

F.t.l. vedr. kommunal og amtskommunal administration

Lovforslag nr. L 162. Fremsat den 23. marts 1982 af Thorndahl (FP), Knud Lind (FP) og Maisted (FP)

Forslag

til

Lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om kommunal og amtskommunal administration på det bygge- og miljøretlige område

(Straf for kommunale overtrædelser af bygge-, miljø- og planlovgivningen)

§ 1

I lov om miljøbeskyttelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 345 af 25. juni 1981, foretages følgende ændring:

I § 83 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»Stk. 3. Beslutninger truffet af kommunalbestyrelse, amtsråd eller hovedstadsråd som myndighed straffes med bøde, hæfte eller fængsel i indtil et år, når beslutningen er i strid med denne lov eller i strid med forskrifter udstedt i medfør af denne lov.«

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

§ 2

I lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning, som ændret ved lov nr. 259 af 8. juni 1979, foretages følgende ændring:

I § 55 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Beslutninger truffet af kommunalbestyrelser som myndighed straffes med bøde, når beslutningen er i strid med denne lov eller i strid med forskrifter udstedt i medfør af denne lov.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

§ 3

I lov om by- og landzoner, jfr. lovbekendtgørelse nr. 300 af 23. juni 1980, foretages følgende ændring:

I § 24 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Beslutninger truffet af kommunalbestyrelse, amtsråd eller hovedstadsråd som myndighed straffes med bøde, når beslutningen er i strid med denne lov eller i strid med forskrifter udstedt i medfør af denne lov. Medvirker en kommunalbestyrelse til lovovertrædelser som anført i stk. 1, vil straffen ligeledes være bøde.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

§ 4

I byggelov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 530 af 25. oktober 1976, som ændret ved lov nr. 278 af 8. juni 1977, lov nr. 610 af 14. december 1977, lov 205 af 23. maj 1979 og lov nr. 66 af 10. marts 1982, foretages følgende ændring:

I § 30 indsættes efter stk. 4 som nyt stykke:

»Stk. 5. Beslutninger truffet af kommunalbestyrelser som myndighed straffes med bøde, når beslutningen er i strid med denne lov eller i strid med forskrifter udstedt i medfør af denne lov.«

Stk. 5 bliver herefter stk. 6.

Loven træder i kraft ved bekendtgørelsen
i Lovtidende.

§ 5

Bemærkninger til lovforslaget

Lovforslaget er en genfremsættelse af et i folketingsåret 1981-82 (1. samling) fremsat lovforslag, se Folketingstidende 1981-82 (1. samling), forhandlingerne sp. 1702 og tillæg A sp. 1291.

I de seneste år er offentligheden gentagne gange blevet præsenteret for massive og bevidste overtrædelser af den bygge- og miljøretlige lovgivning fra kommunale myndigheders side, uden at det har ført til konsekvenser for de pågældende lovovertrædere.

Samtidig oplever offentligheden, at den enkelte borger straffes ved tilsvarende overtrædelser, enten ved dom eller gennem de økonomiske tab, som lovliggørelse af ulovligt opført byggeri vil medføre.

En Herluf Trolle kunne i middelalderen fastslå, at det forpligter at bære de gyldne kæder. I dagens Danmark er en borgmesterkæde symbolet på, at man som offentlig myndighed konsekvensfrit kan overtræde landets love.

Denne tilstand er en så alvorlig krænkelse af den danske borgers retsbevidsthed, at det er stærkt påkrævet, at folketinget hurtigst muligt får tilvejebragt det fornødne grundlag for, at kommunale organer fremover direkte straffes for at overtræde vore bygge- og planlægningslove.

Det er af hensyn til retsbevidstheden også nødvendigt, at disse straffe, som typisk vil være bødestrafte, alene idømmes de politikere i de kommunale organer, der har ansvaret for lovovertrædelserne.

De kommunale lovovertrædelser er blevet indgående behandlet i dagspressen. Eksempelvis fremhæver Politiken i en leder den 5. juli 1980 under overskriften »Massive lovovertrædelser tolereres« følgende:

»En halv snes grundejere i Greve kommune må vinke farvel til erstatningskrav på op mod 200 mill. kr. Kravet var rejst mod Greve kommune, fordi grundejerne ikke fik lov at gennemføre planlagte udstykninger. Det var planstyrelsen og i sidste ende daværende miljøminister Ivar Nørgaard, der stoppede udstykningsplanerne.

Årsagen var, at planerne faldt dårligt i tråd med en fornuftig byplanlægning i forbindelse med den

kollektive trafikis indpasning. Erstatningskravet er afvist af østre landsret.

