



Ankestyrelsens brev
til Lejre Kommune

16. december 2024

Tilsynsudtalelse om inhabilitet

J.nr. 23-6646

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om inhabilitet i forbindelse med vedtagelse af Lejre Kommunes Kommuneplan 2021.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Tel +45 3341 1200

Ankestyrelsen vurderer, at det forhold, at [A]s ægtefælle er indehaver af det arkitektfirma, der har udarbejdet et arkitektprospekt for et område omfattet af kommuneplanen, ikke kan begrunde, at [A] var inhabil i forbindelse med behandling af den del af kommuneplanen, der omhandlede det pågældende område.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen finder ikke anledning til at rejse en tilsynssag for så vidt angår vurderingen af [B]s habilitet.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Det forhold, at [A] og [B], da de blev anset for inhabile i relation til dele af kommuneplanen, blev anset for inhabile i forhold til sagen om vedtagelse af Kommuneplan 2021 som helhed, giver ikke Ankestyrelsen anledning til at rejse en tilsynssag.

Vi beder kommunalbestyrelsen om inden 2 måneder at oplyse, hvad vurderingen af [A]s habilitet giver anledning til.

Sagens oplysninger

Kommunalbestyrelsen i Lejre Kommune behandlede den 27. juni 2022 sagen om Lejre Kommuneplan 2021, hvor kommuneplanen blev endeligt godkendt.

Af udkastet til kommuneplanen fremgår følgende under "7.B12 – Kirke Hyllinge, Vintappervej" om anvendelsen af området:

"Anvendelse

Generel anvendelse er boligområde

Specifik anvendelse er angivet til **åben-lav boligbebyggelse, tæt-lav boligbebyggelse, kontor- og serviceerhverv, let industri og håndværk, nærrecreativt område**

Lokalplanområdet skal inddeles i delområder. Der skal udlægges et delområde med rekreative arealer, som skal udgøre 30-40 % af det samlede lokalplanområde – se de generelle rammer for lokalplanlægning."

Af udkastet fremgår desuden følgende under "99.T9 – Landzoneområder, Solcelleanlæg syd for Biltris" om anvendelsen af området:

Anvendelse

Generel anvendelse er **teknisk anlæg**

Specifik anvendelse er angivet til **nærrecreativt område, solenergianlæg"**

Af referat fra kommunalbestyrelsesmødet fremgår bl.a. følgende:

"[A] (C) rejste spørgsmål om sin habilitet grundet LB nr. 124. Kommunalbestyrelsen erklærede [A] (C) inhabil og hun deltog ikke i behandlingen.

[C] (C) deltog i sagens behandling som suppleant for [A] (C).

[B] (V) rejste spørgsmål om sin habilitet grundet LB nr. 56. Kommunalbestyrelsen erklærede [B] (V) inhabil og han deltog ikke i behandlingen.

[D] (V) deltog i sagens behandling som suppleant for [B] (V)".

[A] og [B] rettede ved brev af 25. januar 2023 en fælles henvendelse til Ankestyrelsen. Det fremgik, at de ønskede Ankestyrelsens stillingtagen til, om vurderingen af habilitetsspørgsmålet var korrekt, når man tog sagens omfang og medlemmernes interesse i en meget lille del af den samlede plan i betragtning.

[A] og [B] ønskede desuden Ankestyrelsens stillingtagen til, om de to delelementer kunne eller burde have været udskilt til to selvstændige

beslutningspunkter, hvor [A] og [B] kunne undlade at deltage i beslutningen.

Af henvendelsen fremgik følgende om [A] og [B]s interesser i kommuneplanen:

“[A] (C)- interesse

LB nr. 124 angår et område, som foreslås medtaget i kommuneplanramme 7.b12. Området er beliggende Vintappervej 41 og 43, 4070 Kirke Hyllinge – og beskrives nærmere på side 487 i forslag til Kommuneplan 2021.

[A] er gift med indehaveren af et arkitektfirma, som har udarbejdet et arkitektprospekt for området, der er omfattet af kommuneplanramme 7.b.12 – Kirke Hyllinge Vintappervej.

