

Beslutningsforslag nr. B 80. Fremsat den 7. februar 1986 af Ole Henriksen (SF), Tommy Dinesen (SF) og Ebba Strange (SF)

## Forslag til folketingsbeslutning om ændring af lov om luftfart

Folketinget opfordrer regeringen til at fremsætte forslag til lov om ændring af lov om luftfart, så der gennemføres en total lukning af Københavns lufthavn, Kastrups tvær-

bane, bane 12-30, i perioden mellem kl. 23.00 og kl. 06.00, bortset fra tilfælde, hvor nødsituationer nødvendiggør benyttelsen af banen i dette tidsrum.

### Bemærkninger til forslaget

Under behandlingen af forslag til lov om udbygning af Københavns lufthavn, Kastrup, fremsat den 14. marts 1980 af ministeren for offentlige arbejder, fremgik det klart af bemærkningerne, at bane 12-30 ville blive totallukket i tidsrummet mellem kl. 23.00 og kl. 06.00, bortset fra i nødsituationer.

Denne lov blev vedtaget af folketinget, men tilsagnet i bemærkningerne blev ikke overholdt. I de efterfølgende år har der da også været et utal af klager fra beboerne i området, som har været generet af beflyvningen af tværbanen.

Nedenfor gengives svaret på et spørgsmål (S 343/1985) stillet af hr. Ole Henriksen til ministeren for offentlige arbejder:

»Under henvisning til folketingets brev af 25. november 1985 angående spørgsmål nr. S 343, stillet af Ole Henriksen, skal jeg oplyse følgende:

#### Spørgsmål:

»Hvilken retsmyndighed tillægger ministeren de generelle bemærkninger, der fulgte lovforslaget (L 175 fremsat den 14. marts 1980), om udbygning af Københavns lufthavn for så vidt angår totallukningen af bane 12-30 mellem kl. 23.00 og kl. 06.00 på grund af støjgener?«

#### Svar:

Under hensyn til det i begrundelsen til det stillede spørgsmål anførte har jeg fundet det rigtigt at udbede mig justitsministeriets vurdering med hensyn til retsmyndigheden af bemærkningerne til udbygningsloven af 16. juni 1980.

Jeg vedlægger som bilag kopi af notat af 4. december 1985 fra justitsministeriets lovafdeling.

I tilslutning til udtalelsen i notatet om den retlige betydning af de lovbemærkninger, der er refereret til i det stillede spørgsmål, skal jeg understrege, at de politiske tilkendegivelser i bemærkningerne til udbygningsloven iagttages ved fastsættelsen af bestemmelser vedrørende driften af Københavns lufthavn.

Forud for fremsættelsen af forslaget om udbygning af Københavns lufthavn var der som bekendt tale om indgående forhandlinger mellem luftfarts- og miljømyndighederne. Sigtet hermed var at nå til enighed om en udbygning af lufthavnen, som på forsvarlig måde kunne sikre lufttrafikkens fortsatte afvikling dér samtidig med, at der blev taget hensyn til lufthavnens miljømæssige påvirkning af omgivelserne.

Udbygningsloven afspejler klart denne samfundsmæssige afvejning, som løbende foregår i et samarbejde mellem lufthavnsadministrationen og miljømyndighederne.

Dette samarbejde giver i en række tilfælde anledning til afvejninger mellem de to modstående hensyn, og et vist spillerum for opnåelse af afbalancerede løsninger, som bl.a. på baggrund af indvundne erfaringer vurderes rigtige, må anses for nødvendigt.

For de beslutninger, som må træffes, gælder, at de skal være i harmoni med udbygningslovens overordnede sigte. Dette har de involverede myndigheder stedse holdt sig for øje, og denne forpligtelse har efter min mening også være iagttaget i den konkrete sag i samarbejdet med miljømyndighederne.

Som oplyst i min besvarelse den 21. november 1985 af spørgsmål 4 i brev af 13. november 1985 fra udvalget om offentlige arbejder har den fuldstændige lukning af tværbanen på Københavns lufthavn (bane 12-30) om natten alene beroet på et ønske fra miljømyndighederne.

Eftersom disse myndigheder har fundet grundlag for en revurdering med hensyn til landinger fra vandsiden (bane 30), fordi den efter miljøbeskyttelsesloven foreskrevne samfundsmæssige afvejning har vist sig ikke længere at tilsige opretholdelse af et forbud mod sådanne landinger, er det fundet rimeligt at nå frem til en ud fra alle hensyn fornuftig tilpasning af bestemmelserne vedrørende lufthavnens drift.

Bortset fra denne brug af tværbanen i situationer, hvor lufthavnens hovedbaner ikke kan anvendes, må bane 12-30 ikke benyttes i perioden mel-

lem kl. 23:00 og kl. 06.00, d.v.s. der må ikke startes  
på bane 30, og der må hverken startes eller landes  
på bane 12. I nødsituationer gælder disse restrikti-

oner dog ikke.

Kopi af dette brev med bilag vedlægges i 85  
eksemplarer.

Med venlig hilsen

*Arne Melchior*

Kopi til:

Justitsministeriet.

Københavns lufthavnsvæsen.

Statens luftfartsvæsen.

Miljøstyrelsen.