Det er der grund til at glæde sig over. For vi er ikke forvænt med, at ministrene står fast på, at planlægningslovgivningen skal respekteres.

Der er desværre stribevis af eksempler på det modsatte. Vi kan i hurtig rækkefølge nævne det ulovligt opførte feriehotel i Agger, det ligeledes ulovligt opførte Holte Midtpunkt – og på sin vis Bellahøjhallerne.

Fælles for disse sager er, at de alle giver det indtryk, at loven med held kan overtrædes, blot overtrædelserne er tilstrækkelig massiv og dyr.«

I lederen den 23/8-80, »Lovovertrædere må prøve sig frem«, uddyber Politiken disse synspunkter:

»I Holte søges et byggeri lovliggjort, skønt det efter planstyrelsens klare udsagn er opført i strid med loven. Det er Holte Midtpunkt. Kunstgrebet, som søges gennemført, går ud på at gennemføre en såkaldt lokalplan. Den skal ikke på nogen måde pille ved det ulovlige byggeri, men derimod byggeriet omkring det.

For eksempel skal nogle lejligheder, som ganske lovligt er opført til og solgt som beboelse, i stedet gøres til erhvervslejligheder. For som kommunens planlægger sagde på et møde med de undrende borgere: uanset udfaldet af en retssag drømmer ingen vel om, at Holte Midtpunkt nedrives.«

Jyllands-Posten giver denne kommentar i en leder den 19/10-80:

»Lemfældighed i dansk offentlig administration er årsag til, at der stadig kan føres lærde diskussioner over den sammenlignelige højde af Rundetårn og tordenskraldet.

Således ret aktuelt: Hvad er ligheden mellem et motel ved et hjørne af Limfjorden og størstedelen af den danske tjenestemandssstand?

Svar: De har ulovlighed til fælles.

Og de har en brydning af lov-, rets- og ansvarsfølelsen til følge.

De to begivenheder, der kan lede til denne følgelutning, hører hjemme i hver sin ende af den efterårsuge, der nu går på hæld:

I ugens begyndelse meddelte statsadvokaten for Nordjylland, at han i en sag om et ulovligt opført motel ved Krik Vig ville sigte kommunalbestyrelsen og kræve en bøde på 75.000 kroner, men at han ikke ville rejse krav om nedrivning af det ulovligt opførte bygningsværk.

Og i ugens slutning kunne finansministeriet meddele, at man ikke ville bodsforfølge de tjenestemænd, der i fjor ulovligt nedlagde deres arbejde i protest mod regeringens overenskomstindgreb. Et cirkulære om bodsforfølgelsen vil blive tilbagekaldt, og de tjenestemænd, der allerede har betalt bod, vil få pengene tilbage.

De to sager, som offentligheden har været mest optaget af, er det ulovlige byggeri Holte Midtpunkt i Søllerød kommune og det ulovlige Hotel Krik Vig i Sydthy kommune. I begge tilfælde var kommunalbestyrelserne fuldt ud klar over, at kommunerne medvirkede til at overtræde lovene.

Holte Midtpunkt

De ulovlige dispensationsbeslutninger blev truffet på et lukket kommunalbestyrelsesmøde den 18/8-76. Uanset dispensationernes boligmiljømæssige karakter blev beslutningerne ikke bekendtgjort for offentligheden.

Til brug for kommunalbestyrelsesbehandlingen blev der fremlagt et notat fra kommunens planlægningsafdeling 4/6-76, hvoraf det fremgik:

»Indsigelser fra tilstødende nabobebyggelser kan ikke udelukkes, hvis man både dispenserer til en eller flere etager end forudsat i byplanvedtægten og samtidig forøger de foreskrevne bygningsprofiler med 6–10 m (skygge- og indbliksgener).

Som eksempel på boligministeriets afgørelse i lignende sager vedrørende forøgelse af etageantal skal nævnes, at Søllerød kommunalbestyrelse i juni 1969 har meddelt dispensation til opførelse af bebyggelsen »Gassehaven« i 2 etager (1 etage i den ene side og 2 etager i den anden). Efter byplanvedtægten var arealerne udlagt til række- eller kædehuse i én etage, evt. med kælder og udnyttet tagetage. Boligministeriet meddelte i skrivelse af 1. december 1972, at ministeriet fandt det tvivlsomt, om kommunalbestyrelsen havde været beføjet til at meddele den nævnte tilladelse, idet det blev lagt til grund, at det næppe kunne afvises, at den derved muliggjorte bebyggelsesform åbnede adgang for en anvendelse af tagetagen med deraf følgende større gener for naboejendommene end forudset ved byplanvedtægten. Boligministeriet anså sig ikke for beføjet til at ændre de af kommunalbestyrelsen meddelte tilladelser til skade for modtageren og henviste klagerne til domstolens afgørelse.«

På det lukkede kommunalbestyrelsesmøde den 18/8-76 forelagde kommunens planlægningsafdeling yderligere et notat, hvoraf det fremgik:

»Der henvises til planlægningsafdelingens bemærkninger af 24/5 og 4/5 1976, der tidligere er udsendt.

