørelse af 28. maj 2001 er gældende.⁴⁰¹

Det nedlagte § 14-forbud

³⁹⁶ U.2003.1095 V s. 1, sp. 2.

³⁹⁷ U.2003.1095 V s. 2, sp. 1.

³⁹⁸ U.2003.1095 V s. 2, sp. 2.

³⁹⁹ U.2003.1095 V s. 2, sp. 1.

⁴⁰⁰ U.2003.1095 V s. 1.

⁴⁰¹ U.2003.1095 V s. 6.

I brev af den 17. februar 2001 meddelte kommunen til Udlændingestyrelsen, at anvendelse af ejendommen som asylcenter var så ”... vidtgående en påvirkning og belastning af lokalsamfundet...”⁴⁰² at det efter kommunens vurdering som minimum krævede udarbejdelse af en lokalplan.⁴⁰³ At anvendelsen var lokalplanpligtig, mente Kammeradvokaten dog ikke.⁴⁰⁴ Kammeradvokatens udtalelse ændrede ikke kommunes vurdering – kommunen nedlagde forbuddet. Hvorvidt brevet af den 17. februar 2001 var eller kunne sidestilles med en varsling, kræver kendskab til det nærmere indhold af brevet.

Det nedlagte forbud forbød ”... anvendelse af ejendommen Brøns Ferie- og Kursuscenter som asylcenter uden forudgående planlægning.”⁴⁰⁵ At anvendelsen ikke må finde sted ”uden forudgående planlægning” skyldes, at kommunen mener, at anvendelse af ejendommen som asylcenter er lokalplanpligtig. Kommunen begrundede forbuddet med, at ”... styrelsen agter at erhverve Brøns Ferie- og Kursuscenter med henblik på at anvende ejendomme til fremtidig permanent asylcenter...”⁴⁰⁶ Kommunen lagde vægt på at anvendelsen ville blive permanent.

Kommunens forbud opfyldte kravet om angivelse af forbuddets gyldighedsperiode ved angivelse af, at forbuddet ”... er gældende fra den 23. marts 2000 og indtil en eventuel ophævelse, dog senest den 22. marts 2001.”⁴⁰⁷ Det fremgår desuden, at kommunens forbud tinglyses på ejendommen.⁴⁰⁸

Naturklagenævnets afgørelse af 28. maj 2001

Nævnets første afgørelse af den 22. marts 2001, hvor nævnet fandt, at der var hjemmel til det nedlagte § 14-forbud blev genoptaget, fordi nævnet ved en fejl havde lagt til grund, at der i ejendommen var 124 lejligheder. Der var kun 21 lejligheder i ejendommen. I afgørelsen af den 28. maj 2001 fandt nævnet, at der ikke var hjemmel til at nedlægge forbuddet. I første afgørelse lagde nævnet vægt på den kortvarige og ekstensive anvendelse af ejendommen som asylcenter. Det er usikkert, hvad der i nævnets anden afgørelse var udslagsgivende i forhold til, at nævnet fandt, at der ikke var hjemmel til § 14-forbuddet. Forskellen på 124 og 21 lejligheder kan næppe alene bære den nye afgørelse.

Om retten til at anvende ejendommen som asylcenter skrev Naturklagenævnet, at ejer ”... havde således [...] en umiddelbar ret til at genoptage den hidtidige anvendelse...”⁴⁰⁹ Med ”umiddelbar ret” må det forstås, at der ved retten til anvendelsen ikke kræves anden tilladelse.

Nævnet skrev ligeledes, at uanset ”...om etablering af et permanent asylcenter på dette sted måtte anses for at medføre pligt til at udarbejde lokalplan, kan kommunen ikke nu stille krav om udarbejdelse af lokalplan for et asylcenter efter, at centret har været anvendt som sådant i perioden fra 6. august 1992 til 10. marts 1996.”⁴¹⁰ Dette er udtryk for, at nævnet fandt, at kommunen havde udvist passivitet, hvilket nævnet også havde gjort gældende ved at påpege, at kommunen var

⁴⁰² U.2003.1095 V s. 2, sp. 2, i dag: et projekt, der medfører ændringer i det bestående miljø.

⁴⁰³ U.2003.1095 V s. 2, sp. 2.

⁴⁰⁴ U.2003.1095 V s. 2, sp. 2. Kammeradvokaten er statens advokat, og yder juridisk bistand, eksempelvis i form af afklaring af spørgsmål om lokalplanpligt, jf. <https://kammeradvokaten.dk/om-firmaet> (7. maj 2020).

⁴⁰⁵ U.2003.1095 V s. 2, sp. 2.

⁴⁰⁶ U.2003.1095 V s. 2, sp. 2.

⁴⁰⁷ U.2003.1095 V s. 2, sp. 2.

⁴⁰⁸ U.2003.1095 V s. 2, sp. 2.

⁴⁰⁹ U.2003.1095 V s. 3, sp. 1.

⁴¹⁰ U.2003.1095 V s. 3, sp. 2.

tilsynsmyndighed, og at kommunen ikke havde gjort noget i 14 år på trods af, at kommunen anså anvendelsen som asylcenter for at være problematisk.⁴¹¹

Den i lejekontrakten aftalte 10 års uopsigelighed var ifølge nævnet ikke en ”... *planlovmæssig relevant ændring*.”⁴¹²

Nævnet fandt, udover at kommunen ikke havde haft hjemmel til at nedlægge forbuddet, at lokalplan nr. 503 ikke kunne hindre den af ejeren ønskede anvendelse.

(Hidtidig) lovlig anvendelse

Landsretten lagde på baggrund af vidneforklaring til grund, at kommunen var bekendt med ejendommens anvendelse som asylcenter, og at kommunen ikke greb ind heroverfor. ”*Under disse omstændigheder finder landsretten, at ejendommen, i hvert fald da den sidste periode som asylcenter ophørte i 1998, lovligt kunne anvendes som asylcenter, uanset om ibrugtagning i 1986 af ejendommen til dette formål måtte have krævet landzonetilladelse.*”⁴¹³ Dette må forstås således, at landsretten vurderede, at kommunen i årrækken fra 1986 til kommunens nedlæggelse af forbud den 22.

marts 2000 (14 år) havde udvist passivitet i relation til ejendommens anvendelse som asylcenter, og at ejendommen fra 1986 til ophøret af sidste periode i 1998 lovligt kunne anvendes som asylcenter. Landsretten lagde vægt på, at kommunen, der anså placeringen af asylcenteret som problematisk, havde haft anledning til og retlig mulighed for at gribe ind, hvilket igen må forstås som henvisning til kommunens passivitet – altså både anledning og retlig mulighed for indgriben. Kommunen havde landzonekompetencen i størstedelen af perioden.⁴¹⁴ Det må læses ud fra landsrettens begrundelse, at kommunen inden sidste periode med anvendelse af ejendommen som asylcenter skulle have nedlagt forbud efter planlovens § 14 eller om muligt fortaget andre planlægningsmæssige tiltag. Hvorledes kommunens passivitet havde betydning for landsrettens afgørelse er ikke tydeligt, men det kunne alternativt fortolkes således, at kommunens passivitet udgjorde en ”tilladelse” til anvendelsen af ejendommen som asylcenter i de tre perioder eller i hvert fald i den sidste af de tre. I kommunen blev den manglende indgriben begrundet med, at anvendelsen som asylcenter kun var midlertidig.⁴¹⁵ Hertil må bemærkes at perioden uden indgriben udgjorde 14 år.

Landsrettens begrundelse vedrørte herefter planlovens (dagældende) § 56, stk. 2 og 35, stk. 1.⁴¹⁶ Efter planlovens § 56, stk. 2 bortfalder ”... *ret til at benytte en ejendom på en måde, som er i strid med en lokalplan, når retten ikke har været udnyttet i en periode på tre år.*”⁴¹⁷ Landsrettens vurdering efter denne bestemmelse af, om den påtænkte anvendelse af ejendommen som asylcenter pr. 1 april 2000 var en fortsættelse af, den hidtidige udnyttelse af ejendommen, svarer til vurderingen efter planlovens § 35, stk. 1, af, om der er sket ændring i anvendelsen af ejendommen. Ved denne vurdering lagde landretten vægt på, at lejeaftalerne i forbindelse med den tidligere anvendelse af ejendommen som asylcenter var tidsbegrænsede. Det var i de tidligere perioder tilfældige omstændigheder, der gjorde, at lejerne ikke udnyttede lejemålet i længere perioder.⁴¹⁸ Lejekontrakten vedrørende den påtænkte udnyttelse af ejendommen pr. 1. april 2000 indeholdt bestemmelse om 10 års

⁴¹¹ U.2003.1095 V s. 5, sp. 2.

⁴¹² U.2003.1095 V s. 5, sp. 2.

⁴¹³ U.2003.1095 V s. 5, sp. 2.

⁴¹⁴ U.2003.1095 V s. 3, sp. 2.

⁴¹⁵ U.2003.1095 V s. 4, sp. 1.

⁴¹⁶ Der henvises til afsnit 2.5.3.1. I dag findes bestemmelsen i planlovens § 56, stk. 4.

⁴¹⁷ U.2003.1095 V s. 5, sp. 2.

⁴¹⁸ U.2003.1095 V s. 5, sp. 2-s. 6.

uopsigelighed - dette indebar ikke en ”... ændring i anvendelsen af ejendommen i planlovmæssig henseende.”⁴¹⁹

Landsretten begrundede således, at retten til at anvende ejendommen som asylcenter, jf. planlovens § 56, stk. 2, jf. 35, stk.1 først bortfaldt efter tre år, og idet perioden mellem sidste lovlige anvendelse i 1998 og den på ny påtænkte anvendelse 1. april i 2000 var mindre end tre år, var anvendelse som asylcenter lovlige anvendelse, idet ”... retten til at udnytte ejendommen til dette formål ikke bortfaldet i medfør af planlovens § 56, stk. 2.”⁴²⁰ Nævnet henviste til princippet i planlovens § 56, stk. 2, hvor landsretten henviste til planlovens § 56, stk. 2. Hvorvidt dette skal tillægges betydning er usikkert.

Det kan argumenteres, at Udlændingestyrelsen var usikre omkring ejendommens lovlige anvendelse, idet det i udkastet til lejekontrakten fremgår, at det er en forudsætning for lejer, at lejer kan bruge ejendommen som asylcenter, og at hvis planmæssige forhold hindrer dette kan lejeaftalen ophæves straks, og udlejer kan ikke gøre krav gældende mod lejer. Hverken nævnet eller landretten behandlede dette, der dog antageligt heller ikke har betydning i relation til sagens kerne: lovlige anvendelse. Udlejer (ejer af ejendommen) var ifølge lejekontrakten også forpligtiget til at medvirke til, at lejer ikke blev forhindret i udnyttelsen af ejendommen.⁴²¹ Af ejerne blev det argumenteret, at man antog, at en offentlig myndighed som Udlændingestyrelsen selv undersøgte lovligheden.⁴²²

Betingelse for nedlæggelse af § 14-forbud

Det er, som allerede nævnt i kapitel 2, en betingelse, at forbuddet skal angå et forhold, der kan hindres ved en lokalplan. Det følger af landrettens afgørelse, at forbuddet blev nedlagt, da anvendelse som asylcenter var lovlige anvendelse. Lovlige anvendelse kan ikke hindres af en lokalplan. Dermed var betingelsen om, at forbuddet skal angå forhold, der kan hindres af en lokalplan ikke opfyldt, og kommunen kunne altså ikke nedlægge forbud efter planlovens § 14 mod anvendelse af ejendommen som asylcenter.⁴²³ Det er altså den manglende opfyldelse af denne betingelse, der gjorde, at forbuddet ikke kunne nedlægges.

