

NOTAT

VEDRØRENDE REGERINGENS ROCKERLOVSPAKKE LOVFORSLAG 112

1. BAGGRUND

Grundejerforeningen Ny Vanløse Villakvarter (herefter "Grundejerforeningen") har anmodet mig om at gennemgå Justitsministeriets lovforslag L 112 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om våben og eksplosivstoffer, lov om politiets virksomhed og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Initiativer mod rocker- og bandekriminalitet m.v.) (herefter "L112") og kommentere lovforslaget i forhold til de udfordringer, som Grundejerforeningen oplever.

I sensommeren 2013 lykkedes det Grundejerforeningen at få ændret Københavns Kommunes beslutning om ikke at ville nedlægge forbud mod etableringen af et Rockerklubhus på Tudskevej i Vanløse således at kommunen i dag har udstedt et forbud under henvisning til planlovens § 43 og en på den ejendom, hvor rockerborgen er etableret, tinglyst servitut fra 1918.

Det fremgår af påbuddet, at klage eller søgsmål ikke fritager ejeren af ejendommen fra at overholde påbuddet, medmindre Natur- og Miljøklagenævnet eller retten bestemmer andet.

Jeg har forstået, at ejendommen ikke desto mindre fortsat benyttes til klubhus for rockerklubben.

Grundejerforeningen har således dels oplevet

A) udfordringer i forhold til planlovgivningen som værktøj til at forhindre etableringen samt efterfølgende forbyde en etableret anvendelse som rockerborg, og

B) udfordringer i forhold til mulighederne for håndhævelse af forbuddet, herunder navnlig i forbindelse med den verserende klagesag.

L112 vedrører primært ændringer i straffe- og retsplejeloven, som effektiviserer politiets indsats. Derimod indeholder lovforslaget ikke ændringer i eksempelvis planlovgivningen, lejelovgivning eller boligreguleringsloven.

Det fremgår af lovforslaget, at det er et vigtigt hensyn, at *"de involverede myndigheder til stadighed har de rigtige redskaber til at kunne forebygge og bekæmpe rocker- og bandekriminalitet."* Imidlertid ses fokus i den forbindelse primært at være varetaget i straffe-, og vå-

benlovgivningen og ikke i forhold til kommunernes muligheder for at gribe ind i henhold til planlovgivningen.

Af lovforslaget fremgår det, at der forventes at blive udarbejdet en vejledning til landets kommuner, der *"målrettet belyser og tydeliggør de muligheder, som planloven indeholder..."* dvs. eksisterende muligheder i planloven.

Med dette notat vil jeg på baggrund af de generelle problemstillinger, som sagen på Tudskærvej illustrerer, belyse nogle områder i planlovgivningen, som miljø- og justitsministeriet kunne overveje at undersøge mulighederne for at styrke ved at indsætte nogle yderligere værktøjer for kommunerne.

Mulighederne for at indsætte sådanne værktøjer er naturligvis langt fra ubegrænsede. Således skal grundlovens bestemmelser, herunder forenings- og forsamlingsfrihed og ejendomsrettens ukrænkelighed samt den Europæiske Menneskerettighedskonvention iagttages.

Imidlertid ses der at være nogle muligheder, som ikke umiddelbart synes at være i konflikt med disse bestemmelser.

2. FOREBYGGENDE VÆRKTØJER

2.1. DEFINITIONSBESTEMMELSE I PLANLOVEN

I Retten i Roskildes dom af 1. marts 2012 i sag 11A-2706/2011, vedrørende planlovens § 35, har domstolene fastslået, at en anvendelse til klubformål ikke er forenelig med den almindelige planretlige forståelse af begrebet "beboelse".

Eftersom såvel kommune- som lokalplaner opererer med begrebet "beboelse" ville Retten i Roskildes præmis være af afgørende betydning for kommunernes håndhævelse af planloven.

Det kunne derfor overvejes, om det ville være formålstjenligt – som tilfældet eksempelvis er i den nye privatvejslov – at der indarbejdes en definition i planloven af centrale planmæssige begreber, herunder begreber som "beboelse", "boligområde", "erhverv", "forening" mv. Definitionen kan supplerende understøttes af lovbemærkningerne, idet jeg i relation til bemærkningerne til L112 hæfter mig ved, at lovgiver her opererer med begreber som "rockere" og "rockerborger", hvilket man således også sagtens kunne forestille sig i forbindelse med en negativ afgrænsning i forhold til begrebet "beboelse" eller "boligområde" i forarbejderne til en definitionsbestemmelse som nævnt.

