



Ankestyrelsens brev til Bornholms Regionskommune

Tilsynsudtalelse om dispensation efter planlovens § 19

27. juni 2023

Bornholms Regionskommune har den 8. november 2022 skrevet til Ankestyrelsen.

J.nr. 22-49963

Bornholms Regionskommune har bedt Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse om, hvorvidt varetagelse af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp er et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn, der kan inddrages ved behandlingen af en ansøgning om dispensation fra en lokalplans krav om helårsbeboelse efter planlovens § 19.

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Resumé

Ankestyrelsen vurderer på baggrund af udtalelser fra Kirkeministeriet og den daværende Bolig- og Planstyrelse, at det ikke på det foreliggende grundlag er muligt at fastslå, om det vil være lovligt at inddrage hensynet til varetagelsen af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp ved behandlingen af en ansøgning om dispensation fra en lokalplans krav om helårsbeboelse efter planlovens § 19.

Vi vurderer således, at en afklaring af, om varetagelse af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp er et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn, der kan inddrages ved behandlingen af en ansøgning om dispensation fra en lokalplans krav om helårsbeboelse efter planlovens § 19, bør ske i forbindelse med Planklagenævnets behandling af en konkret klagesag.

Sagens oplysninger

Bornholm Regionskommune anmodede i brev af 8. november 2022 Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt regionskommunen kan dispensere fra planlovens § 19 under hensyntagen til at ville sikre varetagelsen af visse kritiske samfundsopgaver i regionskommunen.

Følgende fremgår om baggrunden for Bornholms Regionskommunes anmodning til Ankestyrelsen:

”Bornholms Hospital har henvendt sig til Bornholms Regionskommune, fordi regionskommunen har givet flere afslag på ansøgninger om samtykke til at fravige bopælspligten fra læger ansat på hospitalet.

Bornholms Regionskommune forstår henvendelsen som et ønske om, at regionskommunen ændrer sin praksis således, at der gives samtykke til at fravige bopælspligten efter Lov om boligforhold § 7, stk. 1 / dispensation fra Lokalplan 103, Temalokalplan om helårsbeboelse, med hjemmel i Planlovens § 19.

Hospitalsledelsen har oplyst, at de har rekrutteringsproblemer og at det er næsten umuligt at ansætte speciallæger som fx anæstæsilæger på fuld tid. De ansætter derfor læger på deltid, der tillige har en anden ansættelse i Region Hovedstaden. Lægerne har behov for en sekundær bolig på Bornholm, som hospitalet ikke har mulighed for at tilbyde.

Da der ikke er en konkret hjemmel til at give samtykke til fravigelse af kravet om helårsbeboelse begrundet i varetagelse samfundskritiske hensyn, beror lovligheden af et samtykke på en fortolkning af reglerne i Planloven og Lov om boligforhold.

Her er det helt centralt, at der lovligt kan lægges vægt på varetagelse af samfundskritiske opgaver som argument for at fravige lovgivningen.

Administrationen i regionskommunen kan ikke afvise, at hensynet til varetagelse af samfundskritiske opgaver vil være et lovligt hensyn i forhold til Planloven og Lov om boligforhold.

Men administrationen kan heller ikke udelukke, at det i forhold til disse to love vil være ulovligt at lægge vægt på hensynet til varetagelsen af kritiske samfundsopgaver.

[...]

Ifølge Hospitalet skal læger med akutfunktioner ifølge deres kontrakt kunne stille på hospitalet inden for 15 minutter. Skal det kunne lade sig gøre, er disse læger ifølge Bornholms Hospital nødt til at bo i Rønne, hvor der er bopælspligt.

Hospitalet peger på, at bopælspligtkravene i deres nuværende form udgør en risiko for, at læger med nødvendige kompetencer fravælger en ansættelse på Bornholms Hospital. Hospitalet ønsker en løsning, der sikrer, at læger ansat med akut-funktioner på hospitalet får lettere ved at etablere sig med en sekundær bolig i Rønne.”

Det fremgår af Bornholms Regionskommunes anmodning, at kommunen er i tvivl om, hvorvidt hensynet til varetagelse af samfundskritiske opgaver er et lovligt hensyn i medfør af planloven. Følgende fremgår bl.a. af regionkommunens anmodning (fodnoter udeladt af Ankestyrelsen):

”4. Sammenfatning af kommunens retsopfattelse

Regionskommunens håndhæver bopælspligten efter Lov om boligforhold og kravet om helårsbeboelse efter lokalplan 103. Regionskommunen er af den opfattelse, at Regionskommunen kun kan give samtykke til at fravige bopælspligten efter Boligreguleringslovens bestemmelser og administrationsgrundlaget i samme omfang, som der er adgang til at give en dispensation til at fravige en kravet om helårsbeboelse efter Lokalplan 103.