De øvrige betingelser for nedlæggelse af forbuddet blev ikke behandlet af landsretten.

Kommunen gjorde gældende, at forbuddet var begrundet i det planlægningsmæssige hensyn: miljøet i landsbyen, hvilket landsretten ikke behandlede.⁴²⁴

3.3. U.2009.1202/2H - City-Trafik

Sagens faktum

Trafikselskabet City-Trafik ønskede at erhverve en grund til etablering af bus-og garageanlæg og skrev derfor til Ballerup Kommune den 14. januar 2005 med forespørgsel om, ”... hvorvidt den skitserede anvendelse af ejendommen måtte give anledning til principielle bemærkninger fra

⁴¹⁹ U.2003.1095 V s. 6.

⁴²⁰ U.2003.1095 V s. 6.

⁴²¹ U.2003.1095 V s. 2, sp. 2.

⁴²² U.2003.1095 V s. 5, sp. 1.

⁴²³ U.2003.1095 V s. 6.

⁴²⁴ NKN-33-02770 s. 5, sp. 5.

*kommunens side...*⁴²⁵ Ballerup Kommune svarede den 28. januar 2005, at Ballerup Kommune, udover en bemærkning vedrørende adgangen til ejendommen, ikke havde nogle principielle bemærkninger. Samme dag skrev City-Trafik igen til Ballerup Kommune med en forespørgsel om, hvorvidt kommunen havde principielle bemærkninger og vedhæftede et notat om støjbelastning. Den 10. februar 2005 svarede Ballerup Kommune⁴²⁶ under overskriften ”miljøteknisk vurdering”: ”På baggrund af det modtagne materiale mener vi umiddelbart, at bus- og garageanlægget kan etableres på ejendommen, såfremt der etableres de fornødne støjdæmpende foranstaltninger...”⁴²⁷ City-Trafik underskrev købsaftalen om køb af byggegrunden den 15. februar 2005.⁴²⁸ I august 2005 ansøgte City-Trafik kommunen om dispensation til etablering af jordvolde på grunden.⁴²⁹ I brev af den 23. september 2005 varslede Ballerup Kommune nedlæggelse af et forbud efter planlovens § 14 mod etablering af bus- og garageanlæg på grunden.⁴³⁰ City-Trafik fik mulighed for at afgive en udtalelse. I afgørelse af den 9. marts 2006 nedlagde Ballerup Kommune forbuddet.⁴³¹ Kommunen fremsatte lokalplansforslag i august 2006, hvorefter der ikke kunne etableres større vognmandsvirksomhed med tilhørende udendørs garageanlæg for busser på grunden.⁴³² Ballerup Kommunes afgørelse blev ikke påklaget til Naturklagenævnet.⁴³³ Den 24. april 2006 anlagde City-Trafik sag mod Ballerup Kommune ved landsretten med påstand om, at Ballerup Kommune ikke var berettiget til at nedlægge forbuddet, fordi Ballerup Kommune havde givet bindende forhåndstilsagn. Østre Landsret afsagde dom den 2. oktober 2007 og fandt, at Ballerup Kommunes svar på forespørgslerne fra City-Trafik ikke var bindende forhåndstilsagn. Ballerup Kommunes nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14 mod etablering af bus- og garageanlæg på grunden var derfor gyldigt.⁴³⁴ Den 11. februar 2009 stadfæstede Højesteret landsrettens dom.⁴³⁵

Østre Landsrets dom af den 2. oktober 2007

Landsretten afsagde dom med dissens, og kommunen blev efter stemmeflertallet frifundet. En dommer fandt, at kommunen havde givet bindende forhåndstilsagn.⁴³⁶

At dommen i den konkrete sag er afsagt med dissens, giver anledning til bemærkninger i relation til den konkrete sag, men muligvis også mere generelt om, at afgørelsen af, hvorvidt et svar på en forespørgsel er et bindende forhåndstilsagn eller i det mindste giver berettigede forventninger hos spørger, ikke er så ligetil. Dissensen må også siges at være udtryk for, at den ellers objektive vurdering af, hvorledes et svar på en forespørgsel fremstår, indeholder en klar subjektiv vurdering, hvilket ses ved, at dommerne kommer frem til forskellige resultater.

⁴²⁵ U.2009.1202/2H s. 1, sp. 2.

⁴²⁶ Kommunens afdeling for Miljø & Teknik.

⁴²⁷ U.2009.1202/2H s. 2, sp. 1.

⁴²⁸ U.2009.1202/2H s. 3, sp. 1, City-Trafik underskrev skødet på ejendommen den 15. april 2005, jf. U.2009.1202/2H s. 2, sp. 2, City-Trafik solgte ejendommen pr. 1. juli 2007, jf. U.2009.1202/2H s. 5, sp. 2.

⁴²⁹ U.2009.1202/2H s. 5, sp. 2.

⁴³⁰ U.2009.1202/2H s. 3, sp. 1.

⁴³¹ U.2009.1202/2H s. 4, sp. 1.

⁴³² U.2009.1202/2H s. 4, sp. 1.

⁴³³ U.2009.1202/2H s. 7, sp. 1.

⁴³⁴ U.2009.1202/2H s. 1, sp. 1.

⁴³⁵ U.2009.1202/2H s. 9, (Miljøret, 284). I dommen behandles også spørgsmålet om, hvorvidt Ballerup Kommune var erstatningsansvarlig. Erstatningsansvar behandles ikke i dette speciale, jf. afsnit 1.4.

⁴³⁶ U.2009.1202/2H s. 8, sp. 1-2.

Stemmeflertallet i landsretten lagde vægt på ”... *indholdet af brevet af den 28. januar 2005...*”⁴³⁷ og fandt på baggrund af brevet formulering, at City-Trafik ikke havde berettigede forventninger. Det er kommunens brev af den 28. februar 2005, der blev lagt vægt på. Landsretten fandt heller ikke, at der forelå et bindende forhåndstilsagn.⁴³⁸

Ballerup Kommunes vejledning

City-Trafiks direktør mødte fysisk op hos Ballerup Kommune den 13. januar 2005. Ifølge City-Trafiks direktør var sagsbehandler ”... *positiv over for planerne om et garageanlæg på ejendommen.*”⁴³⁹ Dette er City-Trafiks direktørs subjektive opfattelse, og det forhold, at sagsbehandler opfattes som ”positiv” vurderes ikke i sig selv at kunne udgøre et forhåndstilsagn eller i sig selv give berettigede forventninger omend det dog forståeligt nok kan give forventninger.

Sagsbehandler bad City-Trafiks direktør om at skrive til kommunen ”... *herom...*”.⁴⁴⁰ Selvom skriftlig henvendelse af bevismæssige årsager er fornuftigt, kan der ikke stilles generelle krav om, at henvendelse skal ske skriftligt.⁴⁴¹ Det var dog på denne foranledning, at City-Trafik sendte det første brev den 14. januar 2005.

I kommunens svar af den 10. februar 2005 skrev kommunen vejledende om behandling af eventuelle klager, støjgrænseværdier og autoværkstedaktivitet. Dette kan betegnes generel vejledning. Kommunen skrev også, at det ”... *skal vejledende oplyses, [...] at det det skitserede bus- og garageanlæg vurderes ikke at være omfattet af godkendelsespligten i miljøbeskyttelseslovens § 35.*”⁴⁴² Dette kan betegnes konkret vejledning.

Ved at blande generel og konkret vejledning, uden at gøre opmærksom på dette, kan der opstå usikkerhed om retstilstanden hos spørger, der modtager vejledningen. Hvad gælder generelt, hvad gælder konkret, og hvad har kommunen allerede vurderet og dermed taget stilling til? Dette kan være svært for spørger at skelne fra hinanden, og kommunen angav her at have foretaget en vurdering i forhold til miljøbeskyttelseslovens § 35⁴⁴³. Selvom hverken landsretten eller Højesteret behandlede dette, og selvom det derfor næppe har en betydning, bør der dog alligevel gøres den bemærkning til det.

Det nedlagte § 14-forbud

Da City-Trafik erhvervede grunden, var etablering af bus- og garageanlæg i overensstemmelse med lokalplanen.⁴⁴⁴

⁴³⁷ U.2009.1202/2H s. 8, sp. 2.

⁴³⁸ U.2009.1202/2H s. 8, sp. 2.

⁴³⁹ U.2009.1202/2H s. 5, sp. 1.

⁴⁴⁰ U.2009.1202/2H s. 5, sp. 1.

⁴⁴¹ (Almindelig Forvaltningsret, 145).

⁴⁴² U.2009.1202/2H s. 2, sp. 2.

⁴⁴³ Jf. lovbekendtgørelse nr. 1218 af den 25. november 2019 (miljøbeskyttelsesloven). Bestemmelsen omhandler såkaldte ”listevirksomheder”, og selvom listen angiver de specifikke virksomhedstyper, der er omfattet, angav kommunen i sagen, at kommunen havde foretaget en *vurdering*, hvilket er årsagen til bemærkningerne.

⁴⁴⁴ U.2009.1202/2H s. 4, sp. 1 og s. 6, sp. 1.

Forbuddet blev nedlagt næsten seks måneder efter varslingen. Som behandlet i kapitel 2 er der krav om, at varsling skal følges op af et forbud inden for ”rimelig tid”. Idet hverken landsretten eller Højesteret behandlede dette, må det vurderes, at næsten seks måneder er ”rimelig tid”.

Forbuddet blev som varslet nedlagt mod ”... *de ønskede aktiviteter (busterminal/servicecenter) på ejendommen...*”⁴⁴⁵

Forbuddets gyldighedsperiode var angivet. ”*Forbuddet har virkning i et år fra den 23. september 2005.*”⁴⁴⁶

Der var internt i kommunen uenighed om nedlæggelse af forbuddet, idet enkelte medlemmer fra kommunens udvalg⁴⁴⁷ var af den opfattelse, at der var givet bindende forhåndstilsagn.⁴⁴⁸ Dette taler også for, at det i den konkrete sag var svært at fastlægge, om der forelå et bindende forhåndstilsagn. Selvom at det var uenighed i underliggende udvalg og ikke i selve kommunalbestyrelsen, må det samme dog gælde.

Kommunen udtaler dog, at der i kommunen ikke var en ”... *generel modvilje mod garageanlæg til busdrift.*”⁴⁴⁹ Dette ville da også være usagligt.

Forbuddet blev af kommunen begrundet i et ønske om at revitalisere erhvervsområdet.⁴⁵⁰ Hverken landsretten eller Højesteret behandlede dette.

Det fremgik af forbuddet, at forbuddet blev nedlagt med henblik på senere at udarbejde forslag til en lokalplan.⁴⁵¹ Lokalplansforslaget, der forbød etablering af bus- og garageanlæg i området blev fremsat inden udløbet af § 14-forbuddets gyldighedsperiode. Lokalplanen blev vedtaget.⁴⁵² Dette er i overensstemmelse med kravene hertil.

