



Ankestyrelsens brev til Helsingør Kommune

25. april 2023

Tilsynsudtalelse om inhabilitet

J.nr. 22-39062

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om [A]s habilitet i forbindelse med sager om byggeri på Kulpladsen i Helsingør.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Tel +45 3341 1200

Ankestyrelsen vurderer, at det forhold, at [A], som medlem af menighedsrådet for Helsingør Domkirke, har været involveret i klager over kommunens afgørelser efter miljøvurderingsloven til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, ikke kan begrunde, at [A] er inhabil i forbindelse med behandling af sager om byggeriet på Kulpladsen.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Vi beder kommunen om inden 4 uger at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunen anledning til.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Sagens oplysninger

[A] rettede den 31. august 2022 henvendelse til Ankestyrelsen, fordi By-Plan- og Trafikudvalget i Helsingør Kommune den 17. august 2022 havde erklæret ham inhabil i forbindelse med følgende dagsordenspunkt: "Orientering: Redegørelse for sagsbehandling på byggeriet op Kulpladsen, Havnegade 9, Helsingør".

Under dagsordenspunktet, hvor forvaltningen redegjorde for den seneste sagsbehandling i sagen om byggeriet, besluttede et flertal af udvalgets medlemmer, at [A] var inhabil.

Som bilag til dagsordenspunktet blev bl.a. fremlagt et notat af 16. august 2022 fra Center for Kultur Erhverv Politik og Organisation. Af notatet fremgår følgende om vurderingen af [A]s habilitet:

”[A] som medlem af menighedsrådet, Helsingør Domkirke, Skt. Olai Kirke:

Menighedsrådet har indgivet en klage til Miljø- og Fødevarerklagenævnet om manglende udarbejdelse af en miljøvurdering i byggetilladelsen af 8. juli og 18. november 2021. Klagen over den oprindelige byggetilladelse er blevet tillagt opsættende virkning af klagenævnet. Menighedsrådet har efterfølgende indgivet en ny klage over den nye byggetilladelse af 14. juli 2022 og anmodet om, at klagen tillægges opsættende virkning.

Retsgrundlag:

Da menighedsrådet må betragtes som det lokale ledelsesorgan for kirken, skal [A]s mulige inhabilitet vurderes efter såvel bestemmelsen om ”selskabsinhabilitet” i § 3, stk. 1, nr. 3 som efter opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5:

- *3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald, og eventuelt:*
- *5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.*

Vurdering:

Ad nr. 3 (selskabsinhabilitet):

Bestemmelsen omfatter ikke juridiske personer, der fuldt ud ejes af stat eller kommune, eller en offentlig selvejende institution, der er opfattet ved eller i henhold til lov. Menighedsrådet er nedsat efter lov om menighedsråd og er dermed ikke en privat juridisk person. Bestemmelsen finder derfor ikke anvendelse i denne vurdering.

Ad nr. 5:

Nr. 5 har karakter af en opsamlingsbestemmelse. Den er relevant i forhold til at udvide personkredsen til personer, som ikke er omfattet af lovens § 3, stk. 1, nr. 1- 4, men hvor der foreligger interesse af en sådan karakter, at de ville være inhabile i sagens behandling, hvis de var omfattet af personkredsen i nr. 1-4.

Som udgangspunkt vil der ofte ikke være noget til hinder for, at en person behandler en sag i et menighedsråd og efterfølgende deltager i behandlingen i byrådet. Det kan tale imod inhabilitet, at klagen er udtryk for varetagelse af en offentligretlig interesse på baggrund af hensyn, der er lovlige efter loven.

Imidlertid har menighedsrådet har med sin klage til Miljø- og Fødevareklagenævnet udvist en sådan interesse for sagen og holdning til sagens udfald, at det må lægges til grund, at der er en væsentlig risiko for, at sagen ikke kan behandles med den objektivitet, som forventes af fagudvalg/Byrådet som myndighed på området (en objektiv vurdering efter miljøvurderingsloven)

Reglerne om inhabilitet har til formål at sikre, at personer ikke risikerer at blive påvirket af uvedkommende hensyn ved deres behandling af sagen. Det er ikke afgørende for en persons inhabilitet, om denne person konkret risikerer at blive påvirket af uvedkommende hensyn. Alene risikoen herfor er tilstrækkeligt til at fastslå, at personen er inhabil.

En sådan risiko vurderes at forelægge.

Det vurderes endvidere, at interessen har en karakter og styrke, der begrundes inhabilitet, jf. lovens § 3, stk. 2, hvorfor [A] vurderes at være inhabil i sagen.”

Sagen blev efterfølgende den 29. august 2022 bragt til orientering i Byrådet, hvor et flertal besluttede, at [A] var inhabil.