Det kan i den forbindelse oplyses, at arkitektprospektet ikke er en forudsætning for et områdets udpegning til bolig-/erhvervsudvikling – dette er først af betydning i lokalplanfasen.

[B] (V) – interesse

LB nr. 56 angår opførelse af solceller som led i kommunens forpligtelse til at blive CO₂-neutral i 2050. Kommuneplanen udlægger 100 ha til opførelse af solceller i det åbne land.

[B] (V) ejer 12 ha ud af de udlagte 100 ha. De udlagte arealer fremgår af side 779 i udkast til Kommuneplan 2021 – 99.T9 – Landzoneområder, Solcelleanlæg syd for Biltris.”

Ankestyrelsen bad den 3. februar 2023 Lejre Kommune om en udtalelse på baggrund af henvendelsen.

Lejre Kommune skrev den 30. marts 2023 bl.a. følgende til Ankestyrelsen:

“Kommunalbestyrelsens vurdering

Indledningsvist kan oplyses, at Kommunalbestyrelsen tog stilling til Lejre Kommuneplan 2021 på mødet den 27. juni 2022, hvor [A] og [B] blev erklæret inhabile i sagen. Kommunalbestyrelsen har ikke yderligere tilføjelser til beskrivelsen af de faktiske forhold omkring

Lejre Kommuneplan 2021, som anført i henvendelsen fra [A] og [B].

Fokus i det følgende vil derfor være at redegøre for de overvejelser, som lå bag Kommunalbestyrelsens beslutning om at erklære de to kommunalbestyrelsesmedlemmer inhabile i behandlingen af Lejre Kommuneplan 2021. Det bemærkes, at spørgsmålet om inhabilitet blev rejst af de to kommunalbestyrelsesmedlemmer.

[B] (V)

I Lejre Kommuneplan 2021 udlægges der ca. 100 ha jord til opførelse af solceller. De 100 ha jord er fordelt på flere forskellige lokationer i kommunen. Se tema om energiforsyning i den gældende kommuneplan her:

<https://lejre.viewer.dkplan.niras.dk/plan/6#/9943>.

[B] ejer 12 ha af de ca. 100 ha, der blev udlagt til solceller: Kommuneplanramme 99.T9. Området var i Forslag til Kommuneplan 2021 vist på side 779 og omtalt i bilag 1 under LB nr. 56.

Selvom et areal i landzonen er udlagt til solceller i kommuneplanen, vil det kræve en lokalplan fra planmyndigheden forud for opførelsen af solcellerne. Arealejer vil altså ikke alene kunne støtte ret på kommuneplanen.

Solcelleparker på landbrugsjord kan være en god forretning for ejeren af jorden, som giver mulighed for fortjeneste både i forhold til eget forbrug af strøm og salg af overskudsstrøm til markedet. Og det giver ejendommen en grønnere profil, som kan hæve ejendomsværdien.

Af disse årsager fandt Kommunalbestyrelsen, at [B] havde en sådan særlig økonomisk interesse i vedtagelsen af LB nr. 56, at han måtte anses for inhabil i henhold til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

[A] (C)

I Lejre Kommuneplan 2021 er der medtaget et byudviklingsområde: kommuneplanramme 7.B12. For at området kan realiseres kræves yderligere planlægning i form af en

lokalplanplan. Området var i Forslag til Kommuneplan 2021 omtalt på side 487.

[Arkitektfirma] har udarbejdet et arkitektprospekt for området, der er omfattet af kommuneplanramme 7.B12 – Kirke Hyllinge Vintappervej. [Arkitektfirma] har derfor en særlig økonomisk interesse i, at det pågældende område medtages i kommuneplanrammen, da det har betydning for, om det udarbejdede prospekt kan blive en realitet.

[A] er gift med indehaveren af [arkitektfirma], og hun blev derfor anset for inhabil i henhold til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2.

