

RETSVIRKNINGER AF KOMMUNEPLANRETNINGSLINJER

JURIDISK NOTAT

INDHOLD

1	Indledning	1
2	Kommuneplanlægningens status og indhold	1
3	Administrationen af anden lovgivning	2
4	Konklusion	3

1 Indledning

Albertslund Kommune har anmodet om, at COWI belyser kommuneplanens rolle i forbindelse med udstedelse af godkendelser efter anden lovgivning, herunder godkendelser efter miljøbeskyttelsesloven.

I dette notat er der en kort gennemgang af kommuneplanens status og indhold, samt dens betydning for kommunens administration af anden lovgivning samt en kort gennemgang af forholdet mellem planloven og miljøbeskyttelseslovens bestemmelse om lokalisering af forurenende virksomhed.

2 Kommuneplanlægningens status og indhold

Kommunalbestyrelsen er efter planloven¹ forpligtet til at udarbejde en kommuneplan, som dækker hele kommunen. Kommuneplanen udgør det overordnede plangrundlag for arealanvendelsen i en kommune. En kommuneplan består af en

¹ Bekendtgørelse af lov nr. 1157 af 1. juli 2020

PROJEKTNR.

DOKUMENTNR.

A134718

2

VERSION

UDGIVELSESDATO

BESKRIVELSE

UDARBEJDET

KONTROLLERET

GODKENDT

1

21.08.2020

UKJ

BPCH

hovedstruktur, retningslinjer for arealanvendelsen og rammer for lokalplanlægningen, jf. planlovens § 11. Kommuneplanen udgør det primære administrationsgrundlag for en kommunes administration efter anden lovgivning, jf. planlovens § 12. Det følger således direkte af bestemmelsen, at Kommunalbestyrelsen "skal virke for" kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen".

Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en kommuneplan, som udgangspunkt ikke har direkte retsvirkning for kommunens borgere og virksomheder men alene binder kommunalbestyrelsen selv. "Virke for" bestemmelsen betyder, at kommunalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens gennemførelse både i sin faktiske virksomhed (f.eks. bygge- og anlægsvirksomhed) og i sin retlige virksomhed (f.eks. lokalplanlægning og administration af anden lovgivning, f.eks. afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven). Det forudsættes dog, at der skal være tale om en rimelig klar og præcis bestemmelse i kommuneplanen for, at en kommunalbestyrelse kan virke for denne².

Pligten til at virke for kommuneplanens gennemførelse modificeres i planlovens § 12 af muligheden for at dispensere fra lokalplaners bestemmelser og i sommerhusområder, f.eks. tilladelse til helårsbeboelse.

3 Administrationen af anden lovgivning

Den nære sammenhæng mellem planlægning for arealanvendelsen efter planlovens bestemmelser og meddelelsen af konkrete tilladelser efter sektorlovgivningen fremgår endvidere direkte af miljøbeskyttelseslovens § 4³.

"§ 4. Den, der vil påbegynde virksomhed, der kan give anledning til forurening, skal vælge et sådant sted for udøvelsen, at faren for forurening begrænses mest muligt.

Stk. 2. Ved valg af stedet skal der tages hensyn til områdets beskaffenhed, herunder den nuværende og *planlagte fremtidige udnyttelse*, samt til mulighederne for hensigtsmæssig bortskaffelse af spildevand og håndtering af affald."

Af den kommenterede miljøbeskyttelseslov⁴ fremgår, at formuleringen i § 4, stk. 2, hvorefter der "skal tages hensyn til" bl.a. den "planlagte fremtidige udnyttelse", inkorporerer planlægningsmæssige hensyn i miljøbeskyttelsesloven. Af kommentaren fremgår, at formuleringen "ikke i forhold til planers indhold [kan] antages at have nogen selvstændig retlig betydning, der ligger ud over de retsvirkninger som planloven knytter til de forskellige typer af planer.

Imidlertid kan formuleringen tages til indtægt for, at forholdet til planloven i almindelighed skal være afklaret, før miljømyndighederne kan tage stilling til, om der efter miljøbeskyttelsesloven kan meddeles godkendelse eller tilladelse til

² Planloven, med kommentarer af Helle Tegner Anker med bistand af Jens Flensborg, DJØFs Forlag 2013, kommentar til §§ 11 og 12

³ Bekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019 om miljøbeskyttelse

⁴ Miljøbeskyttelsesloven, 2. udgave, med kommentarer af Gorm Møller, DJØFs Forlag, 2019, kommentar til § 4

etablering af forurenende virksomhed. Foreligger der ikke en tilstrækkelig klarhed om det planlægningsmæssige retsgrundlag – eksempelvis i form af lokalplan eller landzonetilladelse – må tilladelse eller godkendelse efter miljøbeskyttelsesloven (indtil videre nægtes).⁵"

Det må på baggrund af ovenstående antages, at bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 2, sammenholdt med planlovens § 12 indebærer en forpligtelse for kommunalbestyrelsen til i fm. administrationen af den øvrige lovgivning ikke at træffe afgørelser, som er i modstrid med kommuneplanen.

4 Konklusion

Af planlovens § 12 følger som ovenfor beskrevet en ret og en pligt for kommunalbestyrelsen til at administrere skønsmæssige bestemmelser efter både planloven og sektorlovgivningen, og herunder miljøbeskyttelsesloven i lyset af kommuneplanens retningslinjer og rammer. Forudsætningen herfor er selvsagt, at kommuneplanen varetager hensyn som er saglige og lovlige efter planloven og som endvidere er så klart og præcist fastsatte, at der kan administreres efter disse.

Forpligtelsen underbygges – for så vidt angår godkendelser og tilladelser, som meddeles efter miljøbeskyttelsesloven om tilladelse til etablering af forurenende virksomhed – af forpligtelsen efter miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 2 for kommunalbestyrelsen til, at meddelte tilladelser respekterer de rammer og retningslinjer, som er fastlagt i kommuneplanen. Det kan i yderste instans betyde, at der må meddeles afslag på en ansøgning, som ikke ligger indenfor planens rammer (eller plangrundlaget må ændres).

⁵ Se tilsvarende lovfastsættelse af betydningen af de planlægningsmæssige rammer i miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10 (Bekendtgørelse nr. 913 af 30. august 2019 om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for planer, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter), hvoraf fremgår, at "Hvis et projekt forudsætter planlægning efter planloven, må VVM-myndigheden ikke meddele tilladelse efter lovens § 25 eller en tilladelse, som erstatter tilladelsen efter lovens § 25, jf. denne bekendtgørelses § 9, til at påbegynde projektet, før det nødvendige plangrundlag for projektet er gældende efter planlovens regler herom."