Af sagen fremgår det, at City-Trafik efter at være blevet bekendt med § 14-forbuddet ringede til kommunen. Her blev det aftalt, at City-Trafik kunne komme med en skriftelig indsigelse. Det blev oplyst, at fristen herfor var den 14. oktober 2005.⁴⁵³

Såfremt dette er tilfældet, kan det undre, at City-Trafik mundtligt blev vejledt om muligheden for at komme med en skriftlig indsigelse. En indsigelse er en klage, og der kan ikke klages over en parts-høring. Dette vil være en forhåndsklage. Der kan dog gives en udtalelse (kommentar til partshøring), der udtrykker utilfredsheden. Det bemærkes her, at brevet af den 23. september 2005, der indeholdt varsling og partshøring, fastsatte fristen for at give udtalelse til den 15. oktober 2005. Det var på baggrund af denne telefonssamtale, at City-Trafik skrev til borgmesteren den 15. december

⁴⁴⁵ U.2009.1202/2H s. 3, sp. 1, jf. U.2009.1202/2H s. 4, sp. 1.

⁴⁴⁶ U.2009.1202/2H s. 4, sp. 1.

⁴⁴⁷ Et medlem fra udvalget for Teknik og Miljø, jf. U.2009.1202/2H s. 3, sp. 2 og to medlemmer fra Økonomiudvalget, jf. U.2009.1202/2H s. 4, sp. 1.

⁴⁴⁸ U.2009.1202/2H s. 7, sp. 2.

⁴⁴⁹ U.2009.1202/2H s. 5, sp. 2, udtalelse fra daværende tekniske direktør i Ballerup Kommune.

⁴⁵⁰ U.2009.1202/2H s. 4, sp. 1.

⁴⁵¹ U.2009.1202/2H s. 4, sp. 1.

⁴⁵² U.2009.1202/2H s. 4, sp. 1.

⁴⁵³ U.2009.1202/2H s. 5, sp. 2.

2005.⁴⁵⁴ Brevet blev dog ikke besvaret.⁴⁵⁵ Af dette brev fremgik, at City-Trafik var af den opfattelse, at kommunen ”... *udtrykkeligt har givet os [City-Trafik] lov...*”⁴⁵⁶

Den tekniske direktør i kommunen angav, at det var en ”... *ren politisk beslutning at nedlægge § 14-forbuddet.*”⁴⁵⁷ I kommunen ønskede man ikke at træffe beslutning om områdets anvendelse, hvilket opførelsen af bus- og garageanlægget ville medføre, og derfor satte kommunen udviklingen på standby.⁴⁵⁸

City-Trafiks fremstilling af sagen

City-Trafiks brev af den 14. januar 2005 indeholdt oplysninger om, hvad grunden skulle bruges til, at der skulle drives busdrift, og det fremgik, at et notat om støjbelastning ville blive fremsendt til kommunen til orientering.⁴⁵⁹ City-Trafik skitserede ”... *anvendelse af ejendommen...*”⁴⁶⁰ City-Trafik skrev herefter: ”*I anledning af det ovenfor anførte skal vi herved tillade os på det nu foreliggende grundlag at forespørge...*”⁴⁶¹

Kommunen lagde vægt på ordlyden af City-Trafiks breve, og anførte, at ”... *henvendelserne, jf. sin ordlyd, i stedet havde karakter af indledende sondringer på et foreløbigt, meget løst grundlag...*”⁴⁶² Kommunen stillede desuden krav om, City-Trafik skulle have ejet ejendommen på tidspunktet for henvendelsen, og at City-Trafiks henvendelse skulle indeholde ordet ”ansøgning”. Dette er næppe krav, der kan stilles i den konkrete sag eller generelt – og særligt ikke kravet om ejerskab over ejendommen på tidspunktet for forespørgslen, jf. at tilsagn kan gives på forhånd. Kommunen ligestiller en ansøgning om bindende forhåndstilsagn med en ansøgning om byggetilladelse.⁴⁶³ Det vurderes dog, at tilsagn og tilladelse ikke er det samme. City-Trafiks breve var, ifølge kommunen, ikke ansøgninger om udstedelse af en forvaltningsakt.⁴⁶⁴

Når City-Trafik anvender formuleringen ”på det nu foreliggende grundlag” må det vurderes, at sagen ikke er fremstillet entydigt og udtømmende. Desuden blev notatet om støjbelastning først fremsendt den 28. februar 2005. Det er, som nævnt i kapitel 2, en betingelse for at et forhåndstilsagn er bindende, at sagen er fremstillet entydigt og udtømmende. City-Trafik har ikke fremstillet sagen entydigt og udtømmende, og derfor er betingelsen ikke opfyldt. Det må vurderes, at allerede af denne grund kunne kommunens svar på City-Trafiks breve ikke være et bindende forhåndstilsagn. Det synes i stedet, at svaret får karakter af et foreløbigt tilsagn, der ikke er bindende.

I City-Trafiks brev af den 28. februar 2008 fremgik det, at City-Trafik var i en handelsproces vedrørende køb af ejendommen, og at et eventuelt købstilbud skulle drøftes i bestyrelsen.⁴⁶⁵ Det vurderes, at City-Trafik ved at give kommunen disse oplysninger gjorde kommunen opmærksom på, at

⁴⁵⁴ U.2009.1202/2H s. 5, sp. 2.

⁴⁵⁵ U.2009.1202/2H s. 4, sp. 1.

⁴⁵⁶ U.2009.1202/2H s. 4, sp. 1.

⁴⁵⁷ U.2009.1202/2H s. 6, sp. 1.

⁴⁵⁸ U.2009.1202/2H s. 6, sp. 1.

⁴⁵⁹ U.2009.1202/2H s. 1, sp. 2.

⁴⁶⁰ U.2009.1202/2H s. 1, sp. 2.

⁴⁶¹ U.2009.1202/2H s. 1, sp. 2.

⁴⁶² U.2009.1202/2H s. 7, sp. 1.

⁴⁶³ U.2009.1202/2H s. 7, sp. 1.

⁴⁶⁴ U.2009.1202/2H s. 7, sp. 1.

⁴⁶⁵ U.2009.1202/2H s. 2, sp. 1.

kommunens svar havde betydning for City-Trafiks eventuelle køb af ejendommen. Man kan måske gå så langt som at sige, at City-Trafik har gjort tilsagnets betydning kendeligt for kommunen.

Det fremgik, at City-Trafik ville være ”... *taknemmelige, hvis en tilkendegivelse fra kommunens side kunne foreligge...*”⁴⁶⁶ At City-Trafik anvender begrebet ”tilkendegivelse” kunne meget vel være en henvisning til, at City-Trafiks forespørgsel var en forespørgsel om en bindende forhåndstilkendegivelse, men når City-Trafik ikke på en eller anden måde forespørger om en *bindende* tilkendegivelse kan det også tale for, City-Trafiks skriv blot var en forespørgsel om en uforbindende tilkendegivelse. Dette må være et spørgsmål om, om det er indforstået eller ej, at en tilkendegivelse er bindende. Det vil nok efter en juridisk forståelse næppe være tilfældet.

City-Trafik skrev, at de ville være taknemlige for et ”... *hurtigt svar...*”⁴⁶⁷ og ”... *senest den 08.02.2005 – gerne pr. fax eller mail.*”⁴⁶⁸

Ved anmodning om et hurtigt svar må City-Trafik være indforstået med, at kommunen behandler forespørgslen hurtigt. En kommune kan svært give hurtigt *bindende* svar på en forespørgsel i en sag, hvor der normalt tilkommer kommunen en almindelig sagsbehandlingstid.⁴⁶⁹ Det samme gælder, hvor City-Trafik anmoder om svar inden en bestemt dato. Dette taler for, at kommunens svar ikke er bindende, men blot en umiddelbar tilkendegivelse på niveau med vejledning, hvilket kommunen også anførte.⁴⁷⁰

Mediet, fax eller mail, som City-Trafik beder om svar via taler også for, at tilkendegivelsen fra kommunen ikke er bindende. Lægges det til grund, at et bindende forhåndstilsagn er en forvaltningsakt, må det formodes, at en sådan meddeles som en afgørelse pr. brev til adressaten og ikke pr. fax eller mail.⁴⁷¹

Svar på forespørgsel - bindende forhåndstilsagn?

I kommunen opfattede man brevene fra City-Trafik som en forespørgsel om, ”... *hvorvidt den ønskede anvendelse ville være i strid med plangrundlaget for område.*”⁴⁷² Kommunen anførte, at City-Trafiks henvendelser fra januar 2005 ikke var anmodninger til kommunen om udstedelse af en forvaltningsafgørelse – det var først City-Trafiks ansøgning om dispensation i 2006, der var det.⁴⁷³ Kommunes svar var en ”... *serviceoplysning og ikke en afgørelse.*”⁴⁷⁴

Kommunen gjorde gældende, at ingen af de fire forvaltningsretlige betingelser for, at et forhåndstilsagn er bindende, var opfyldt.⁴⁷⁵ Det vurderes dog, at betingelsen om at tilsagnet skal være givet af

⁴⁶⁶ U.2009.1202/2H s. 2, sp. 1.

⁴⁶⁷ U.2009.1202/2H s. 1, sp. 2.

⁴⁶⁸ U.2009.1202/2H s. 2, sp. 1.

⁴⁶⁹ Anmodning om hurtigt svar kan også forstås som anmodning om hastebehandling i forhold til kommunens normale sagsbehandlingstid.

⁴⁷⁰ U.2009.1202/2H s. 7, sp. 2.

⁴⁷¹ I dag pr. brev til adressatens e-boks, jf. lovbekendtgørelse nr. 801 af den 13. juni 2016 (bekendtgørelse af lov om Digital Post fra offentlige afsendere).

⁴⁷² U.2009.1202/2H s. 6, sp. 1, udtalelse fra medarbejder i kommunen, der behandlede byggesager.

⁴⁷³ U.2009.1202/2H s. 7, sp. 1.

⁴⁷⁴ U.2009.1202/2H s. 6, sp. 1, udtalelse fra medarbejder i kommunen, der behandlede byggesager.

⁴⁷⁵ U.2009.1202/2H s. 6, sp. 1.

en kompetent myndighed, er opfyldt. Ballerup kommune, der svarede på City-Trafiks breve må siges at være den kompetente myndighed. Dette blev også anført af City-Trafik.⁴⁷⁶

City-Trafik anførte den 13. oktober 2005 i en udtalelse til den partshøring, der var indeholdt i varslingen af den 23. september 2005⁴⁷⁷, at kommunen ved deres svar ”... *har meddelt os [City-Trafik] at vi uden problemer ville kunne have [bus- og garageanlæg] på grunden, såfremt vi opfylder nogle få og rimelige forudsætninger.*”⁴⁷⁸ Der var tale om ”... *klare tilkendegivelser fra kommunens side...*”⁴⁷⁹

Det blev anført af kommunen, at stillingtagen til en ansøgning fra City-Trafik ville afhænge af resultatet af en nabohøring, der skulle gennemføres inden byggetilladelse eller ”... *dermed ligestillet bindende forhåndstilsagn om de for projektet fornødne forvaltningsafgørelser...*”⁴⁸⁰ kunne gives. Der kan stilles spørgsmålstegn ved, om gennemførelsen af en nabohøring er en forudsætning for, at der kan gives bindende forhåndstilsagn.