Regionskommunens er derudover af den opfattelse, at

- A. der efter hovedreglen om dispensation i Planlovens § 19, stk. 1, jfr. stk. 2, kun kan meddeles dispensation fra Lokalplan 103's anvendelsesbestemmelse i ganske særlige tilfælde, fx hvis der er tale om en anvendelse, som ligger meget tæt på den umiddelbart tilladte anvendelse eller repræsenterer en mindre betydende afvigelse
- B. det ikke vil være muligt at give en generel dispensation fra Lokalplan 103's anvendelsesbestemmelse vedrørende helårsbeboelse.

Regionskommunen vurderer, at en administrativ praksis, der efter en konkret og individuel vurdering af hver enkelt sag, tager højde

for at ganske få personer, der varetager kritiske samfundsopgaver på øen, kan være en mindre betydende afvigelse i forhold til Lokalplan 103; dette såvel kvantitativt set i relation til samtlige de af lokalplanen 8 omfattede byer som kvalitativt set i relation til betydningen for Rønne bys knap 14.000 indbyggere.

Da der imidlertid ikke er en konkret hjemmel til at give samtykke til fravigelse af kravet om helårsbeboelse begrundet i varetagelse samfundskritiske hensyn, beror lovligheden af et samtykke på en fortolkning af reglerne i Planloven og Boligreguleringsloven.

Her er det helt centralt, at der lovligt kan lægges vægt på varetagelse af samfundskritiske opgaver som argument for at dispensere fra Planlovens § 19, stk. 1.

Regionskommunen kan altså ikke afvise, at hensynet til varetagelse af samfundskritiske opgaver vil være et lovligt hensyn i forhold til Planloven og Lov om boligforhold. Men Regionskommunen kan heller ikke udelukke, at det i forhold til disse to love vil være ulovligt at lægge vægt på hensynet til varetagelsen af kritiske samfundsopgaver.”

Ankestyrelsen bad den 15. november 2022 det daværende Indenrigs- og Boligministerium om en udtalelse om, hvorvidt varetagelse af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp efter ministeriets opfattelse kan være et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn, der kan inddrages ved behandlingen af en ansøgning om dispensation fra en lokalplans krav om helårsbeboelse.

Det daværende Indenrigs- og Boligministerium videresendte henvendelsen til den daværende Bolig- og Planstyrelse.

Den daværende Bolig- og Planstyrelse sendte den 22. december 2022 en udtalelse til Ankestyrelsen, hvoraf følgende bl.a. fremgår:

”Om dispensation efter planlovens § 19

[...]

Bolig- og Planstyrelsens fagområder vedrørende plan og landdistriktsudvikling er med kongelig resolution af 15. december 2022 ressortoverført til Kirkeministeriet.

[...]

Bornholms Regionskommune har i brev af 1. juli 2022 anmodet Bolig- og Planstyrelsen om en vejledende udtalelse om, hvorvidt regionskommunen kan dispensere fra planlovens § 19 under hensyntagen til at ville sikre varetagelsen af visse kritiske samfundsopgaver i regionskommunen.

Bolig- og Planstyrelsen har i brev af 16. september 2022 bl.a. svaret Bornholms Regionskommune, at:

“En kommune har mulighed for at træffe afgørelse om dispensation fra en lokalplan, som kan tidsbegrænses til maksimalt 3 år, dog 10 år for studieboliger, jf. § 19, stk. 1. Dette gælder, selvom dispensationen er i strid med lokalplanens principper.

En kommune skal ved afgørelsen af, om der kan meddeles dispensation efter planlovens § 19, lægge vægt på saglige og planlægningsmæssigt relevante hensyn. Planlægningsmæssigt relevante hensyn omfatter bl.a. hensynet til, at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund, jf. formålet med planloven i § 1, stk. 2, nr. 1. Bolig- og Planstyrelsen er ikke bekendt med praksis om, hvorvidt varetagelse af kritiske samfundsopgaver så som lægehjælp i en kommune vil være et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn efter planloven og kan derfor ikke udtale sig konkret herom.”

Bolig- og Planstyrelsen kan henholde sig til ovenstående svar. Bornholms Regionskommune skal selv foretage en konkret vurdering i sagen, og Bolig- og Planstyrelsen kan alene udtale sig vejledende. Det er Planklagenævnet og i sidste ende domstolene, som tager stilling til, om en kommune lovligt kan dispensere fra en lokalplan.