Af disse bemærkninger fremgår, at kommunalbestyrelsen skal tage stilling til følgende forhold vedrørende projektet:

1. Projektforslagets situationsplan følger kun i princippet bebyggelsesplanen i byplanvedtægten.
Dispensation nødvendig.
Dispensation kan formentlig gives af kommunalbestyrelsen selv.
2. 45° røde tegltage afviger fra de i byplanvedtægten angivne bygningsprofiler (flade tage).
Dispensation nødvendig.
3. En del af bygningerne har flere etager, inklusive udnyttet tagetage, end forudsat i byplanvedtægten.
Dispensation nødvendig.
Det skønnes tvivlsomt, om kommunalbestyrelsen selv kan give de under 2 og 3 anførte dispensationer, der må betragtes under ét i relation til eventuelle gener for nabobebyggelserne.
4. Anvendelsen af lokaler til bibliotek og teatersal er ikke forudsat i byplanvedtægten.
Dispensation nødvendig.
Det skønnes tvivlsomt, om kommunalbestyrelsen selv kan dispensere, idet disse formål i byplanvedtægten er forudsat etableret inden for et andet område (C 1).«

Det må på denne baggrund anses for helt udelukket, at Søllerød kommunalbestyrelse ikke har været fuldstændig klar over, at de meddelte dispensationer var ulovlige.

Hotel Krik Vig, Sydthy kommune

Miljøministeriet har i en afgørelse af 3/7-80 gennemgået denne sag. I afgørelsen understreger miljøministeriet indledningsvis:

»Den nuværende bygherre og ejer, APS – PSE – 659, ved ingeniør Per Heibøll Nielsen overtog ejendommen på tvangsauktion den 20. januar 1978. Den 3. februar 1978 henvendte han sig på kommunekontoret om nogle ændringer, han ønskede at foretage ved motelprojektet. Motellet ønskedes opført i 2 etager med ensidig taghældning og med udnyttet tagetage. Byggeriets samlede bruttoetageareal forøgedes med ca. 1.100 m². Desuden ønskede bygherren at flytte et par af værelsessektionerne. Bygherren afleverede et sæt tegninger,

dateret den 28. januar 1978. Borgmesteren og kommuneingeniøren gav mundtligt udtryk for, at der var tale om mindre væsentlige ændringer, der ikke medførte nogen sagsbehandling. De nye tegninger blev henlagt på byggesagen. Tegningerne er forsynet med et blyantsnotat om afleveringsdatoen 3. februar 1978 og om godkendelse samme dato med initialerne A. H. (borgmester Arne Hyttel). Kommunens tekniske udvalg behandlede først sagen den 14. december 1978 og da som en efterretnings-sag.«

Det vil sige, at kommunens borgmester Arne Hyttel egenhændigt og i løbet af en dag har bygnings-, plan- og brandgodkendt de omfattende bygningsændringer, en myndighedsbehandling, som borgmesteren som forhenværende socialinspektør givetvis ikke har de faglige forudsætninger for, ligesom det er aldeles udelukket, at en enkelt sagsbehandler på en enkelt dag lovligt kan behandle og afgøre en så omfattende byggesag.

Herudover gælder, at en borgmester har handlet i klar strid med de beføjelser, han i henhold til den kommunale styrelseslov har som borgmester.

I betænkning nr. 894/1980: Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m. v. anføres det således:

»Med hensyn til de øvrige beføjelser, der omfatter en almindelig instruktionsbeføjelse og omgørelsesret, såvel med hensyn til formelle som indholdsmæssige spørgsmål, kan disse ikke fuldt ud forenes med det kommunale styrelsessystem. Kommunernes særegne opbygning med en række kollegiale politiske organer, udvalgene, som varetager den umiddelbare forvaltning af størstedelen af kommunens sagsområder, bevirker, at borgmesterens ledelsesbeføjelser i indholdsmæssige spørgsmål indskrænkes meget væsentligt. Dette er en naturlig følge af, at borgmesterembedet ikke har nogen indholdsmæssig kompetence i sager, som henhører under de stående udvalg. Når borgmesteren ikke kan afgøre sager, som henhører under de stående udvalg, f. eks. byggetilladelser eller dispensationer fra miljølovgivningen, bør han heller ikke kunne påvirke disse afgørelser ved at diktere eller omgøre indholdet af administrationens eventuelle indstilling til eller forelæggelse af sager for udvalget.«