Kommunen anførte også, at hvis kommunen ”... *havde været af den opfattelse, at sagsøgerne [City-Trafik] havde fået et bindende forhåndstilsagn, ville man ikke kunne indstille til udvalget, at der skulle nedlægges § 14 forbud, da forvaltningen ikke indstiller et forslag til det politiske udvalg, som man mener, er ulovligt.*”⁴⁸¹ Dette må give sig selv medmindre, at man antager, at en kommune bevidst nedlægger et ugyldigt og ulovligt forbud. Der var dog, som allerede nævnt, enkelte medlemmer, der var af den opfattelse, at der var givet bindende forhåndstilsagn.⁴⁸²

Højesteret lagde vægt på, at City-trafiks breve ikke fremtrådte som en ansøgning om forhåndstilladelse, og fandt, at brevene fremtrådte som ”... *en forespørgsel om, hvorvidt kommunen i plan- eller miljømæssig henseende havde principielle indvendinger mod den påtænkte anvendelse [...] sigtende til de for området gældende planforhold.*”⁴⁸³

Herefter lagde Højesteret vægt på, at kommunens svar ”... *på tilsvarende måde...*”⁴⁸⁴ ikke fremtrådte som en forhåndstilladelse. Kommunens svar var ifølge Højesteret ”... *oplysninger om, at der ikke i forhold til den gældende byplansvedtægt eller i forhold til gældende miljøregler var principielle indvendinger mod den påtænkte anvendelse af arealet.*”⁴⁸⁵

Hvad indeholder ”principielle indvendinger” egentligt? Begrebet er i sig selv og i denne kontekst lidt intetsigende. City-Trafik burde have beskrevet nærmere hvilke indvendinger, der kunne tænkes at være.

Det fremgår tydeligt, at Højesteret lagde en objektiv vurdering til grund ved vurdering af, om kommunens svar på City-Trafiks breve var bindende forhåndstilsagn, som anført af City-Trafik. Det er interessant, at Højesteret ikke alene behandlede spørgsmålet om, hvordan kommunens svar

⁴⁷⁶ U.2009.1202/2H s. 6, sp. 1.

⁴⁷⁷ U.2009.1202/2H s. 3, sp. 1-2.

⁴⁷⁸ U.2009.1202/2H s. 3, sp. 1.

⁴⁷⁹ U.2009.1202/2H s. 3, sp. 1.

⁴⁸⁰ U.2009.1202/2H s. 7, sp. 2.

⁴⁸¹ U.2009.1202/2H s. 7, sp. 2.

⁴⁸² U.2009.1202/2H s. 7, sp. 2.

⁴⁸³ U.2009.1202/2H s. 8, sp. 2.

⁴⁸⁴ U.2009.1202/2H s. 8, sp. 2.

⁴⁸⁵ U.2009.1202/2H s. 8, sp. 2.

fremtrådte, men også et spørgsmål om, hvordan City-Trafiks breve fremtrådte. Det har naturligvis betydning, hvorledes spørger fremstiller sagen, og hvad denne forespørger af svar, men et bindende forhåndstilsagn er en ensidig disposition, udover hvad der kræves af spørger i forbindelse med fremstilling af sagen, og derfor er det interessant, at Højesteret først og fremmest lægger vægt på City-Trafiks breve. Omvendt giver det god mening, idet City-Trafiks fremstilling af sagen er fundamentet for kommunens vurdering af sagen og dermed kommunens svar. City-Trafiks breve kan dog ikke i sig selv udgøre et bindende forhåndstilsagn – det er kun kommunens svar, der kan det, hvorfor det er interessant, at Højesteret lagde vægt på dette som det første.

Højesteret lagde slet ikke vægt på, hvilke forventninger kommunens svar subjektivt kunne give City-Trafik, og vurderede ikke, hvorvidt disse forventninger var berettigede forventninger. Højesteret vurderede dermed alene objektivt, hvordan brevene og svarene fremstod – ikke subjektivt i forhold til hvilke forventninger City-Trafik måtte have fået. Dette er særdeles interessant. Måske anerkender Højesteret, at den objektive vurdering indeholder betydelige subjektive elementer, og af den grund vælger, ikke at foretage en subjektiv vurdering af City-Trafiks forventninger. Måske mener Højesteret, at de subjektive forventninger hos modtagerne af svar ikke er relevante – eller i hvert fald ikke var det i den konkrete sag. Det kan da også virke logisk, idet forventningerne hos modtager af et sådant svar i sagens natur altid vil være, at kommunen er bundet af svaret, og ofte vil modtager også have indrettet sig efter sine subjektive forventninger - ”uden problemer at kunne etablere bus- og garageanlæg”.⁴⁸⁶ Har man først etableret bus- og garageanlæg kan det virke logisk for en ikke-juridisk person, at en sådan etablering ikke kan forbydes. Som argument taler det for lovlig etablering, at man har handlet i tillid til myndighedernes svar. Et sådant svar bør være meget klart.

At Højesteret ikke først behandlede betingelserne for et bindende forhåndstilsagn, men i stedet lagde en objektiv vurdering til grund kunne tyde på, at Højesteret bevægede sig over i en vurdering af, hvorvidt der forelå berettigede forventninger frem for en vurdering af, om der forelå et bindende forhåndstilsagn, og at det dermed lå implicit i Højesterets behandling af kommunens svar, at der ikke forelå et bindende forhåndstilsagn. Det vurderes, at Højesterets vurdering indirekte skal forstås således, at der ikke forelå et bindende forhåndstilsagn, men at Højesteret foretog en vurdering af berettigede forventninger, og derefter fandt, at City-Trafiks forventninger ikke var berettigede forventninger. Ved denne vurdering sondres mellem det objektive og subjektive. Indrettelseshensyn kan have betydning. Selvom Højesterets vurdering egentligt syner af at være en vurdering af berettigede forventninger, konkluderer Højesteret til slut, at ”... *kommunens svar [...] ikke kan anses for en bindende forhåndsbesked...*”⁴⁸⁷ Når Højesteret foretager en vurdering i forhold til berettigede forventninger, og derefter konkluderer, at der ikke foreligger en bindende forhåndsbesked, må det betyde, at Højesteret i forhold til retsvirkninger sætter lighedstegn mellem en bindende forhåndsbesked og berettigede forventninger. Bindende forhåndstilsagn og berettigede forventninger har altså samme retsvirkning, og kan afskære ”... *kommunen fra at nedlægge forbud i medfør af planlovens § 14...*”⁴⁸⁸

City-Trafik var af den opfattelse, at kommunen burde havde gjort det klart, hvis kommunen ikke ønskede at være bundet af kommunens svar.⁴⁸⁹ Det vurderes, at det næppe kan sluttes, at kommunen er bundet af et tilsagn, hvis ikke kommunen angiver, at de ikke ønsker at være bundet. Dette er

⁴⁸⁶ U.2009.1202/2H s. 3, sp. 1.

⁴⁸⁷ U.2009.1202/2H s. 9.

⁴⁸⁸ U.2009.1202/2H s. 9.

⁴⁸⁹ U.2009.1202/2H s. 6, sp. 2.

meget vidtgående, og der kan stilles det spørgsmål, om kommuner så altid skal angive ikke at være bundet af deres udtalelser, tilsagn med mere. City-Trafik anførte også, at det ville svække tilliden til forvaltningen, såfremt kommunen ikke var bundet af tilsagnet.⁴⁹⁰ Dette er givet vis korrekt, men et tilsagn er vel ikke bindende for den der har givet det, alene af den årsag, at modtageren har tillid til den, der har givet det. Det anderkendes dog, at spørgsmålet om tilliden til forvaltningen er et afgørende spørgsmål i relation til forhåndstilsagn og særligt i relation til berettigede forventninger, hvor tilliden til kommunen er et forhold, der indgår i vurderingen.

Indrettelseshensyn og andet

Det fremgår tydeligt, at City-Trafik indrettede sig efter kommunens svar, som var disse bindende. City-Trafik erhvervede grunden, flyttede adresse til grunden, indgik aftale om frasalg af en del af grunden med mere. City-Trafik opfattede kommunens svar som et bindende forhåndstilsagn. Selvom kommunen dog ikke var bekendt med frasalget af en del af grunden⁴⁹¹, vidste kommunen godt, at ”... *det var med det formål* [etablering af bus- og garageanlæg], *at selskabet købte ejendommen.*”⁴⁹²

Det må vurderes, at kommunen også medvirkede til at skabe en forventning hos City-Trafik om, at der kunne etableres bus- og garageanlæg på grunden og til dels, at City-Trafik indrettede sig herefter. Kommunen havde i 2003 inviteret virksomheder i området til dialog om udvikling af kommunens erhvervsområder, og kommunen ønskede initiativer, der kunne igangsætte og fastholde erhvervsområdernes høje standard og gode image.⁴⁹³ Der var dengang ikke planer om at ændre lokalplanen.⁴⁹⁴ Som det fremgår af oplysningerne, deltog City-Trafik ikke i disse strategimøder.⁴⁹⁵ Det antages, at City-Trafik havde modtaget brevet med invitation til strategimøder. Det må vurderes, at invitationen ikke kan udgøre et bindende forhåndstilsagn, ej heller give modtageren berettigede forventninger, men at kommunen herved forsøgte at sætte gang i erhvervslivet i området, må så meget desto mere kunne give en forventning om, at kommunen ville støtte op om erhvervsdrivende, idet kommunen ønskede, at erhvervsdrivende ville etablere virksomhed i området. Højesteret behandlede det ikke.

3.4. NKN-33-02770 – parkeringsanlægget ved Skuespilhuset på Kvæsthusbroen

Sagens faktum

I 2001 sendte daværende overborgmester i Københavns Kommune et brev med vedlagte aftaler til kulturministeren. Af brevet fremgik det, at Københavns Kommune ville medvirke til etablering af Skuespilhuset og parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen.⁴⁹⁶ Kulturministeriet blev ejer af grunden på Kvæsthusbroen. Kommunen vedtog lokalplan nr. 374 i 2004.⁴⁹⁷ Kulturministeriet fik byggetilladelse til Skuespilhuset, der blev opført. Den 4. december 2007 ansøgte Kulturministeriet, i

⁴⁹⁰ U.2009.1202/2H s. 6, sp. 2.

⁴⁹¹ U.2009.1202/2H s. 7, sp. 1.

⁴⁹² U.2009.1202/2H s. 6, sp. 1, udtalelse fra medarbejder i kommunen, der behandlede byggesager.

⁴⁹³ U.2009.1202/2H s. 4, sp. 2.

⁴⁹⁴ U.2009.1202/2H s. 5, sp. 2, udtalelse fra teknisk direktør, det fremgår også af sagens oplysninger at den tekniske direktør ønskede at igangsætte lokalplansarbejdet hurtigst muligt, jf. U.2009.1202/2H s. 4, sp. 2.

⁴⁹⁵ U.2009.1202/2H s. 4, sp. 2, City-Trafik deltog først i møde om revitalisering af området den 28. november 2005

⁴⁹⁶ NKN-33-02770 s. 1.

⁴⁹⁷ Der er lavet en ny lokalplan med samme nummer for området i forbindelse med Fingerplanen.

overensstemmelse med lokalplan nr. 374 om byggetilladelse til etablering af parkeringsanlægget. Den 1. februar 2008 varslede kommunen nedlæggelse af et forbud efter planlovens § 14 mod etablering af parkeringsanlægget. I afgørelse af den 2. oktober 2009 nedlagde kommunen forbuddet. Samtidigt vedtog og offentliggjorde kommunen lokalplansforslag tillæg nr. 1 til lokalplan nr. 374. Kulturministeriet indgav herefter klage til Naturklagenævnet med begrundelse om, at kommunen i brevet fra 2001 havde givet bindende forhåndstilsagn om etablering af parkeringsanlægget, hvorfor kommunens forbud efter planlovens § 14 var ugyldigt.⁴⁹⁸ Naturklagenævnet traf afgørelse af den 10. juni 2009, j.nr. NKN-33-02770.