Kommunalbestyrelsens bemærkninger

Det er fortsat Kommunalbestyrelsens vurdering, at de to kommunalbestyrelsesmedlemmer var inhabile i de ovenfor anførte delelementer i Lejre Kommuneplan 2021.

Selvom de to medlemmer alene var inhabile i en meget lille del af den samlede kommuneplan, er der efter Kommunalbestyrelsens vurdering ikke adgang til at se bort herfra. Kommunalbestyrelsen er derfor enig i, at det er vigtigt at få afklaret spørgsmålet om proportionalitet i habilitetsbeslutningen.

Det havde efter Kommunalbestyrelsens vurdering været hensigtsmæssigt, om der havde været mulighed for at udskille de to delelementer (LB nr. 56 og LB nr. 124) til særskilt behandling, sådan at [B] kunne erklæres inhabil i behandlingen af LB nr. 56, og [A] kunne erklæres inhabil i behandlingen af LB nr. 124.

Kommunalbestyrelsen støtter dermed kommunalbestyrelsesmedlemmernes ønske om at få afdækket lovligheden af at udskille de to delelementer til selvstændige beslutningspunkter.

Kommunalbestyrelsen bemærker, at der også i fremtidige kommuneplansager vil opstå inhabilitetsproblematikker, da kommunalbestyrelsesmedlemmerne skal have bopæl i kommunen, og derfor kan blive personligt berørt af kommuneplanen. Det er en problematik, som også må gælde for landets øvrige kommuner, og det er derfor af stor vigtighed at få en afklaring på de påklagede forhold.”

Ankestyrelsen bad den 22. maj 2023 Lejre Kommune om en supplerende udtalelse for så vidt angik den del af sagen, der omhandler spørgsmålet om [A]s habilitet.

Vi bad om, at kommunen nærmere redegjorde for omstændighederne omkring prospektet udarbejdet af [arkitektfirma], herunder om at kommunen oplyste, om der var andre prospekter vedrørende området end det nævnte og i givet fald antallet af prospekter. Vi bad også om, at kommunen nærmere beskrev den nødvendige proces fra en vedtagelse af et forslag i kommuneplanen til en eventuel gennemførelse af et prospekt.

Lejre Kommune skrev den 29. august 2023 bl.a. følgende til Ankestyrelsen:

"Kommunalbestyrelsens vurdering

Om der har været andre prospekter:

Lejre Kommune kan oplyse, at der ikke været yderligere prospekter i forbindelse med bygherres anmodning om udlægning af yderligere byudviklingsarealer i Kommuneplan 2021.

Omstændighederne omkring det nævnte prospekt udarbejdet af [arkitektfirma]:

En del af området er allerede udlagt til erhverv i kommuneplanen, og det blev det allerede i Kommuneplan 2009. I forbindelse med høringen af Plan- og Bæredygtighedsstrategi 2020 sendte bygherre et skitseprojekt, der skulle visualisere, hvordan det allerede kommuneplanlagte areal kunne kobles til et byudviklingsareal mod øst, da Kommunalbestyrelsen ønsker, at det samlede kommende bybånd syd for Kirke Hyllinge skal vejbetjenes både fra Karlebyvej og fra Vintappervej. Trafikbetjeningen i og omkring de nye byudviklingsområder i Kirke Hyllinge har i de seneste år fyldt meget i den lokale debat, og derfor var det oplagt for bygherre at vise, at dette område kunne være med til at aflaste trafikken på Karlebyvej.

Skitseprojektet som [arkitektfirma] har udarbejdet for bygherre har imidlertid ikke en sådan detaljeringsgrad, så det kan bruges til at realiseres. Det har alene været brugt til at visualisere, hvordan et

område evt. kunne disponeres for at skabe grundlag for, om området skulle med i Kommuneplanen.