Ved afgørelse af 27. oktober 2022 ophævede Miljø- og Fødevareklagenævnet en afgørelse truffet af Helsingør Kommune den 28. oktober 2021 om, at byggeriet på Kulpladsen ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Ankestyrelsen bad den 17. november 2022 Helsingør Kommune om en udtalelse på baggrund af [A]s henvendelse. Vi bad kommunen om særligt at redegøre for de overvejelser, der lå bag, at man i notat af 16. november 2022 havde vurderet, at [A]s interesse i sagen ansås som uvedkommende for sagen.

Helsingør Kommune svarede den 14. december 2022 og skrev følgende:

"I notatet er der henvist til, at Menighedsrådet for Helsingør Domkirke, som [A] er medlem af, har klaget over kommunens afgørelse efter miljøvurderingsloven til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

[B] sendte den 26. marts og 3. november 2021 en ansøgning om byggetilladelse. Af ansøgningen fremgik, at byggeriet ville blive funderet ved pælefundering.

Helsingør Kommune vurderede, at ansøgningen var omfattet af kravet om vvm-screening i lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter, da der er tale om anlægsarbejder i byzone.

Helsingør Kommune traf den 28. oktober 2021 afgørelse efter § 21 i miljøvurderingsloven om, at ansøgningen af 26. marts og 3. november 2021 ikke er omfattet af kravet om tilladelse, jf. § 25, stk. 1, med krav om udarbejdelse af en miljøkonsekvensrapport.

[B] sendte den 4. juli 2022 en revideret ansøgning om byggetilladelse. Denne ansøgning adskilte alene fra den tidligere ansøgning af 26. marts og 3. november 2021 ved, at funderingen var ændret til et pladefundament.

Helsingør Kommune traf den 14. juli 2022 en afgørelse efter § 21 i lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter om, at ansøgningen af 4. juli 2022 ikke er omfattet af kravet om tilladelse, jf. § 25, stk. 1, med krav om udarbejdelse af en miljøkonsekvensrapport. Der er tale om en konkret afgørelse om dette projekt.

Menighedsrådet for Helsingør Domkirke har ligeledes påklaget denne afgørelse til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som har indledt sagsbehandlingen af klagen.

Efter miljøvurderingslovens § 49 kan afgørelser efter § 21 afgørelser, for så vidt angår retlige spørgsmål, påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Efter miljøvurderingslovens § 50 er kredsen af klageberettigede afgrænset til

"(...) miljøministeren, enhver med en retlig interesse i sagens udfald og landsdækkende foreninger og organisationer, der som formål har beskyttelsen af natur og miljø eller varetagelsen af væ-

sentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen og har vedtægter og love, som dokumenterer deres formål, og som repræsenterer mindst 100 medlemmer.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 6. juli 2022 afgørelse om at tillægge klagen over kommunens afgørelse af 28. oktober 2021 opsættende virkning. Nævnet har endvidere den 27. oktober 2022 truffet endelig afgørelse i sagen om klagen over kommunens afgørelse af 28. oktober 2021. Nævnet har endnu ikke taget stilling til kommunens afgørelse af 14. juli 2022.

Det fremgår ikke af Miljø- og Fødevareklagenævnet, hvorfor nævnet har anset menighedsrådet for at være klageberettiget. Helsingør Kommune antager dog, at nævnet har lagt til grund, at menighedsrådet har en retlig interesse i kommunens afgørelse. Der vil i vid udstrækning være sammenfald mellem kredsen af klageberettigede og partsstatus.

Helsingør Kommune har endvidere lagt vægt på, at menighedsrådet har i brev af 25. november 2021 begrundet klagen med, at der efter menighedsrådets opfattelse er betydelig risiko for bygningerne, og at dette vil kunne medføre betydelige skader på bygningerne. Menighedsrådet har i brev af 15. juni 2022 supplerende begrundet klagen med risikoen for, at byggeriet kan få økonomiske konsekvenser for Helsingør Domkirke.

Efter Helsingør Kommunes opfattelse adskiller de interesser, som menighedsrådet har varetaget, sig ikke fra de interesser, som enhver ejendomsejer sædvanligvis vil varetage.

Klagen er indgivet af menighedsrådet. Det fremgår af klagekvitteringen, at det er [A], som er kontaktperson. Menighedsrådets brev af 12. februar 2022 til nævnet er ligeledes underskrevet af [A]. Efterfølgende har andre medlemmer af menighedsrådet dog også fremgået som underskrivere. [A] har derfor fremstået over for bygherre og andre som den, der har initieret klagesagen, og i et vist omfang har ført denne på vegne af menighedsrådet.

Helsingør Kommune har på den baggrund fundet, at Menighedsrådet har haft en sådan interesse i sagen, og at [A] som medlem af menighedsrådet og med sin involvering i sagen har haft en særlig interesse i sagen, som medfører inhabilitet ved Byrådets behandling af sager om miljøvurdering af det konkrete projekt.”