Naturklagenævnet afgjorde, at Københavns Kommune havde givet bindende forhåndstilsagn om, at der kunne etableres parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen, og at det bindende forhåndstilsagn ikke kunne tilbagekaldes. Naturklagenævnet fandt på baggrund af dette, at § 14-forbuddet var ugyldigt, og at retsvirkningerne efter planlovens § 17 ikke kunne gøres gældende over for Kulturministeriet med hensyn til det konkrete parkeringsanlæg. Dette må betyde, at retsvirkningerne af planlovens § 17 dog kan gøres gældende over for andre og over for Kulturministeriet med hensyn til andre forhold end det konkrete parkeringsanlæg. Parkeringsanlægget på Kvæsthusbroen blev etableret – hvilket Københavns Kommune medvirkede til. Københavns Kommune havde derfor ikke længere retlig interesse i sagen, og kunne dermed ikke efterfølgende få efterprøvet spørgsmålet om forhåndstilsagn ved domstolene.⁴⁹⁹

§ 14-forbuddet mod etablering af parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen

Næsten to måneder efter Kulturministeriets ansøgning om byggetilladelse til parkeringsanlægget varslede kommunen nedlæggelse af § 14-forbuddet.⁵⁰⁰ Varslingen blev fulgt op af nedlæggelse af forbud otte måneder senere. I henhold til den tidligere redegørelse for dette, kan der stilles spørgsmålstegn ved, om de otte måneder mellem varsling af forbuddet og nedlæggelse af forbuddet var for længe. Nævnet behandlede det ikke.

Kulturministeriet klagede ikke over indholdet af § 14-forbuddet.⁵⁰¹

De enkelte betingelser for nedlæggelse af § 14-forbud blev ikke alle behandlet af nævnet.

Naturklagenævnet behandlede hjemlen i planlovens § 14 og skrev, at en kommune kan nedlægge forbud mod etablering af et parkeringsanlæg med hjemmel i denne bestemmelse. Nævnet behandlede også det forhold, at kommunen samtidigt med nedlæggelse af forbuddet den 2. oktober 2008, vedtog og offentliggjorde lokalplansforslag, der indeholdt forbud mod etablering af parkeringsanlæg i lokalplansområdet. Nævnet fandt, at der ligeledes er hjemmel til forbuddet i lokalplansforslaget (tillæg 1 til lokalplan nr. 374). Derfor er lokalplansforslagets foreløbige retsvirkninger, jf. planlovens § 17 gældende fra nedlæggelse af forbuddet.⁵⁰² Det må således forstås, at forbuddet mod

⁴⁹⁸ Kulturministeriet gjorde indsigelse i form af nedlæggelse af veto, jf. planlovens § 29, stk. 3, jf. 28, stk. 1 den 19. december 2008 imod lokalplansforslaget tillæg 1 til lokalplan nr. 374.

⁴⁹⁹ MAD2011.357, jf. (Planloven med kommentarer, 367-368).

⁵⁰⁰ Byggetilladelse behandles ikke i dette speciale, jf. afsnit 1.4., men 14-dagesreglen kunne være relevant at behandle, idet byggetilladelse og passivitet også kan afskære en kommune fra at nedlægge § 14-forbud, jf. eksempelvis MAD2014.138, MAD2014.44 og MAD2000.827. Ligeledes kan passivitet være relevant i relation til § 14-forbud, jf. eksempelvis MAD1997.1134, hvor en kommune ikke kunne nedlægge § 14-forbud på grund af passivitet.

⁵⁰¹ NKN-33-02770 s. 10.

⁵⁰² NKN-33-02770 s. 9.

etablering af parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen fulgte af planlovens § 17 (lokalplansforslag tillæg 1 til lokalplan nr. 374) – ikke af planlovens § 14.

Som følge af praksis vedrørende planlovens § 14 må den sædvanlige rækkefølge for nedlæggelse af forbud og fremsættelse af lokalplansforslag være således, at forbuddet nedlægges først som et midlertidigt retsmiddel indtil lokalplansforslag kan udarbejdes og fremsættes. Det vurderes, at det ikke er sædvanligt, at en kommune vedtager og offentliggør lokalplansforslag samtidigt med nedlæggelse af § 14-forbud, idet forbuddets etårige gyldighedsperiode må antages at blive udnyttet (i et eller andet omfang), henset til at kan tage op til et år at udarbejde en lokalplan (her dog forslag til tillæg til lokalplan). Dette kan være årsagen til, at nævnet gør bemærkninger til dette.

Under henvisning til planlovens § 15, stk. 2, nr. 2 og 4 finder nævnet, at forbuddet vedrører en disposition som varigt vil kunne hindres ved en lokalplan. Betingelsen om, at forbuddet skal angå forhold, der kan hindres ved en lokalplan, er altså opfyldt, fordi der kan optages lokalplansbestemmelser om etablering af parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 2 og 4.

Hvad der skal forstås ved, at det er en disposition, der ”varigt” vil kunne hindres ved en lokalplan er usikkert, idet planlovens § 15, stk. 2 ikke indeholder bestemmelse om forhold, der ”midlertidigt” kan hindres ved en lokalplan. Desuden må det forudsættes at de forhold, der, jf. planlovens § 15, stk. 2 kan optages lokalplansbestemmelser om, er forhold der ”varigt” vil kunne fastsættes lokalplansbestemmelser om.⁵⁰³ Desuden kan der stilles spørgsmålstejn ved, om det er nødvendigt for nævnet både at henvise til nr. 2 og nr. 4 i relation til etablering af parkeringsanlæg på Kvæsthusbroen. Det må være tilstrækkeligt at henvise til nr. 4, idet ” ... *andre forhold af færdselsmæssig betydning*...”⁵⁰⁴, vurderes at kunne omfatte et parkeringsanlæg.

I forhold til den planlægningsmæssige begrundelse for forbuddet anførte Kulturministeriet, at det ”... *ville det være planlægningsmæssigt mere velbegrundet at nedlægge gadeparkeringspladser i området*.”⁵⁰⁵ Dette kunne også være udtryk for en proportionalitetsbetragtning, idet det anføres, at kommunen kunne opnå en begrænsning i parkeringsmulighederne i området med mindre indgribende dispositioner. Det er dog indforstået, at nævnet fandt, at forbuddet var planlægningsmæssigt begrundet i fredeliggørelse af Indre By.⁵⁰⁶

Bindende forhåndstilsagn?

Nævnet behandlede ikke hjemlen til kommunens bindende forhåndstilsagn, selvom et sådant dog må forudsættes. Ret eller pligt til at give bindende forhåndstilsagn blev heller ikke behandlet.

Nævnet lagde de fire betingelser opstillet i den forvaltningsretlige litteratur til grund ved vurderingen af, om der forelå et bindende forhåndstilsagn. Betingelserne blev ikke behandlet i samme omfang.

⁵⁰³ I hvert fald indtil lokalplanskataloget ændres ved lov, og selv da vil allerede lovlig anvendelse være tilladt.

⁵⁰⁴ Planlovens § 15, stk. 2, nr. 4.

⁵⁰⁵ NKN-33-02770 s. 4.

⁵⁰⁶ NKN-33-02770 s. 7.

Ifølge Kulturministeriet var forhåndstilsagnet et ”... byggeretligt bindende forhåndstilsagn...”⁵⁰⁷ og ifølge kommunen: politiske aftaler, der ikke kunne binde kommunen.⁵⁰⁸

- *betingelsen om, at forhåndstilsagnet skal være meddelt uden forbehold.*

Nævnet skrev, at tilsagnet indeholdt ”... et indirekte - selvfølgelig - forbehold med hensyn til plangrundlaget.”⁵⁰⁹ Efterfølgende anførte nævnet, at kommunen ”... hverken i brevene fra 2001 eller i forbindelse med den senere tilvejebragte lokalplan [havde] taget forbehold (f.eks. om andre parkeringsmuligheder)...”⁵¹⁰ Dette kan virke modstridende, men det må forstås således, at det indirekte selvfølgelig forbehold med hensyn til plangrundlaget, ikke er et forbehold i relation til betingelsen om, at forhåndstilsagnet skal være meddelt uden forbehold.

Det er interessant, at nævnet anførte, at såfremt lokalplansforslaget ikke kunne gennemføres som følge af indsigelser eller lignende efter bestemmelserne i planlovens kapitel 6, kunne Kulturministeriet ikke have gjort gældende, at der var meddelt bindende forhåndstilsagn.⁵¹¹ I den konkrete sag blev lokalplan nr. 374 tilvejebragt efter reglerne i planlovens kapitel 6 uden indsigelser eller lignende. Det antages hermed, at et forbehold med hensyn til plangrundlaget, skal aktualiseres før der er taget forbehold, der medfører, at forhåndstilsagnet ikke er bindende. Betingelsen om, at der ikke må være taget forbehold, betyder ikke, at der ikke (kan) tages forbehold med hensyn til plangrundlaget, men at forbeholdet ikke må blive realiseret.

- *betingelsen om, at sagsforholdet skal være fremstillet entydigt og udtømmende.*

Nævnet vurderede, at sagsforløbet var fremstillet entydigt og udtømmende. Betingelsen blev ikke behandlet yderligere i den konkrete sag.

Der kan stilles spørgsmål ved, hvorvidt det er kommunen eller Kulturministeriet, der har fremstillet sagsforløbet. Et kendetegn ved forhåndstilsagn, som behandlet ovenfor i kapitel 2, er netop, at forhåndstilsagn gives som svar på et spørgsmål fra en borger, virksomhed eller offentlig myndighed. I den konkrete sag blev forhåndstilsagnet givet på baggrund af politiske drøftelser og ikke som svar på spørgsmål fra Kulturministeriet.

- *betingelsen om, at det nøjagtige indhold af forhåndstilsagnet skal kunne bevises.*

Der var ikke enighed om indholdet af forhåndstilsagnet, der var givet af daværende overborgmester på baggrund af politiske drøftelser. Nævnet skrev om forhåndstilsagnet indhold, at det ”... fremgår klart af breve og lokalplan...”⁵¹² og at brevene ”... fremstår efter deres indhold som et tilsagn om, at kommunen kunne tiltræde, at der blev opført et skuespilhus og et parkeringsanlæg, samt at man ville søge at tilvejebringe det nødvendige plangrundlag herfor.”⁵¹³ Dette må være nævnets objektive vurdering. Det fremgik også af brevet, at ”... den videre proces omkring disse byggerier er sikret i Borgerrepræsentationen, og jeg [daværende overborgmester] glæder mig til at se begge huse

⁵⁰⁷ NKN-33-02770 s. 3.

⁵⁰⁸ NKN-33-02770 s. 6.

⁵⁰⁹ NKN-33-02770 s. 10.

⁵¹⁰ NKN-33-02770 s. 11.

⁵¹¹ NKN-33-02770 s. 10.

⁵¹² NKN-33-02770 s. 11.