Dette vil skabe en lovfæstet klarhed i forhold til kommunernes muligheder for at nedlægge forbud overfor etablering eller ændring af en anvendelse, som er i strid med lokalplanen, jf.

herved planlovens § 17, stk. 1, og § 18, eller i strid med kommuneplanen i områder, hvor der ikke er vedtaget en lokalplan, jf. planlovens § 12, stk. 3.

Det kunne overvejes, om det i forbindelse med implementeringen af definitionsbestemmelsen samtidig skulle præciseres, at definitionen skal gælde såvel nye som eksisterende kommune- og lokalplaner. Herved opnår kommunerne et værktøj, som er effektivt fra bestemmelsens vedtagelse, uden at kommunerne er nødsaget til at ændre deres respektive plangrundlag.

Ovenstående kan naturligvis delvis opnås gennem udarbejdelsen af en vejledning, som det fremgår i bemærkningerne til L112. Der ligger imidlertid et kraftigt politisk signal ved at foretage en præcisering i loven og dens forarbejder. Hertil kommer, at der kan rejses spørgsmål ved, i hvilket omfang en vejledning kan få virkning i forhold til fortolkningen af allerede vedtagne kommune- og lokalplaner.

Indenfor det privatretlige område ses domstolene i øvrigt også at have tilladt, at servitutbestemmelser kan forhindre foreningers erhvervelse af fast ejendom, således eksempelvis VLK af 18. september 2012 (FM 2012.364), hvor en servitutbestemmelse om, at en ejendom ikke måtte overdrages til *"nogen forening, korps eller anden sammenslutning"*, hindrede tinglysning af skøde til en feriefond.

3. SANKTIONSVÆRKTØJER – MULIGHEDER FOR HÅNDHÆVELSE

3.1. SUCCESIV ÆNDRING AF ANVENDELSE – HVORNÅR KAN FORBUD GIVES?

På en lang række områder er det fastslået, at myndighederne skal søge ulovlige forhold lovliggjort.

I sagen i Vanløse valgte kommunen ikke at nedlægge forbud efter planlovens § 12, stk. 3, idet man vurderede, at kommunen havde fortabt muligheden for at påberåbe sig denne bestemmelse.

Af § 12, stk. 3 følger det, at:

"Inden for byzoner og sommerhusområder kan kommunalbestyrelsen modsætte sig opførelse af bebyggelse eller ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer, når bebyggelsen eller anvendelsen er i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel. Forbud kan dog ikke nedlægges, når det pågældende område i kommuneplanen, er udlagt til offentligt formål, eller når området er omfattet af en lokalplan eller en byplanvedtægt."

Som eksempel på bestemmelsens anvendelse kan nævnes Højesterets dom af 5. februar 2002 (UfR 2002.960H). I den pågældende sag havde en kommune vedtaget en kommuneplan med følgende rammebestemmelse:

”Boligformål med tilhørende kollektive anlæg og institutioner. Byrådet kan give særlig tilladelse til indpasning af mindre privat virksomhed og til indretning af erhverv i boligen (ikke butikker), hvor denne bebos af virksomhedens indehaver, og når det kan ske uden genevirkninger i forhold til omgivelserne”

Højesterets flertal udtalte i præmisserne, at:

”Kommuneplanens rammedel indeholder for område 2-2365, i hvilket ejendommen Danmarksgade 25 er beliggende, en klar og præcis hovedregel om, at området skal anvendes til »boligformål med tilhørende kollektive anlæg og institutioner«. Kommuneplanen giver mulighed for at »give særlig tilladelse til indretning af erhvervsvirksomhed, hvor det kan ske uden genevirkninger i forhold til omgivelserne«. Dette må efter ordlyden og sammenhængen forstås som en adgang til undtagelsesvis at tillade anvendelse til andet end boligformål. En således beskrevet adgang til at fravige hovedreglen medfører efter vores opfattelse ikke, at kommunen afskæres fra at nedlægge forbud i medfør af planlovens § 12, stk. 3, mod en anvendelse, som er i strid med kommuneplanens hovedregel. Denne fortolkning har efter vores opfattelse støtte i lovbestemmelsens ordlyd, forarbejder og forhistorie. Bestemmelsen har til formål i visse tilfælde at fritage kommunen for at nedlægge forbud i medfør af lovens § 14, som forudsætter efterfølgende udarbejdelse af en lokalplan. At tillade en kommune at nedlægge forbud i medfør af planlovens § 12, stk. 3, i et tilfælde som det foreliggende kan ikke antages at indebære en begrænsning i anvendelsen af lokalplaner, som frembyder retssikkerhedsmæssig betænkelighed.”