Miljøministeriet udtaler videre i afgørelsen af 3/7-80:

»Der er på den baggrund ikke tvivl om, at zonenovstillaðelsen af 17. december 1973 er bortfaldet. Det må desuden lægges til grund, at det tilkommer amtsrådet som 1. instans i henhold til by- og landzonenovnen at vurdere, om de konkrete om-

stændigheder var af en sådan karakter, at en fornyet stillingtagen var påkrævet. Sydthy kommune var derfor ikke beføjet til at træffe beslutning om, at projektet – som følge af dels stillstanden i byggeriet, dels de væsentlige ændringer – ikke krævede ny zonenovstillaðelse. Dette gælder både borgmesteren og teknisk udvalg.

Departementet finder det højst kritisabelt, at Sydthy kommune uden at inddrage zonenovsmyndigheder og uden nogen som helst form for sagsbehandling besluttede, at der ikke krævedes ny zonenovsbehandling. Departementet lægger herved stor vægt på, at de konkrete omstændigheder omkring gennemførelsen af byggeriet fra 1973 til 1979 med flere tvangsauktioner og med midlertidig lukning af byggepladsen ikke giver rimelige holdpunkter for antagelsen af, at der var tale om et normalt kontinuert byggeri.

Departementet har endvidere hæftet sig ved, at Sydthy kommune udstedte ibrugtagningstilladelse på et tidspunkt, hvor Viborg amtskommune har erklæret byggeriet for ulovligt i henhold til zonenovnen, og hvor sagen i øvrigt verserede i planstyrelsen. Der henvises til § 11, stk. 5, i lov om by- og landzoner, hvorefter der ikke må udstedes byggetillaðelse, før der foreligger en zonenovstillaðelse, der kan udnyttes. Denne bestemmelse må fortolkes således, at det samme gælder for udstedelse af ibrugtagningstilladelse, navnlig når der – som i denne sag – er tale om ændret anvendelse, jfr. § 8, stk. 1, i zonenovnen.«

På trods af, at Sydthy kommunalbestyrelse ikke er kompetent i spørgsmål vedrørende by- og landzonenovnen, og på trods af, at Viborg amtsråd som 1. instans-myndighed har erklæret byggeriet for ulovligt, beslutter kommunalbestyrelsen alligevel, at der ikke skal gennemføres en ny zonenovsbehandling. Sydthy kommune har endvidere, efter at byggeriet er erklæret ulovligt, alligevel udstedt ibrugtagningstilladelse, hvor kommunen som myndighed attesterer, at byggeriet er fuldt lovligt, hvorefter hotellet kan færdigfinansieres.

I straffelovens § 175 er bestemt:

»Den, som for at skuffe i retsforhold i offentligt dokument eller bog, i privat dokument eller bog, som det ifølge lov eller særligt pligtforhold påhviler ham at udfærdige eller føre, eller i læge-, tandlæge-, jordemoder- eller dyrlægeattest afgiver urigtig erklæring om noget forhold, angående hvilket erklæringen skal tjene som bevis, straffes med hæfte eller med fængsel indtil 3 år eller under formildende omstændigheder med bøde.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der i retsforhold gør brug af et sådant dokument som indeholdende sandhed.«

I Juristforbundets kommenterede udgave er oplyst:

»§ 175, der ligesom de foregående bestemmelser som generel bestemmelse er ny i strl. 1930, kriminaliserer for så vidt angår de i stk. 1 angivne dokumenter (og bøger), hvad der i teorien ofte betegnes som »intellektuelt falsk« eller »dokumentusandhed«. Herved forstås udstedelse eller brug af et ægte dokument med et urigtigt indhold. § 175 omfatter dog alene dokumenter (og bøger), som der består en særlig pligt til at udfærdige eller føre netop af bevis- eller kontrolhensyn, eller som der »faktisk i Retslivet i stort Omfang gøres brug af«, og som »derfor tillægges og nødvendigvis maa tillægges . . . særlig Betydning, hvorfor det ogsaa er af særlig Vigtighed at værne om deres Troværdighed« (strl. bet. 1917, mot. 153).«

I en udtalelse af 2. juli 1979 over sagen har boligministeriet, byggestyrelsen, til planstyrelsen bl. a. udtalt, at der i henhold til kap. 1.5, stk. 2, i bygningsreglementet, der trådte i kraft den 1. februar 1977, skal indhentes *ny byggetilladelse*, såfremt et byggearbejde *standsnes i mere end 1 år*.