⁵¹³ NKN-33-02770 s. 10.

blive realiseret i de kommende år."⁵¹⁴ Dette må tale for tilsagnets styrke. Der kan stilles spørgsmålstegn ved, hvad en borgmester med sin underskift kan forpligte en kommune til.

Nævnet vurderede, at daværende overborgmesters tilkendegivelser var stærke, og det forhold at kommunen efterfølgende tilvejebragte lokalplan for Kvæsthusbroen (lokalplan nr. 374), der i redegørelsen henviste til brev og vedlagte aftaler fra 2001, måtte betragtes som et bindende forhåndstilsagn.⁵¹⁵ Det skal her bemærkes, at en redegørelse til en lokalplan ikke har retsvirkninger.

Der kan stilles spørgsmålstegn ved, om tilkendegivelserne alene eller tilvejebringelse af lokalplanen alene kan udgøre et bindende forhåndstilsagn, eller om det er kombinationen heraf. Da nævnet dog fandt, at tilkendegivelserne var stærke, og at lokalplanens redegørelse henviste til brevene, må det antages, at brevene (tilkendegivelserne) alene udgør bindende forhåndstilsagn, og at det forhold, at der er udarbejdet lokalplan for området, måske i lige så høj grad er udtryk for, at kommunen har indrettet sig efter tilkendegivelserne – hvilket i øvrigt må tale for, at forhåndstilsagnet er bindende. Der kan også stilles spørgsmålstegn ved, om tilkendegivelser skal være "stærke" for at kunne udgøre et bindende forhåndstilsagn, eller om dette blot er nævnets konstatering ud fra en subjektiv vurdering.

Det er interessant at bemærke, at et bindende forhåndstilsagn ikke mister dets retsvirkning selvom det forhold, der er givet bindende forhåndstilsagn om, først realiseres flere år efter. I den konkrete sag blev forhåndstilsagnet givet i 2001, mens Kulturministeriet først i 2007 ansøgte om byggetilladelse til etablering af parkeringsanlægget. Der kan stilles spørgsmålstegn ved, hvor længe et bindende forhåndstilsagn har retskraft. Kommunen var af den opfattelse, "*... at de pågældende politikere i kommunen leverede, hvad de lovede ved at stemme for vedtagelsen af lokalplan nr. 374 i Borgerrepræsentationen* [den 25. marts 2004]."⁵¹⁶ Kommunen anførte her til, at en lokalplan senere kan ændres, hvilket var sket i den konkrete sag.

- betingelsen om, at forhåndstilsagnet skal være givet af den kompetente myndighed.

Til det af kommunen anførte om, at tilsagnet ikke er bindende, fordi det var underskrevet af daværende overborgmester, hvorved må forstås, at kommunen mener, at alene borgerrepræsentationen er kompetent myndighed til at give bindende forhåndstilsagn, idet kun borgerrepræsentationen kan vedtage lokalplan, skrev nævnet, at uanset hvordan kommunen internt har fordelt sine opgaver må et tilsagn, som i den konkrete sag er givet af kommunens overborgmester "*... betragtes at være givet af kommunen som kompetent myndighed.*"⁵¹⁷

Kommunen lagde vægt på dokumenternes form (politiske aftaler), og var af den opfattelse, at disse ikke kunne binde kommunen.⁵¹⁸ Dokumenterne hidrørte ikke fra en kompetent myndighed, men en række enkeltpolitikere. Kommunen anførte, at "*... der er to helt fundamentale sæt af regler, som gør det klart, at de politiske aftaler ikke kan udgøre noget forvaltningsretligt bindende forhåndstilsagn.*"⁵¹⁹ For det første, skal borgerrepræsentationen træffe beslutninger og føre disse til protokol efter reglerne i kommunestyrelsesloven – dette angår betingelsen om kompetent myndighed - for

⁵¹⁴ NKN-33-02770 s. 2.

⁵¹⁵ NKN-33-02770 s. 11.

⁵¹⁶ NKN-33-02770 s. 8.

⁵¹⁷ NKN-33-02770 s. 10.

⁵¹⁸ NKN-33-02770 s. 6.

⁵¹⁹ NKN-33-02770 s. 8, citatet er korrekt - der mangler et e i udgør.

det andet stilles der formkrav til lokalplaner, og ”... ingen kommunalpolitiker kan forpligte kommunen på et projekt, før disse regler er overholdt.”⁵²⁰ Hvis dette lægges til grund, vil retstilstanden være således, at der strengt taget pr. definition ikke på *forhånd* kan gives bindende tilsagn om forhold, der reguleres af en lokalplan.

Naturklagenævnet gik videre og skrev, at det var korrekt, at daværende overborgmester ikke havde kompetence til at tilvejebringe en lokalplan, og derfor ikke på forhånd ville kunne give bindende tilsagn om en sådan lokalplans præcise indhold, men det ville borgerrepræsentationen, der har hjemmel til at tilvejebringe en lokalplan, heller ikke på forhånd kunne give bindende forhåndstilsagn om, da bestemmelserne i planlovens kapitel 6 fastlægger proceduren for tilvejebringelse af en lokalplan. Nævnet fandt dog, som allerede nævnt, at tilsagnet indeholdt et indirekte ”... *et indirekte - selvfølgeligt - forbehold med hensyn til plangrundlaget.*”⁵²¹

Tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt – et bindende forhåndstilsagn

Et bindende forhåndstilsagn er en begunstigende forvaltningsakt.⁵²² Tilbagekaldelse kan kun ske i ”... *ganske særlige tilfælde [...] navnlig, når adressaten har disponeret på grundlag af forvaltningsakten...*”⁵²³ De almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsakter er dermed gældende.

Naturklagenævnet vurderede, at Kulturministeriet havde disponeret på grundlag af forvaltningsakten ved køb af grunden på Kvæsthusbroen og opførsel af Skuespilhuset. Selvom det formodentligt ikke har betydning i relation til tilbagekaldelse, må det vurderes, at kommunen herunder daværende overborgmester og borgerrepræsentationen som samlet afsender også har disponeret på grundlag af forvaltningsakten ved vedtagelse af lokalplan nr. 374 og ved, at ”... *man i kommunen arbejdede ud fra den forudsætning, at der var afgivet et bindende forhåndstilsagn.*”⁵²⁴

I et sådant tilfælde kræver tilbagekaldelse, at der foreligger væsentlige nye retlige eller faktiske forhold, hvilket nævnet fandt ikke var tilfældet i den konkrete sag.⁵²⁵

Det var ikke væsentlige nye retlige eller faktiske forhold, at kommuneplanen fra 2005, hvor det var forudsat, at der skulle etableres parkeringsanlæg blev ændret ved kommuneplanstrategien fra 2007, hvor det fremgik, at transport med bil skulle begrænses.⁵²⁶ Ligeledes indebar kommunens ensidige ændring i det bindende forhåndstilsagn om, at parkeringsanlægget skulle være til brug for Operaen ikke væsentlige nye retlige eller faktiske forhold.⁵²⁷ Det forhold, at kommunen ikke længere så sig i stand til at ”... *indfri løftet...*”⁵²⁸ kunne heller ikke begrunde tilbagekaldelse. Hverken ændring af overordnet planlægning eller ensidige ændringer var væsentlige nye retlige eller faktiske forhold. Der kan stilles spørgsmålstejn ved, om gensidige ændringer (aftalte ændringer) ville kunne medføre

⁵²⁰ NKN-33-02770 s. 8.

⁵²¹ NKN-33-02770 s. 10.

⁵²² NKN-33-02770 s. 11.

⁵²³ NKN-33-02770 s. 11.

⁵²⁴ NKN-33-02770 s. 8, Kulturministeriets indhentede udtalelser fra daværende borgmester for bygge- og teknikforvaltningen og daværende direktør i bygge- og teknikforvaltningen, der begge tilkendegav, at man i kommunen arbejdede ud fra den forudsætning, at der var afgivet et bindende forhåndstilsagn.

⁵²⁵ NKN-33-02770 s. 11.

⁵²⁶ NKN-33-02770 s. 5 og 11.

⁵²⁷ NKN-33-02770 s. 12.

⁵²⁸ NKN-33-02770 s. 5.

andet – bindende forhåndstilsagn er en ensidig disposition - eller om det kræves, at det er ”udefrakommende” væsentlige nye retlige eller faktiske forhold.

Nævnet bemærkede, at ”... såfremt det måtte have været en – bestemmende - forudsætning for kommunens tilsagn om, at der ville kunne opføres det pågældende parkeringsanlæg, at der ikke kunne konstateres ledige parkeringspladser andre steder i området, så er denne forudsætning ikke fremgået af tilsagnet, og det har derfor ikke været kendeligt for Kulturministeriet, at tilsagnet var afgivet under en sådan forudsætning.”⁵²⁹ Herved fastslog nævnet, at der heller ikke på baggrund af læren om forudsætninger var grundlag for at lade forhåndstilsagnets bindende virkning bortfalde.

Nævnet konkluderede, at der ikke var hjemmel til at tilbagekalde den begunstigende forvaltningsakt - det bindende forhåndstilsagn. Derfor bestod det bindende forhåndstilsagn med den virkning, at kommunens § 14-forbud var ugyldigt.

3.5. Delkonklusion

Sagen om asylcentret (U.2003.1095 V) behandlede en af betingelserne for nedlæggelse af et forbud efter planlovens § 14, sagen om City-Trafik (U.2009.1202/2H) behandlede berettigede forventninger og sagen om parkeringsanlægget ved Skuespilhuset på Kvæsthusbroen (NKN-33-02770) behandlede de fire forvaltningsretlige betingelser for, at et forhåndstilsagn er bindende samt tilbagekaldelse heraf.

Sagen om asylcenteret behandlede betingelsen om, at der kun kan nedlægges forbud mod forhold, der kan hindres ved en lokalplan. I den konkrete sag var der ikke ændret anvendelse, og da ejerne af ejendommen ikke havde fortabt retten til anvendelsen som asylcenter, var anvendelsen lovlig anvendelse, der som nævnt flere gange ikke kan hindres af en lokalplan. Lovlig anvendelse kan ikke hindres ved en lokalplan, og der kan derfor ikke nedlægges forbud mod anvendelsen. Betingelsen om, at forbuddet skal angå forhold, der kan hindres ved en lokalplan var ikke opfyldt, og derfor var forbuddet ugyldigt.

Det følger af sagen om City-Trafik, at der, for at bruge sprogbrugen fra sagen om parkeringsanlægget, kræves et ”stærkere” tilsagn før der foreligger et bindende forhåndstilsagn. Hverken City-Trafiks breve til kommunen eller kommunens svar herpå fremstod på en sådan måde, at City-Trafik ved kommunens svar havde fået berettigede forventninger.

Som følge af at Højesteret i den konkrete sag ikke behandlede de fire forvaltningsretlige betingelser for, at et forhåndstilsagn er bindende, må det konkluderes, at det er klart eller ligefremt åbenlyst for Højesteret, om der foreligger et bindende forhåndstilsagn eller ej. Det følger af sagen om parkeringsanlægget, at de fire forvaltningsretlige betingelser skal være opfyldt for, at der foreligger et bindende forhåndstilsagn.