Reglerne

Følgende fremgår af kommunestyrelseslovens § 14, stk. 1:

”§ 14. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.”

Bestemmelsen omhandler byrådsmedlemmers såkaldte specielle inhabilitet, dvs. tilfælde, hvor et byrådsmedlem har en særlig interesse i forhold til en bestemt sag, jf. (princippet i) forvaltningslovens § 3.

Kommunestyrelsesloven indeholder ingen angivelse af, hvornår en interesse har en sådan karakter, at et byrådsmedlem er udelukket fra at deltage i afgørelsen af en sag. Dette spørgsmål måtte tidligere løses på grundlag af almindelige retsgrundsætninger. De fleste af disse er nu udtrykt i forvaltningslovens kapitel 2.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet gælder, jf. § 2, stk. 1 og 2, umiddelbart kun for sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed og i sager om forvaltningsmyndigheders indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner. Hvis forvaltningsloven ikke finder direkte anvendelse, fx hvis der ikke er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, er det lovens principper om inhabilitet, der anvendes.

Følgende fremgår af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, og stk. 2:

”§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

[...]

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

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.”

Inhabilitetsreglerne har to formål. Det ene formål er at sikre, at afgørelser træffes på et sagligt grundlag og undgå, at uvedkommende interesser indgår i en offentlig myndigheds beslutningsproces. Det andet formål består i at sikre, at offentligheden har tillid til afgørelsernes saglighed.

Vurderingen af inhabilitet afgøres ikke alene ud fra det forhold, at der foreligger en situation omfattet af § 3, stk. 1. Sagens omstændigheder eller den pågældendes rolle ved sagens behandling kan betyde, at der alligevel ikke foreligger inhabilitet, hvis der ikke er fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. § 3, stk. 2.

Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmål efter forvaltningslovens § 3 beror således på en samlet vurdering, hvor flere forskellige hensyn skal afvejes. Det antages, at den pågældende er afskåret fra at deltage i en sags behandling, hvis vedkommende har et sådant forhold til sagen eller dens parter, at det ud fra en generel vurdering er egnet til at vække tvivl om, hvorvidt den pågældende vil kunne behandle sagen på upartisk måde. Om der i en given situation foreligger en uvedkommende interesse af en sådan art og styrke, at denne interesse kan karakteriseres som væsentlig, og at det derfor kan befrygtes, at vedkommendes stillingtagen til sagen vil være påvirket heraf, må afgøres ud fra en konkret vurdering af omstændighederne i det enkelte tilfælde. En beslutning om at anse et byrådsmedlem for inhabil indebærer ingen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn.

I overvejelserne bør blandt andet indgå, at der ikke i unødigt omfang lægges hindringer i vejen for, at byrådsmedlemmer kan deltage i sagsbehandlingen i byrådet og stående udvalg.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1-4, indeholder en opregning af en række former for interessekollisioner, der er egnede til at begrunde inhabilitet. Opregningen er ikke udtømmende, jf. opsamlingsbestemmelsen i nr. 5.

Ifølge § 3, stk. 1, nr. 5, indtræder der også inhabilitet, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Ankestyrelsen henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Djøf Forlag, Hans B. Thomsen m.fl., 3. udgave 2022, side 277 ff., Forvaltningsloven med kommentarer, Niels Fenger (RED.), Jurist- og

Økonom-forbundets Forlag, 2. udgave 2021, side 181 ff., samt til Forvaltningsret, Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, side 249 ff.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen er enig med Helsingør Kommune i, at spørgsmålet om [A]s habilitet skal vurderes efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

Vi vurderer imidlertid, at det forhold, at han, som medlem af menighedsrådet for Helsingør Domkirke, har været involveret i klager over kommunens afgørelser efter miljøvurderingsloven til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, ikke kan begrunde, at han er inhabil i forbindelse med behandling af sager om byggeriet på Kulpladsen.

Vi lægger vægt på, at baggrunden for klagerne til Miljø- og Fødevarerklagenævnet er menighedsrådets ønske om at undgå, at Helsingør Domkirke lider skade på grund af byggeriet. Disse interesser kan efter Ankestyrelsens opfattelse ikke anses for uvedkommende i forhold til kommunens behandling af sager om byggeriet, herunder kommunens stillingtagen efter miljøvurderingsloven. Vi henviser til forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Vi bemærker i den forbindelse, at det fremgår af miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, at et af formålene med en miljøvurdering er, at der tidligt i processen omkring et projekt tages hensyn til "kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser".

Vi finder derfor, at [A]s interesse i klagerne til Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke har en sådan karakter, at der med hans medvirken kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Vi vurderer på den baggrund, at [A] ikke kan anses for inhabil i sagerne.

Vi beder om kommunens bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder kommunen om inden 4 uger at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunen anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Hanne Agerbek Christensen

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019

Forvaltningsloven, senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014

Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (miljøvurderingsloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023