Processen fra vedtagelse af et forslag i kommuneplanen til en eventuel gennemførelse af et prospekt:

Det kan oplyses, at Kommuneplanen er Kommunalbestyrelsens overordnede plan for kommunens fysiske udvikling og danner de overordnede rammer for den fysiske udvikling for Lejre Kommune de næste 12 år. En Kommuneplan er ikke direkte gældende overfor borgerne, men er alene retningsvisende for kommunens egne planer og fastsætter rammerne og grundlaget for potentielle fremtidige lokalplaner. Kommuneplanen skal således overholdes, når der laves lokalplan.

En lokalplan består af detaljerede og specifikke beskrivelser for et konkret afgrænset geografisk område og indeholder deraf mere juridisk bindende bestemmelser for borgerne.

For at byudviklingsområdet kan realiseres skal der udarbejdes separate lokalplaner for flere delområder. I forbindelse med konkret lokalplanarbejde beder administrationen bygherre om forskelligt materiale og redegørelser. Der skal udarbejdes en beskrivelse af det ønskede projekt, redegøres for regnvandshåndtering og evt. støj, udarbejdes forskellige kortbilag. Samarbejdet om at udarbejde en lokalplan med Lejre Kommune er beskrevet nærmere her: <https://lejre.viewer.dkplan.niras.dk/plan/1#/13556>

Arbejdet med en lokalplan tager ca. ét år. Lokalplanen giver bygherre klarhed/sikkerhed for hvad der kan bygges på arealet. Ydermere er det også med vedtagelsen af lokalplanen, at området ændrer status fra landzone til byzone. Denne sikkerhed er nødvendig før næste fase: projekteringen, kan sættes i gang. Det er først i projekteringen at et projekt/prospekt bliver modnet i en grad, så det kan udbydes til en entreprenør og kan efterfølgende bygges. Hvis bygherre ikke selv ønsker at udvikle arealet er det også først med lokalplanen i hånden, at der er skabt merværdi til at området, enten som storparceller eller mindre grunde, kan sælges videre og på den vis kapitaliseres.

Arbejdet med en lokalplan er et selvstændigt udviklingsforløb med et højere detaljeringsniveau. Det tager ikke nødvendigvis

udgangspunkt i et visualiseringsmateriale, der er indleveret i forbindelse med en kommuneplanproces.

Hvem bygherre vælger som rådgiver for det efterfølgende lokalplanarbejde står dem derfor frit for. Vi har eksempler på, at samme rådgiver har bistået i lokalplanprocessen også, men også det modsatte.”

Regler

Planlovgivning

Af planlovens § 12, stk. 1, fremgår følgende om kommunalbestyrelsens pligt til at virke for kommuneplanens gennemførelse:

”§ 12. Kommunalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, jf. dog § 19 og 40.”

Det følger af planlovens § 12, stk. 1, at kommuneplanen som udgangspunkt ikke har direkte retsvirkning for borgere eller andre, men alene for kommunalbestyrelsen, der skal ”virke for” gennemførelse af kommuneplanen. Det betyder, at kommunen både i sin faktiske og retlige virksomhed skal arbejde for, at kommuneplanens bestemmelser omsættes til virkelighed.

Af vejledning nr. 9756 af 15. maj 2008 fremgår bl.a. følgende om planlovens § 12, stk. 1:

”Kommuneplanen er ikke direkte bindende for borgerne, dvs. at fx grundejere ikke er umiddelbart forpligtede til at overholde planen. Der skal ikke meddeles tilladelse efter kommuneplanen, og der kan således heller ikke stilles vilkår. Det giver derfor ikke mening at tale om at dispensere fra kommuneplanen.

Men efter planlovens § 12, stk. 1, har kommunalbestyrelsen pligt til at virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen.

De kommunale myndigheder skal således i deres faktiske virksomhed og i deres administration arbejde for, at kommuneplanen omsættes til virkelighed. Det betyder fx, at kommunalbestyrelsen skal vurdere såvel konkrete ansøgninger

som kommunens egne dispositioner som bygherre m.m. i relation til kommuneplanens bestemmelser.”