Sagen om parkeringsanlægget viser, at også en anden offentlig myndighed, her Kulturministeriet, kan være modtager af et bindende forhåndstilsagn - og at der her ikke gælder regler forskellige fra, hvad der gælder for borgere og virksomheder, der modtager et bindende forhåndstilsagn. Det kan konkluderes på baggrund af sagen, at forhåndstilsagn på baggrund af politiske aftaler kan udgøre et bindende forhåndstilsagn, samt at en kommunes overborgmester identificeres med kommunen, og

⁵²⁹ NKN-33-02770 s. 11-12.

dermed kan være kompetent myndighed. Sagen viser også, at et forbehold i forbindelse med et forhåndstilsagn skal aktualiseres for, at der er taget et forbehold, der gør forhåndstilsagnet uforbindende. Når der gives forhåndstilsagn på området for planlægning, tages der et indirekte – selvfølgelig forbehold, med hensyn til plangrundlaget. Et sådant forbehold er ikke et forbehold, der gør forhåndstilsagnet uforbindende. Det følger ligeledes af sagen, at et bindende forhåndstilsagn er en begunstigende forvaltningsakt, der i særlige tilfælde kan tilbagekaldes efter de almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse.

Det er interessant, at det ikke er spørgsmålet om, hvorvidt de fire betingelser for et bindende forhåndstilsagn er opfyldt, som det var tilfældet i sagen om parkeringsanlægget, der indbringes for Højesteret. Det er derimod spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger berettigede forventninger, der kommer til Højesteret.

Der må også drages en konklusion i forhold til, at et § 14-forbud som ovenfor nævnt skal nedlægges inden for rimelig tid efter varslingen af forbuddet. Det må som følge af, at hverken Naturklagenævnet eller Højesteret behandlede det konkluderes, at otte måneder mellem varslingen og nedlæggelsen, som det var tilfældet i sagen om parkeringsanlægget, er rimelig tid – det er de næsten seks måneder, der gik i sagen om City-Trafik dermed også.

Kapitel 4

4.1. Konklusion

I dette speciale er der foretaget en analyse af det problem, der opstår, når en kommune giver bindende forhåndstilsagn om et forhold, som kommunalbestyrelsen efterfølgende nedlægger et forbud mod efter planlovens § 14.

I dette afsnit besvares problemformuleringens spørgsmål på baggrund af specialets redegørende og analyserende del.

Hvordan reguleres planlægning i Danmark i overordnede træk?

Selvom spørgsmålet om, hvordan planlægning reguleres i Danmark, ikke som sådan behandles i den analyserede praksis, er behandling af planlægning af stor betydning for forståelsen af § 14-forbuddet som redskab i planlægning. Et forbud efter planlovens § 14 kan nedlægges som et led i planlægningen i Danmark.

Det kan konkluderes, at planlægningen i Danmark reguleres af planloven. I overordnede træk foregår planlægningen i Danmark på tre niveauer i form af lands-, kommune- og lokalplanlægning. Der gælder et rammestyringsprincip, hvor det overordnede niveau fastlægger rammerne for den underordnede planlægning. Kommune- og lokalplanlægning er af størst praktisk betydning.

Hvilke betingelser gælder for nedlæggelse af et § 14-forbud?

Nedlæggelse af et § 14-forbud sker ved, at kommunalbestyrelsen træffer afgørelse herom. Der er flere betingelser, der skal opfyldes for at kommunalbestyrelsen kan nedlægge et forbud efter planlovens § 14.

Betingelserne følger dels af bestemmelsen, hvor der er relativt vide rammer for nedlæggelse af et § 14-forbud, dels af forvaltningsloven og den almindelige forvaltningsret, der på trods af, at være ret klar i flere tilfælde medfører ugyldighed af et § 14-forbud.

Det er en betingelse, at forbuddet nedlægges af kommunalbestyrelsen. Nedlæggelse af et § 14-forbud er en indgribende afgørelse, der må siges at have principiel karakter, og derfor kan kommunalbestyrelsen ikke delegere forbuddet, selvom planlovens § 14 ikke anvender formuleringen ”i møde”, som planlovens § 23 a gør.

Det er en betingelse, at forbuddet angår et forhold, der kan hindres ved en lokalplan. De forhold, der kan hindres ved en lokalplan, er de forhold, der jf. planlovens § 15, stk. 2, kan optages bestemmelse om i en lokalplan. Forbuddet kan heller ikke nedlægges mod eksisterende lovlige forhold og anvendelse. Reglerne om ændret anvendelse kan få betydning.

Det er en betingelse, at forbuddet er planlægningsmæssigt begrundet. Forbuddet skal varetage et eller flere af de hensyn, der fremgår af planlovens § 1.

Det er en betingelse, at forbuddet nedlægges mod retlig eller faktisk etablering af forhold, men dette omfatter, jf. planlovens § 18 givetvis alle forhold. At forbuddet alene kan nedlægges mod retlig eller faktisk etablering er altså ikke i sig selv begrænsende for anvendelsen af § 14-forbuddet.

Det er en betingelse, at kommunalbestyrelsen på forbudstidspunktet har til hensigt at udarbejde en ny lokalplan, men det er ikke en betingelse for den etårige gyldighedsperiode, at der faktisk udarbejdes en ny lokalplan.

Det er en betingelse eller i hvert fald en begrænsning, at forbuddet højest kan nedlægges for et år. Gyldighedsperioden kan hverken forlænges eller gentages, men offentliggørelse af et lokalplansforslag, jf. planlovens § 17 medfører, at retsvirkningerne af § 14-forbuddet opretholdes. Forbuddet har dermed virkning indtil § 17's retsvirkninger træder i kraft. Det er særligt interessant at se § 14-forbuddets retsvirkninger i relation til retsvirkninger af planlovens § 17 og senere § 18 i samme lov.

Det er ikke en betingelse for forbuddets gyldighed, at kommunalbestyrelsen tinglyser forbuddet på den pågældende ejendom, men tinglysning af forbuddet har en oplysende funktion.

De største begrænsninger i muligheden for at nedlægge et § 14-forbud er, at forbuddet kun kan nedlægges mod forhold, der hindres af en lokalplan, samt at forbuddet skal have planlægningsmæssig begrundelse. Eksempelvis var det reglerne vedrørende ændret og lovlig anvendelse, der var udslagsgivende i sagen om asylcenteret.

Udover betingelserne, der følger af bestemmelsen, er der andre krav herunder krav som følger af forvaltningsretten.

Nedlæggelse af forbuddet skal varsles over for ejere og eventuelle brugere, der også skal partshøres forud for afgørelsen om nedlæggelse af forbuddet. Varsling og partshøring giver særligt anledning til problemer ved nedlæggelse af et § 14-forbud, men ikke desto mindre er varsling og partshøring vigtigt henset til forbuddets indgribende karakter.

Flere af de andre krav som, at forbuddet skal begrundes, at det klart og præcist skal fremgå af forbuddet, hvilke dispositioner, der nedlægges forbud mod, at forbuddet skal angive, hvilken ejendom forbuddet gælder for, og at forbuddets gyldighedsperiode skal være angivet, ses også at give problemer i praksis. Dette kan undre, da overholdelse af disse krav burde være ligetil.

Hvad kan udgøre et bindende forhåndstilsagn?

Det kan konkluderes, at det ikke kun er en slags forhåndstilsagn, der kan udgøre et bindende forhåndstilsagn. Breve, svar på henvendelser og udtalelser kan udgøre bindende forhåndstilsagn - der findes givetvis flere slags.

Det afgørende for om der foreligger et bindende forhåndstilsagn er, om de fire forvaltningsretlige betingelser opstillet i den juridiske litteratur er opfyldt. De fire betingelser er for det første, at forhåndstilsagnet skal være meddelt uden forbehold. For det andet skal sagsforholdet være fremstillet entydigt og udtømmende. For det tredje skal det nøjagtige indhold af forhåndstilsagnet kunne bevises. For det fjerde skal forhåndstilsagnet være givet af en kompetent myndighed.

Om end der kan opstå tvivl om, eksempelvis hvilken myndighed, der er den kompetente myndighed, som det var tilfældet i sagen om parkeringsanlægget ved Skuespilhuset på Kvæsthusbroen, så anderkendes de fire - i hvert fald i klagenævnspraksis, og det anderkendes, at betingelserne er opstillet af den forvaltningsretlige litteratur. Betingelserne er ikke praksisskabte, men er i praksis anvendt.

Det kan også konkluderes, at et bindende forhåndstilsagn kan tilbagekaldes efter de almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter. Selvom tilbagekaldelse kun kan ske i særlige tilfælde, er et bindende forhåndstilsagn altså ikke uigenkaldeligt.

Hvad der synes interessant er, at også breve skrevet på baggrund af politiske aftaler kan udgøre et bindende forhåndstilsagn. Dermed er det ikke udelukkende en kommunes svar på en borgers, virksomheds eller anden offentlig myndigheds henvendelse, der kan udgøre et bindende forhåndstilsagn. De tre forhold, der, jf. den juridiske litteratur karakteriserer et bindende forhåndstilsagn er dermed ikke udtryk for gældende praksis. Et bindende forhåndstilsagn er ikke udelukkende et svar på en henvendelse fra en borger, virksomhed eller anden offentlig myndighed. En kommune kan også være initiativtager til at give et bindende forhåndstilsagn. Det er heller ikke udelukkende kommunen som myndighed, der kan give bindende forhåndstilsagn. Det kan en overborgmester også - på kommunens vegne.

Ved afgivelse af bindende forhåndstilsagn på planområdet kan der ikke gives bindende forhåndstilsagn om det konkrete indhold af en lokalplan, og der tages et indirekte selvfølgelig forbehold for, at reglerne i planlovens kapitel 6 skal overholdes ved tilvejebringelse af en lokalplan. Dette forbehold er indforstået i et bindende forhåndstilsagn på planområdet. Andre forbehold skal realiseres før der er taget forbehold i betingelsens forstand, som medfører at forhåndstilsagnet ikke er bindende.

Betingelsen om, at sagsforholdet skal være fremstillet entydigt og udtømmende skal tages bogstaveligt. Kommunens svar på en henvendelse er derfor ikke et bindende forhåndstilsagn, når borgeren, virksomheden, som det var tilfældet med City-Trafik, eller en anden offentlig myndighed retter henvendelse ”på det foreliggende grundlag”.

At indholdet af forhåndstilsagnet skal kunne bevises, har ikke givet anledning til problemer i forhold til praksis analyseret i dette speciale. Det antages, at betingelsen først bliver relevant, hvor forholdstilsagnet er givet mundtligt eller via andet ikke-skrifteligt medie.

Vurderingen af om de fire betingelser er opfyldt kan som nævnt give anledning til tvivl, men det er måske særligt de andre tilfælde af berettigede forventninger, der medfører usikkerhed.

Foreligger der berettigede forventninger, der gør, at kommunalbestyrelsen ikke kan nedlægge et forbud efter planlovens 14?

På baggrund af den analyserede praksis kan det konkluderes, at der ved vurderingen af, om der foreligger berettigede forventninger skal lægges en objektiv vurdering til grund – en vurdering af hvordan kommunens udtalelse fremstår eller fremtræder.

Det er desuden klart, at denne objektive vurdering indeholder betydelige subjektive elementer. Skrevet lidt uformelt, afhænger vurderingen i høj grad af øjnene, der kigger på kommunens udtalelse. Det som én opfatter som fremstående som et bindende forhåndstilsagn, kan af en anden

opfattes som generel vejledning eller andet uforbindende. Dette skyldes nok, at grænselandet mellem vejledning, bindende forhåndstilsagn og berettigede forventninger kan være uklart.