## N O T A T

*om betydningen af visse bemærkninger  
til forslaget til lov om udbygning af Københavns lufthavn for en  
senere afgørelse om benyttelsen af lufthavnen*

1. Ved skrivelse af 29. november 1985 har ministeriet for offentlige arbejder med henblik på besvarelse af spørgsmål nr. S 343 fra medlem af folketinget Ole Henriksen anmodet justitsministeret om en udtalelse.

Det oplyses, at spørgsmålet er stillet i henhold til forretningsordenens § 20, og at fristen for besvarelse er forlænget med en uge. Notatet er derfor på grund af tidsfristen udarbejdet alene på grundlag af det materiale, der er fremsendt af ministeriet for offentlige arbejder.

Det fremgår heraf, at der ønskes en vurdering af, om administrative retningslinjer, der i et vist omfang tillader natlig benyttelse af en nærmere angiven landingsbane i Københavns lufthavn, er ugyldige, fordi ministeriet i bemærkningerne til et lovforslag har oplyst, at der bortset fra nødsituationer vil ske en fuldstændig lukning af banen mellem kl. 23.00 og kl. 06.00.

2. Der kan af forarbejderne til en lov fremgå klart udtrykte, formålsbestemte begrænsninger i udnyttelsen af beføjelser, der ved loven er tillagt en minister. Det er almindeligt antaget, at sådanne begrænsninger må anses for retligt bindende, og at domstolene vil kunne efterprøve, om de er overholdt. Der henvises til Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1965), side 363, og daværende justitsminister Knud Thestrups besvarelse af et generelt spørgsmål om lovmotivers betydning for fortolkningen i FT 1970-71 sp. 780 f.

Afgrænsningen af den kreds af hensyn, der lovligt kan tages ved udnyttelsen af en bemyndigelse til administrativt at fastsætte regler eller til at træffe konkrete afgørelser, må ske på grundlag af en fortolkning af retsgrundlaget. I det omfang den regel, der indeholder hjemmelen, eller lovens øvrige ind-

hold ikke giver sikre holdepunkter for afgrænsningen af disse hensyn, må lovens forarbejder således tillægges væsentlig betydning ved denne afgrænsning, jfr. herved Bent Christensen: Forvaltningsret, hjemmelspørgsmålet (1980) side 85.

Som fortolkningsbidrag må ministerens bemærkninger ved lovforslagets fremsættelse tillægges særlig vægt. Herom anfører W. E. v. Eyben i Juridisk Grundbog bd. 3 (1975) side 551 f blandt andet følgende:

»Hvis en minister ved fremsættelsen af et lovforslag har udtalt sig om fortolkninger af en bestemmelse i lovforslaget, vil dette virke med meget stor vægt, fordi man må gå ud fra, at disse bemærkninger danner grundlaget for hele behandlingen i folketinget. Selv om måske ikke alle medlemmer af folketinget har læst hver eneste udtalelse igennem, er det i hvert fald sikkert, at de ordførere, der på partiernes vegne skal tage stilling til spørgsmålet, og det folketingsudvalg, som kommer til at behandle problemerne, indgående overvejer, hvad der måtte stå i ministerens forelæggelsesbemærkninger. Ud fra disse betragtninger er det derfor realistisk at tillægge sådanne udtalelser afgørende vægt ved fortolkningen, og herpå foreligger der da også adskillige eksempler såvel i dansk som i norsk praksis.«

Spørgsmålet om muligheden for ved administrationen af en lov at fravige tilkendegivelser i bemærkningerne om forventede fremtidige retsakter vil derfor kun kunne besvares i forbindelse med en konkret vurdering af det enkelte tilfælde. Inden for spillerummet for et eventuelt skøn må der herved lægges vægt på, om afgørelsen er udtryk for en afvejning af de saglige hensyn, som er i overensstemmelse med de forudsætninger om udnyttelsen af lovens bemyndigelse, som

eventuelt måtte kunne uddrages af bemærkningerne.

Ministeriet for offentlige arbejder har overfor justitsministeriet oplyst, at de nugældende retningslinjer er udstedt af statens luftfartsvæsen i medfør af lov om luftfart, jfr. lovbekendtgørelse nr. 408 af 11. september 1985.

3. I det foreliggende tilfælde vedrører folketingsmedlemmets spørgsmål imidlertid bemærkningerne til forslag til lov om udbygning af Københavns lufthavn, Kastrup, jfr. lov nr. 271 af 16. juni 1980. Hverken beslutningen om at lukke den pågældende bane om natten eller den senere beslutning om at tillade landing under visse omstændigheder er imidlertid truffet med hjemmel i denne lov.

Herefter vil de omhandlede bemærkninger

ikke have den ovenfor omtalte retlige betydning for den nærmere fastlæggelse af den relevante bemyndigelse, og det kan således ikke antages, at den senere ændring af retningslinjerne er ugyldig på grund af afvigelse fra de udtalelser, der er fremsat af ministeren i bemærkningerne til loven om udbygning af Københavns lufthavn.«

Med henvisning til svaret fra justitsministeriets lovafdeling, der udtaler, at de nuværende retningslinjer er udstedt af statens luftfartsvæsen i medfør af lov om luftfart, og at de omhandlede bemærkninger i lovforslaget om udbygning af Københavns lufthavn, Kastrup, derfor ikke har nogen retlig betydning, finder forslagsstillerne det påkrævet, at en bestemmelse om lukning af bane 12-30 i det pågældende tidsrum indføres i loven om luftfart.