Inhabilitet

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 kommunalbestyrelsesmedlemmers såkaldte specielle inhabilitet, dvs. tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem 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 kommunalbestyrelsesmedlem er udelukket fra at deltage i afgørelsen af en sag.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet gælder, jf. § 2, stk. 1 og 2, 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 bl.a. af forvaltningslovens § 3, stk. 1 og 2:

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

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
[...].
- 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 er 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.

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 interessen 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 kommunalbestyrelsesmedlem 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 kommunalbestyrelsesmedlemmer kan deltage i sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsen og stående udvalg.

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 Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2021, side 181 ff., samt til

Forvaltningsret, Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, side 249 ff.

Det fremgår af både forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, at der skal foreligge en "særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald". Der foreligger således kun inhabilitet efter § 3, stk. 1, nr. 2, hvis familiemedlemmet til forvaltningspersonen selv ville have været inhabil efter § 3, stk. 1, nr. 1.

Den personlige eller økonomiske interesse skal være af en sådan størrelse, at man med rimelighed ud fra en generel bedømmelse kan gå ud fra, at den vil være egnet til at kunne påvirke sagsbehandlingen. Det er desuden en forudsætning, at der ikke er tale om en interesse af mere almen karakter.

At interessen skal være særlig, betyder først og fremmest, at den i forhold til den pågældende forvaltningsperson skal have en vis individuel og konkret karakter.

Er der tale om en beslutning af generel karakter kræves en større grad af påvirkning, før inhabilitet indtræder. Eksempelvis vil det forhold, at et kommunalbestyrelsesmedlem inden for et område, for hvilket der udarbejdes et lokalplanforslag, normalt ikke bevirke, at medlemmet må anses som inhabil ved behandlingen af forslaget, blot fordi forslaget får eller kan få virkninger i forhold til medlemmet, når medlemmet ikke berøres væsentligt anderledes end andre. Hvis den pågældende berøres særligt af planen, vil der dog også i sager af generel karakter kunne foreligge inhabilitet. Det indgår i vurderingen, hvor mange der berøres af beslutningen, og der vil derfor hyppigere være tale om inhabilitet i forhold til en lokalplan, der kun berører få ejendomme, end i forhold til en bredere lokalplan eller en kommuneplan.

At interessen skal være konkret betyder, at den ikke må være af meget hypotetisk eller indirekte karakter. Jo flere forudsætninger eller led, der må indsættes i ræsonnementet, for at en bestemt afgørelse kan tænkes at udløse en fordel for den pågældende, jo længere fjerner man sig fra, at der er tale om en "særlig inhabilitetsbegrundende" interesse.

I vurderingen af den personlige eller økonomiske interesse skal også indgå, hvor direkte og sikkert det er, at et givent udfald af sagen vil fremkalde de pågældende økonomiske konsekvenser, og hvor langt ude i fremtiden gevinsten eller tabet i givet fald vil indtræde. Jo mere indirekte, usikre og fremtidige de økonomiske konsekvenser er, desto

større krav må der stilles til omfanget af de forventede konsekvenser af den pågældende beslutning.

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 upartisk.

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, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2021, side 181 ff., Forvaltningsret, Niels Fenger (RED.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, side 249 ff., og Inhabilitet i Forvaltningen, Karnov Group, 2. udgave 2022, side 75 f.

Praksis

I U 1989.753 H havde et byrådsmedlem i perioden mellem behandlingen af et forslag til en kommuneplan og selve vedtagelsen af kommuneplanen erhvervet fire ejendomme beliggende i et område, der med kommunalplanen blev udlagt til centerområde. Kommuneplanen indebar en ændret bebyggelsesprocent og en betydelig forøgelse af bebyggelsesmulighederne for ejendommene, der areal- og værdimæssigt udgjorde en stor del af det udlagte centerområde. Højesteret fandt, at byrådsmedlemmet ved erhvervelsen af de fire ejendomme fik en forøget, aktuel og væsentlig økonomisk interesse i kommuneplanens gennemførelse, og Højesteret fandt derfor, at Indenrigsministeriet ikke havde været uberettiget til i en udtalelse til Tilsynsrådet at give udtryk for, at medlemmet var inhabil ved vedtagelse af kommuneplanen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 15. juni 2021 angik inhabilitet i forbindelse med en sag om etablering af en nationalpark i et område, hvor tre kommunalbestyrelsesmedlemmers ejendomme var beliggende. Ministeriet udtalte, at medlemmernes interesse i en nationalpark i vidt omfang kunne betegnes som en ideelt betonet interesse. Der var endvidere ikke oplysninger i sagen om, at de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer ville blive berørt anderledes af en nationalpark end de øvrige borgere, hvis ejendomme lå inden for det