Bolig- og Planstyrelsen har i den forbindelse noteret sig, at Bornholms Regionskommune er af den opfattelse, at fordi regionskommunens kompetence til at meddele dispensation fra Lokalplan 103 er et skøn, kan sådanne afgørelser ikke påklages til Planklagenævnet (fremgår af side 6 i Ankestyrelsens brev til Indenrigs- og Boligministeriet). Bolig- og Planstyrelsen bemærker

hertil, at en kommunalbestyrelses dispensation fra en lokalplan kan påklages til Planklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 3. Den retlige klageadgang omfatter lovligheden af den meddelte dispensation i bred forstand. Planklagenævnet vil således bl.a. kunne prøve, om afgørelsen om dispensation er i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige regler, herunder officialprincippet og reglerne om partshøring, og om afgørelsen om dispensation har hjemmel i planloven, herunder om kommunen med afgørelsen har varetaget saglige og planlægningsmæssigt relevante hensyn.”

Ankestyrelsen bad på baggrund af den daværende Bolig- og Planstyrelses svar den 20. februar 2023 Kirkeministeriet om en udtalelse om, hvorvidt varetagelse af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp kan være et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn, der kan inddrages ved behandling af en ansøgning om dispensation fra en lokalplans krav om helårsbeboelse.

Kirkeministeriet har den 23. marts 2023 sendt en udtalelse til Ankestyrelsen, hvoraf følgende bl.a. fremgår:

”Kirkeministeriet er ikke bekendt med forarbejder, der omtaler, hvorvidt varetagelsen af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp i en kommune er et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn efter planloven, jf. formålsbestemmelsen i planlovens § 1. Kirkeministeriet er heller ikke bekendt med praksis om, hvorvidt varetagelsen af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp i en kommune er et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn efter planloven.

På baggrund af Kirkeministeriets forståelse af planlovens formålsbestemmelse er det ministeriets vejledende vurdering, at hensynet til at varetage kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp umiddelbart ikke vurderes at være et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn, der kan inddrages ved behandlingen af en ansøgning om dispensation fra en lokalplans krav om helårsbeboelse.

Kirkeministeriet understreger, at det i tilfælde af en klage vil være Planklagenævnet, der skal afgøre, om en kommune har varetaget saglige og planlægningsmæssigt relevante hensyn i konkrete sager om dispensationer fra en lokalplan. Ovenstående vejledende

vurdering er derfor med forbehold for Planklagenævnets eventuelle afgørelser af spørgsmålene i konkrete sager.

Kirkeministeriet kan i øvrigt henlede Ankestyrelsens opmærksomhed på, at Planklagenævnet i afgørelsen NMK-33-04082 fandt, at trafiksikkerhedshensyn i forhold til en sag omhandlende et skilt med lys, ikke var et planmæssigt relevant hensyn. Planklagenævnet lagde særligt vægt på, at hensynet til trafiksikkerhed ikke indgår som et af de hensyn, som planloven særligt tilsigter at varetage, jf. planlovens § 1, og at hensynet til trafiksikkerheden i det konkrete tilfælde varetages af politiet i medfør af færdselslovens § 99, stk. 3, hvorefter politiet kan forlange skilte fjernet, hvis de kan virke vildledende eller være til ulempe for færdslen.”

Reglerne

Planlovens §§ 1, 19, stk. 1 og 2, og 58, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 1. Loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand.

Stk. 2. Loven tilsigter særlig,

- 1) at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund,
- 2) at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber,
- 3) at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst,
- 4) at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig naturværdi og landskabelig værdi,
- 5) at biodiversiteten understøttes, og at forurening af luft, vand og jord samt støjulempere forebygges,
- 6) at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet, og
- 7) at alsidighed i boligsammensætningen fremmes gennem mulighed for planlægning for almene boliger i byerne.

§ 19. Kommunalbestyrelsen kan dispensere fra bestemmelser i en lokalplan eller en plan m.v., der er opretholdt efter § 68, stk. 2, hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i planen, eller tidsbegrænses til maksimalt 3 år, dog 10 år for studieboliger, jf. dog stk. 3, § 5 u, § 36, stk. 1, nr. 18, og § 40.

Stk. 2. Videregående afvigelser end omhandlet i stk. 1 kan kun foretages ved tilvejebringelse af en ny lokalplan.

§ 58. Til Planklagenævnet kan påklages:

- 1) Kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 35, stk. 1, jf. dog § 4 a, stk. 4, og § 5, stk. 5.
- 2) Kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 47, stk. 1.
- 3) Kommunalbestyrelsens afgørelser om andre forhold, der er omfattet af denne lov og regler udstedt i medfør af loven, for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. dog stk. 2."