Faktisk skal den objektive vurdering ikke blot foretages for så vidt angår kommunens udtalelse eller svar på henvendelse. Der skal også foretages en vurdering af, hvorledes spørgers henvendelse fremstår eller fremtræder.

Problemet som dette speciale behandler angår måske derfor i lige så høj grad berettigede forventninger. Selvom der sondres mellem bindende forhåndstilsagn og berettigede forventninger, kan berettigede forventninger være det mindre i det mere - bindende forhåndstilsagn.

Endeligt må det konkluderes, at berettigede forventninger har samme retsvirkning eller i hvert fald kan sidestilles med et bindende forhåndstilsagn, der medfører, at kommunalbestyrelsen ikke kan nedlægge et forbud efter planlovens § 14.

Retskilder, øvrige kilder og litteraturliste

Retskilder

Konventioner

Aarhus-konventionen af den 25. juni 1998, om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet

Love og bekendtgørelser

Lov nr. 181 af den 29. april 1938, om byplaner

Lov nr. 169 af den 5. juni 1953, om Danmarks Riges Grundlov (grundloven)

Lov nr. 287 af 26. juni 1975, om kommuneplanlægning (kommuneplanloven)

Lov nr. 388 af 6. juni 1991, om planlægning (oprindeligt hovedlov)

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

Lov nr. 920 af den 25. november 1992, om ændring af lov om planlægning (klagemyndighed)

Lov nr. 537 af den 24. marts 2005, om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (kommunalreformen)

Lov nr. 483 af den 11. maj 2010, om Natur- og Miljøklagenævnet

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

Lov nr. 668 af den 8. juni 2017, om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger (modernisering af planloven)

Lov nr. 502 af den 23. maj 2018, om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger

Lov nr. 1714 af den 27. december 2018, om ændring af lov om planlægning og lov om maritim fysisk planlægning

Lovbekendtgørelse nr. 433 af den 22. april 2014, om bekendtgørelse af forvaltningsloven (forvaltningsloven)

Lovbekendtgørelse nr. 193 af den 2. marts 2016, om bekendtgørelse af lov om aftaler og andre retshandler på formuerettens område (aftaleloven)

Lovbekendtgørelse nr. 801 af den 13. juni 2016, om bekendtgørelse af lov om Digital Post fra offentlige afsendere

Lovbekendtgørelse nr. 980 af den 16. august 2017, om bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger (lov om aktindsigt i miljøoplysninger)

Lovbekendtgørelse nr. 287 af den 16. april 2018, om planlægning (planloven)

Lovbekendtgørelse nr. 678 af 31. maj 2018, om bekendtgørelse af skatteforvaltningsloven (skatteforvaltningsloven)

Lovbekendtgørelse nr. 47 af den 15. januar 2019, om bekendtgørelse af lov om kommuners styrelse (kommunestyrelsesloven)

Lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019, om bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven)

Lovbekendtgørelse nr. 938 af den 10. september 2019 (retsplejeloven)

Lovbekendtgørelse nr. 1218 af den 25. november 2019, om bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven)

Lovbekendtgørelse nr. 13 af den 9. januar 2020, om bekendtgørelse af lov om kommunale og regionale valg (kommunal- og regionalvalgloven)

Lovbekendtgørelse nr. 145 af den 24. februar 2020, om bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)

Bekendtgørelse nr. 312 af den 28. marts 2019, om hovedstadsområdetets planlægning (Fingerplan 2019)

Retspraksis

MAD2017.436

U.2017.75 H

MAD2017.67

MAD2016.238

MAD2015.382

U.2014.3000 V

MAD2014.138

MAD2014.44

MAD2013.3009

MAD2013.2532

MAD2013.1284

MAD2013.437

MAD2012.3126

MAD2012.3089

MAD2012.2337

MAD2012.827

MAD2011.2021

MAD2011.357

MAD2010.2633

U.2010.2142 H

MAD2010.278

MAD2009.1339

U.2009.1202/2H

U.2009.188 H

MAD2009.59

MAD2008.1716

(KFE2008.281)

MAD2007.1280

(KFE2007.429)

MAD2006.2195

MAD2006.910

MAD2003.242

U.2003.1095 V

MAD2002.1155

MAD2002.772

TfL2002.307

MAD2001.1047

MAD2001 207

U.2000.1313 H

MAD2000.833

MAD2000.827

MAD1998.1119

MAD1998.760
MAD1998.213
MAD1997.1134
MAD1997.74
MAD1996.137

Klagenævnsspraksis

Naturklagenævnets afgørelse af den 26. januar 1995, j. nr. 33/300-0053, 33/300-0057 og 33/300-0070 (NKO nr. 67, juni 1995)
Naturklagenævnets afgørelse af den 23. november 1995, j.nr. 33/420-0101 (NKO1996.94)
Naturklagenævnets afgørelse af den 14. august 2000, j.nr. 97-33/600-0154 (NKO nr. 218, oktober 2000)
Naturklagenævnets afgørelse af den 10. juni 2009, j.nr. NKN-33-02779, (NKO nr. 506, september 2009)
Naturklagenævnet afgørelse af den 19. maj 2004, j.nr. 03-33/600-0059 og 03-31/600/0050 (NKO nr. 324, juli 2004)
Naturklagenævnets afgørelse af den 21. december 2006, j.nr. NKN-33-00232 (NKO nr. 411, februar 2007)
Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 24. oktober 2013, j. nr. NMK-33-01881
Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 3. november 2015, j. nr. NMK-33-02843, (stadfæstet i byretten den 12. april 2017)
Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 13. juni 2016, j.nr. NMK-33-03103.
Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 7. november 2016, j.nr. NMK-33-03358
Planklagenævnets afgørelse af den 2. oktober 2017, j.nr. NMK-33-03937 (PKNO nr. 2, 2017)
Planklagenævnets afgørelse af den 10. november 2017, j.nr. NMK-31-02293
Planklagenævnets afgørelse af den 17. oktober 2018, j.nr.18/06343
Planklagenævnets afgørelse af den 15. august 2019, j.nr. 19/04236

Øvrige kilder

Forarbejder

Lovforslag nr. L 140 fremsat den 13. marts 1975, FT 1974-75 (2. samling)
Lovforslag nr. L 76 fremsat den 23. januar 1991, FT 1990-91 (2. samling)
Lovforslag L nr. 121 fremsat den 25. januar 2017, FT 2016-17
Betænkning over lovforslag nr. L 140 afgivet af udvalget om fysisk planlægning den 3. juni 1975, FT 1974-75 (2. samling), B, sp. 641
Betænkning over lovforslag nr. 76 afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 27. maj 1991, FT 1990-91 (2. samling), B, sp. 1641
Bemærkninger til lovforslag nr. L 168 fremsat den 9. maj 1974, FT 1973-74 (2. samling)
Bemærkninger til lovforslag nr. L 140 fremsat den 13. marts 1975, FT 1974-75 (2. samling)
Bemærkninger til lovforslag nr. L 76 fremsat den 23. januar 1991, FT 1990-91 (2. samling)

Ombudsmandspraksis

FOB2001.89
FOB2000.272
FOB1998.240
FOB1995.258

Vejledninger og publikationer

Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1996. *Vejledning nr. 187 af den 14. november 1996* (Vejledning om planloven)

Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen, 2007. *The Planning Act in Denmark Consolidated Act No. 813 of 21 June 2007*, planloven oversat til engelsk af David Breuer, <https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/planlovenpengelsk2007.pdf> (24. februar 2020)

— By- og Landskabsstyrelsen, 2008. *Vejledning om kommuneplanlægning*

— By- og Landskabsstyrelsen, 2009. *Vejledning om lokalplanlægning - Indhold, tilvejebringelse og retsvirkning* (Vejledning om lokalplanlægning)

— Naturstyrelsen, 2012. *Planloven i praksis*. (Publikationen er oversat til engelsk: *Spacial Planning in Denmark*)

— Naturstyrelsen, 2014. *Vejledning om delegation efter planloven*

Erhvervsministeriet, 2019. *Landsplanredegørelse 2019 - Vækst og udvikling gennem fysisk planlægning - Bedre rammer for virksomheder, borgere og kommuner i hele landet*

Hjemmesider

naevneneshus.dk

em.dk

planinfo.erhvervsstyrelsen.dk

plandata.dk

mfkn.naevneneshus.dk

pkn.naevneneshus.dk

www.folketingstidende.dk

sim.dk

www.kl.dk

www.karnovgroup.dk

www.ombudsmanden.dk

kammeradvokaten.dk

www.dst.dk

www.berlingske.dk

Billeder

* Billede til specialets forside: <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/plandatadk> (10. april 2020)

Adspurgt har medarbejder ved plandata.dk support i mail af den 26. februar 2020 oplyst, at billedet kan anvendes på forsiden af specialet med korrekt henvisning til planinfo.dk, som gjort.

Litteraturliste

Anker, Helle Tegner, og Jens Flensborg. 2013, tillæg til 1. udgave 2015 (2. oplag 2015). *Planloven med kommentarer*. 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bønsing, Sten. 2018. *Almindelig Forvaltningsret*. 4. udgave. Djøf Forlag.

Brandt, Jacob, og Mark Christian Walters. 2018. *Miljøret*. 9. udgave. Karnov Group.

Christensen, Bent. 1987. »Legalitetsprincippet - Forvaltningens behov for bemyndigelse fra lovgivningsmagten.« *Tidsskrift for Rettsvitenskap*.

Evald, Jens. 2020. *Juridisk teori, metode og videnskab*. 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Fenger, Niels. 2018. *Forvaltningsret*. 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Jensen, Claus Haagen, og Orla Friis Jensen. 1976. »Forhåndsbesked i forvaltningsretten.« *Juristen & Økonomen*, 49-83.
- Mørup, Søren H. 2005. *Berettigede forventninger i forvaltningsretten*. 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Meldal, Axel. 1938. »Byplanloven.« *Tidskrift for opmaaling- og matrikulsvæsen, medlemsblad for den danske landinspektørforening*, juli: 95-130.
- Munk-Hansen, Carsten. 2017. *Den juridiske løsning - Introduktion til den juridiske metode*. 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- . 2018. *Retsvidenskabsteori*. 2. udgave. Djøf Forlag.
- Nielsen, Rasmus Grønved. 2016. »Indgåelse af forvaltningskontrakter - hvilke processuelle krav gælder?« *Juristen*, 219-225.
- . 2019. »Forhåndstilsagn og aftaler i forvaltningsretten.« *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 132, 2/2019, 163-188.
- Pagh, Peter. 2017. *Fast Ejendom - Regulering og Køb*. 3. udgave. Karnov Group.
- . 2006. *Lærebog i Miljørettens Almindelige Del*. 1. udgave.
- . 2013. »U.2013B.230.« *Ugeskrift for Retsvæsen*.
- Ramhøj, Lars. 2014. »Hvornår binder et myndighedsvar? - om bindende forhåndstilsagn.« *Landinspektøren*, s. 24-27.
- Revsbech, Karsten, Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, og Søren Højgaard Mørup. 2016. *Forvaltningsret - Almindelige emer*. 6. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Skærmpoint af antal anslag

Ordoptælling

Statistik:

Sider	63
Ord	20.163
Tegn (uden mellemrum)	123.131
Tegn (med mellemrum)	143.041
Afsnit	488
Linjer	2.139

Medtag fodnoter og slutnoter

Luk