omhandlede område. Hertil kom, at den eventuelle økonomiske konsekvens var uaktualiseret og ikke nærmere konkretiseret, og på den baggrund var spørgsmålet om inhabilitet behæftet med en sådan tvivl, at der ikke var fuldt tilstrækkeligt grundlag for at statuere inhabilitet.

En utrykt højesteretsdom af 24. januar 2024 (Sag BS-29747/2023) angik inhabilitet i forbindelse med, at et Teknik & Miljøudvalg havde givet afslag på en virksomheds ansøgning om tilladelse til midlertidig grundvandssænkning. Et medlem af udvalget var medejer af flere matrikler, der lå tæt ved det mulige graveområdet, men han boede ikke selv på matriklerne. Han var desuden medunderskriver på et høringssvar, som ca. et år før behandlingen af sagen, var blevet indgivet til regionen i forbindelse med samme virksomheds ansøgning om tilladelse til råstofudvinding, og høringssvaret havde peget på en række generelle argumenter imod, at der blev givet tilladelse, herunder jordforurening, drikkevandsressourcer, grundvandsbeskyttelse og trafikale forhold. Høringssvaret indeholdt desuden et afsnit om ændringernes økonomiske betydning for kommunens borgere, og der var afslutningsvis anført: "Ændringer vil påvirke vores families økonomi drastisk". Højesteret fandt, at medlemmet ikke på grund af medejerskabet af ejendommene havde en særlig økonomisk interesse efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, og lagde i den forbindelse vægt på, at han ikke var direkte eller individuelt berørt af kommunens afgørelse og på at det var usikkert, om ejendommens værdi ville falde, hvis regionen gav tilladelse til råstofudvinding. Hertil kom, at der var tale om en afgørelse truffet af en mindre kommune, hvor spørgsmål om anvendelse af kommunens arealer må forventes jævnlige at kunne berøre kommunalbestyrelsens medlemmer i større eller mindre grad. Højesteret fandt, at bemærkningen om påvirkningen af bl.a. medlemmets families økonomi under de anførte omstændigheder ikke kunne føre til en anden vurdering. Højesteret fandt heller ikke, at bemærkningen gav tilstrækkeligt grundlag til at fastslå, at der i øvrigt forelå omstændigheder, der var egnede til at vække tvivl om upartiskhed, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

Særligt for så vidt angår speciel inhabilitet i forbindelse med behandling af et forslag til en kommuneplan har Statsforvaltningen Syddanmark i en udtalelse af 12. juni 2009 konkluderet, at et byrådsmedlem, der er inhabilt for en del af en kommuneplan, vil være inhabilt i forhold til den samlede kommuneplan, idet en kommuneplan kun kan behandles samlet.

Statsforvaltningen henviste til et hørings svar af 16. april 2009 fra By- og Landsskabsstyrelsen, hvoraf følgende fremgik:

”Styrelsen skal om planlovens regler for vedtagelse af kommuneplaner udtale følgende:

En kommuneplan forudsættes i loven at være et sammenfattende og logisk indbyrdes sammenhængende dokument (”fysisk” evt. i flere dokumenter/papirer, hvorfor en kommuneplan forudsættes vedtaget i én samlet beslutning, omfattende en række ”lag”, j fr. lovens § 11).

Kommuneplantillæg er mere begrænsede mht. indhold og ”lag”, men forudsættes ligeledes vedtaget i én samlet beslutning for alle de forhold, der indgår i tillægget.”