Planlovens § 1, stk. 1, blev nyaffattet ved lov nr. 668 af 8. juni 2017. Følgende fremgår bl.a. af bemærkningerne til lovforslaget:

"Ved den foreslåede nyaffattelse af § 1, stk. 1, ændres planlovens formålsbestemmelse. Med nyaffattelsen videreføres også gældende ret og hensynet til en bæredygtig udvikling og levevilkårene for mennesker, dyr og planter er grundlæggende for arealplanlægningen og natur- og miljøbeskyttelsen fastholdes.

Ved nyaffattelsen vil bestemmelsen herefter afspejle de samfundsmæssige udfordringer, som loven skal være med til at imødekomme i forhold til at skabe gode rammer for vækst, udvikling og øget økonomisk velstand, ligesom den foreslåede bestemmelse er en modernisering og sproglig forenkling af bestemmelsen. Bestemmelsen ændres, så der både er fokus på virksomheders og borgernes muligheder for at skabe vækst og udvikling i hele Danmark og hensyn til natur og miljø. Den foreslåede ændring af formålsbestemmelsen skal være med til at sikre, at der ved planlægningen og administration efter loven i øvrigt gives gode rammer for vækst, udvikling og øget økonomisk velstand samtidig med, at der fortsat skal værnes om landets natur og miljø.

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

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

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen lægger til grund, at Bornholms Regionskommune i flere tilfælde har givet afslag på ansøgninger om at fravige bopælspligten for læger ansat på Bornholms Hospital. Bornholms Hospital har anmodet Bornholms Regionskommune om at ændre regionskommunens praksis, fordi hospitalet har vanskeligt ved at tiltrække læger.

Bornholms Regionskommune ønsker på denne baggrund en afklaring af, om varetagelsen af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp er et sagligt og planlægningsmæssigt hensyn, der kan inddrages ved behandlingen af en ansøgning om dispensation fra en lokalplans krav om helårsbeboelse efter planlovens § 19.

Ankestyrelsen vurderer på baggrund af udtalelser fra Kirkeministeriet og den daværende Bolig- og Planstyrelse, at det ikke på det foreliggende grundlag er muligt at fastslå, om det vil være lovligt at inddrage hensynet til varetagelsen af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp ved behandlingen af en ansøgning om dispensation fra en lokalplans krav om helårsbeboelse efter planlovens § 19.

Vi vurderer således, at en afklaring af, om varetagelse af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp er et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn efter planloven, bør ske i forbindelse med Planklagenævnets behandling af en konkret klagesag.

Ankestyrelsen lægger vægt på Kirkeministeriets oplysninger om, at det på baggrund af ministeriets forståelse af planlovens formålsbestemmelse er ministeriets vejledende vurdering, at hensynet til at varetage kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp umiddelbart ikke vurderes at være et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn, der kan inddrages ved behandlingen af en ansøgning om dispensation fra en lokalplans krav om helårsbeboelse. Kirkeministeriet understreger, at dets vejledende vurdering er med forbehold for Planklagenævnets eventuelle afgørelse af spørgsmålet i konkrete sager.

Vi lægger også vægt på, at der efter det oplyste ikke tidligere er taget stilling til, om varetagelsen af kritiske samfundsopgaver som

eksempelvis lægehjælp er et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn efter planloven.

Vi henviser til den daværende Bolig- og Planstyrelses oplysninger om, at styrelsen ikke er bekendt med praksis om, hvorvidt varetagelse af kritiske samfundsopgaver så som lægehjælp i en kommune vil være et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn efter planloven, og at styrelsen derfor ikke kan udtale sig konkret herom.

Vi henviser også til Kirkeministeriets oplysninger om, at ministeriet ikke er bekendt med forarbejder eller praksis, der kan belyse om varetagelsen af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp er et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn efter planloven.

Endelig lægger vi vægt på oplysningerne om, at Bornholms Regionskommunes eventuelle afgørelse om dispensation fra en lokalplans krav om helårsbeboelse efter planlovens § 19 vil kunne påklages til Planklagenævnet, og at nævnet i denne forbindelse vil kunne tage stilling til, om varetagelsen af kritiske samfundsopgaver som eksempelvis lægehjælp er et sagligt og planlægningsmæssigt relevant hensyn efter planloven.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk

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 ikke behandle en sag, hvis en anden klage- eller tilsynsmyndighed kan tage stilling til sagen. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 3.

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

Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition.

Venlig hilsen

Pernille Schiøtt-Stenbæk

Kopi er sendt til:

Kirkeministeriet

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019

Lovbekendtgørelse om planlægning (planloven) nr. 1157 af 1. juli 2020,
med senere ændringer