Byggestyrelsen er herefter af den opfattelse, at den af Sydthý kommune den 17. maj 1974 meddelte byggetilladelse, forlænget den 23. december 1975, må være bortfaldet med udgangen af marts måned 1977 på grund af byggeriets standsning i marts 1976, og at byggeriet herefter ikke måtte genoptages, før der var foretaget en ny byggesagsbehandling og opnået en ny byggetilladelse.

Hertil kommer, at ændringerne af projektet efter byggestyrelsens opfattelse må anses for at være *så væsentlige*, at disse ændringer i sig selv måtte nødvendiggøre fornyet behandling og byggetilladelse.

Kommunalbestyrelsen har således også overtrådt byggeoven. Planstyrelsen har endelig i skrivelse af 26. november 1979 meddelt:

»Efter kommuneplanlovens ikrafttræden den 1. februar 1977 skal der, før der gennemføres større bygge- eller anlægsarbejder, i henhold til kommuneplanlovens § 16, stk. 3, tilvejebringes en lokalplan.

Det ændrede byggeprojekt, der *påbegyndtes i august 1978*, må efter byggestyrelsens ovennævnte udtalelse betragtes som et nyt byggearbejde, der kræver *ny byggetilladelse*. En sådan byggetilladelse ville imidlertid, såfremt der er tale om et lokalplanpligtigt projekt, i henhold til kommuneplanlo-

vens § 16, stk. 3, ikke kunne meddeles, før der er gennemført en lokalplan.

Efter planstyrelsens opfattelse er omhandlede ændrede byggeprojekt med et samlet bruttoetageareal på over 6.000 m² af en sådan størrelse, at det *udløser lokalplanpligt*. Da der ikke for det pågældende projekt er gennemført en lokalplan, må motelprojektet efter planstyrelsens opfattelse i henhold til kommuneplanlovens § 16, stk. 3, betragtes som ulovligt.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at omhandlede projekt ikke er omfattet af de midlertidige rammer for lokalplanlægningen i kommunen, som i henhold til kommuneplanlovens § 15, stk. 2, er godkendt som planlægningsgrundlag for kommunernes dispositioner, indtil der foreligger vedtagne kommuneplaner. Gennemførelse af en lokalplan for dette projekt vil derfor forudsætte, at planstyrelsen godkender en ændring af § 15-rammerne, eller at selve lokalplanforslaget godkendes af miljøministeriet/planstyrelsen.

I tilslutning hertil skal henvises til planstyrelsens cirkulæreskrivelse nr. 15 af 30. juni 1978 vedrørende regeringens beslutninger om det fremtidige feriehotebyggeri m. v.

Det fremgår heraf, at regeringens miljøudvalg har besluttet, at miljøministeriet i tiden, indtil den rekreative planlægning er fastlagt i godkendte regionplaner, *ikke skal godkende forslag til ændringer af godkendte § 15-rammer*, der muliggør opførelsen af nyt feriehotebyggeri m. v.

Planstyrelsen har derfor samtidig med nærværende skrivelse over for Sydthý kommunalbestyrelse tilkendegivet, at gennemførelsen af det pågældende projekt i relation til kommuneplanlovens § 16, stk. 3, er at betragte som ulovligt.

Man har endvidere over for kommunalbestyrelsen *tilkendegivet*, at planstyrelsen finder det meget beklageligt, at kommunen ved sin fremgangsmåde i denne sag har *tilsidesat* en så central bestemmelse i kommuneplanloven, og man har henstillet til kommunalbestyrelsen, at den drager omsorg for, at de i loven fastsatte bestemmelser fremtidigt efterleves.«

Sammenfattende kan det vel konkluderes, at det kan være vanskeligt at finde private personer eller virksomheder, der er straffet for overtrædelser af bygge- og planlægningslovgivningen, der har begået så omfattende og bevidste overtrædelser af lovgivningen som i dette tilfælde, uanset at Sydthý kommunalbestyrelse efter de gældende regler ikke vil blive draget til ansvar.

Ud fra almindelige rets- og forvaltningssynspunkter må der derfor gennemføres en radikal

ændring af retstilstanden, således at kommunalbestyrelser fremover vil blive straffet for tilsvarende lovovertrædelser.

Lovforslaget indebærer imidlertid ikke, at kommunalbestyrelser, der har handlet i god tro, og som på grund af simpel uagtsomhed overtræder lovgivningen, skal drages til ansvar.