Statsforvaltningen Syddanmark fandt herefter, at der ikke var grundlag for at antage, at planloven giver adgang til at opsplitte kommuneplanen med mulighed for, at medlemmer, der er specielt inhabile i forhold til dele af planforslaget, kan deltage i andre dele af forslaget.

Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse er offentliggjort på www.ast.dk.

Sådan vurderer vi sagen

[A]

Ankestyrelsen vurderer, at der ikke er redegjort for forhold, der kan begrunde, at [A]s ægtefælle havde en sådan særlig personlig eller økonomisk interesse i den del af kommuneplanen, der omhandler Vintappervej i Kirke Hyllinge (LB nr. 124), at der for [A] forelå særlig inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2.

Vi lægger vægt på kommunens oplysninger om, at prospektet, der var udarbejdet af arkitektfirmaet tilhørende [A]s ægtefælle, var et skitseprojekt, der havde til formål at visualisere virkeliggørelsen af en del af kommuneplanen, men at der ikke var tale om et projekt, der var så detaljeret, at det umiddelbart kunne realiseres.

Vi lægger også vægt på, at en kommende lokalplan ikke nødvendigvis tager udgangspunkt i det udarbejdede projekt, ligesom bygherren efter det oplyste heller ikke nødvendigvis vælger den rådgiver, der har lavet det oprindelige prospekt, til at rådgive sig i det efterfølgende forløb.

Vi vurderer på den baggrund, at den økonomiske gevinst som [A]s ægtefælle vil kunne opnå som følge af vedtagelse af kommuneplanen, er forbundet med en sådan usikkerhed både i relation til spørgsmålet om, hvorvidt gevinsten faktisk vil indtræde, og i relation til størrelsen på og tidspunktet for den eventuelle gevinst, at der ikke er forhold, der kan begrunde, at [A] var inhabil ved behandlingen af kommuneplanen.

[B]

Ankestyrelsen finder efter en gennemgang af oplysningerne i sagen ikke anledning til at rejse en tilsynssag om vurderingen af [B]s habilitet i forhold til den del af kommuneplanen, der omhandler udlæg af arealer til solcelleanlæg i det åbne land (LB nr. 56).

Vi lægger vægt på, at kommuneplanen – selvom den ikke medfører nogen direkte rettighed for [B] – betyder, at kommunen bliver forpligtet til at arbejde for, at bl.a. en del af [B]s ejendom udlægges til solcelleanlæg, hvilket efter Ankestyrelsens vurdering må antages at have en væsentlig betydning for arealets værdi, også selvom der endnu ikke er vedtaget en lokalplan eller givet tilladelse til et konkret solcelleanlæg.

Vi lægger også vægt på, at [B] ejer et areal ud af seks arealer, der udlægges til solcelleanlæg, og at hans areal udgør 12 % af det samlede areal, der udlægges til solcelleanlæg.

Endelig lægger vi vægt på den økonomiske værdi, som [B] må forventes at opnå, hvis hans areal udlægges til solcelleanlæg, fordi han opnår mulighed for eget forbrug af strøm samt salg af overskudsstrøm, og fordi arealets værdi i forbindelse med udlejning eller salg må forventes at stige.

Vi vurderer på den baggrund, at det ikke giver os anledning til at rejse en tilsynssag, at [B] blev anset for at være inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

Kommuneplanen som én samlet beslutning

Ankestyrelsen finder ikke anledning til at rejse en tilsynssag for så vidt angår det forhold, at [A] og [B], da de blev anset for inhabile i relation til de nævnte dele af kommuneplanen, blev anset for inhabile i forhold til sagen om vedtagelse af Kommuneplan 2021 som helhed.

Vi henviser i den forbindelse til Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 12. juni 2009, hvoraf fremgår, at en kommuneplan forudsættes vedtaget i én samlet beslutning.

Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse om vurderingen af [A]s habilitet giver 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 kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

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]

[B]

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 planlægning (planloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024