I den pågældende sag fandt Højesteret således, at kommunen havde hjemmel til at nedlægge forbud mod drift af en erhvervsvirksomhed under henvisning til planlovens § 12, stk. 3.

En anvendelsesændring kan imidlertid ske over længere tid, og er i visse tilfælde ikke forbundet med anden myndighedsgodkendelse, og det er i sagens natur ikke muligt for kommunerne at overvåge samtlige ejendomme i et kommuneplanområde løbende, hvorfor kommunen måske først sent har mulighed for at opdage, at der er sket en anvendelsesændring.

Tilsvarende gælder i princippet planlovens § 14, der dog ikke er et håndhævelsesværktøj overfor ulovlige forhold, men et planmæssigt styringsværktøj til styring af fremtidig anvendelse af en ejendom eller et område, hvorefter kommunen kan nedlægge forbud mod etablering af forhold, der kan forhindres ved en lokalplan.

Det kunne derfor overvejes, om der er behov for at kommunerne gives en mulighed for at nedlægge forbud, hvor en anvendelsesændring er sket successivt og ikke er anmeldt til kommunen, således at kommunen først på et sent tidspunkt opnår tilstrækkelige beviser på, at anvendelsen er ændret i et omfang, så den strider mod kommuneplanen eller mod kommunens ønsker om et områdes fremtidige anvendelse.

3.2. HÅNDHÆVELSE UNDER KLAGESAGEN – OPSÆTTENDE VIRKNING

Udgangspunktet i grundlovens § 63, stk. 1, er, at anlæggelse af retssag til prøvelse af øvrighedsmyndighedens grænser ikke har opsættende virkning:

“Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Den, der vil rejse sådant spørgsmål, kan dog ikke ved at bringe sagen for domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrighedens befaling.”

Af planlovens § 60, stk. 5, fremgår det, at:

“Ved rettidig klage efter § 58, stk. 1, nr. 3, 4 og 5, kan Natur- og Miljøklagenævnet bestemme, at en af kommunalbestyrelsen eller miljøministeren meddelt tilladelse eller godkendelse ikke må udnyttes, og at et påbud ikke skal efterkommes. Er et bygge- eller anlægsarbejde iværksat, kan nævnet påbyde dette standset.”

Udgangspunktet er således, at en klage alene har opsættende virkning i forhold til et påbud eller et forbud, hvis Natur- og Miljøklagenævnet beslutter det.

Spørgsmålet er imidlertid hvilke håndhævelsesmuligheder kommunen har, såfremt et påbud ikke efterkommes?

På den ene side hjemler planloven overordnet mulighed for at pålægge straf i form af bøde, men muligheden er begrænset af, at dagsbøder kræver, at der er anlagt en straffesag.

En dom herom vil ikke kunne falde, hvis der er indgivet rettidig klage over en afgørelse og denne sag endnu ikke er afgjort, eller hvis der stadig er mulighed for at klage rettidigt. Fristen er 4 uger fra afgørelsen ved en kommune, til indbringelse for Natur- og Miljøklagenævnet. Fristen er 6 måneder for indbringelse for domstolene.

Det følger af planlovens § 63, stk. 3, at:

“Når et ved dom meddelt påbud om at berigtige et ulovligt forhold ikke efterkommes inden den i dommen fastsatte frist og inddrivelse af tvangsbøder ikke kan antages at føre til, at påbuddet efterkommes, kan vedkommende myndighed foretage det nødvendige til forholdets berigtigelse på ejerens bekostning.”

Et fysisk indgreb – eventuelt ved fogedrettens mellemkomst - er således i planloven betinget af at der er faldet dom, der påbyder ophøret med den ulovlige brug, og at myndighederne skønner, at inddrivelsen af tvangsbøder ikke vil føre til at påbuddet efterkommes.

Miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven indeholder også en mulighed for at foretage fysiske indgreb, men i disse tilfælde er der ikke krav om, at der skal foreligge en dom. Se eksempelvis naturbeskyttelseslovens § 74, stk. 4, og stk. 5.

“Stk.4. Såfremt et ulovligt forhold frembyder fare for opretholdelsen af tilstanden af et område eller for dyr og planter, der er beskyttet i medfør af loven, og et påbud om at berigtige forholdet ikke efterkommes rettidigt, kan tilsynsmyndigheden umiddelbart lade det nødvendige arbejde udføre på den forpligtedes regning. Politiet yder nødvendig bistand hertil.

Stk.5. Såfremt et påbud om at berigtige et ulovligt forhold omfattet af § 21, stk. 1, eller af regler udstedt efter § 21, stk. 2, nr. 2 og 5, ikke efterkommes rettidigt, kan tilsynsmyndigheden umiddelbart lade det nødvendige arbejde udføre på den forpligtedes regning.”

Den nævnet § 21 omhandler friluftsreklamer.

Efter miljøbeskyttelsesloven kan myndighederne i enhver sag gå direkte til en egentlig handling uden at der først kræves straffedom, jf. herved § 69.

“I de i § 68 nævnte situationer skal tilsynsmyndigheden meddele den for forholdet ansvarlige at det ulovlige forhold skal bringes til ophør. I den forbindelse kan tilsynsmyndigheden

- 1. forbyde fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden fjernet,*
- 2. påbyde den ansvarlige at genoprette den hidtidige tilstand,*
- 3. påbyde producenten eller importøren at tilbagetage et ulovligt produkt eller en ulovlig vare fra markedet og*
- 4. lade påbudte foranstaltninger udføre for den ansvarliges regning, når den fastsatte frist er udløbet.”*

Forskellen mellem på den ene side planlovens begrænsede muligheder for at foretage fysiske indgreb og på den anden side natur- og miljøbeskyttelseslovens mere direkte værktøjer rejser en række interessante spørgsmål.

For det første kunne man spørge, om ikke etableringen af et rockerklubhus i et villaområde de facto kan karakteriseres som *“et forhold der frembyder fare og utryghed for omkringboende”* og i forlængelse heraf sammenligne med naturbeskyttelsesloven, der indeholder bestemmelser, hvorefter myndighederne kan gribe til selvhjælpsforanstaltninger, hvis *“et ulovligt forhold frembyder fare(...)for dyr og planter, der er beskyttet i medfør af loven”*.

Det forekommer vel nærliggende, at også mennesker skulle kunne nyde beskyttelse på lige fod med dyr og planter.

For det andet kan der i relation til natur- og miljøbeskyttelseslovens håndhævelsesbestemmelser tilsvarende opstå spørgsmål om forholdet til de grundlovssikrede rettigheder og menneskerettighederne, herunder blandt andet sikringen af ejendomsrettens ukrænkelighed.

I forhold til natur- og miljøbeskyttelsesloven må det blot konstateres, at lovgiver – på trods heraf – har valgt at give myndighederne en lettere adgang til fysiske indgreb, når dette gælder beskyttelse af dyr og planter end når det gælder menneskers tryghed og sikkerhed i henhold til forhold, der strider mod planloven.

For det tredje vil fysiske indgreb, som eksempelvis nævnt i miljøbeskyttelseslovens § 69, der efterfølgende måtte vise sig at være ulovlige, skulle erstattes af myndigheden. Se eksempelvis Veste Landsrets dom af 14. april 1999 (FED1999.638), hvor en kommune skulle erstatte udgifterne forbundet med en grundejers opfyldelse af et påbud, som var udstedt med forkert hjemmel. Tilsvarende vil det i planlovsmæssigt regi være muligt, at kræve erstatning, hvis et fysisk indgreb efterfølgende måtte vise sig at være uberettiget som følge af, at det påbud, hvorpå indgrebet var støttet, måtte vise sig at være ulovligt.

Hertil kommer, at forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb er reguleret i retssikkerhedsloven, jf. herved lov nr. 442 af 9. juni 2004 med tilhørende vejledning nr. 7/2005 fra Miljøstyrelsen.

4. SAMMENFATTENDE OPLÆG TIL OVERVEJELSE

Samlet bør det overvejes, om der i relation til planloven er opstået udfordringer, som ikke fandtes ved lovens tilblivelse, og hvor muligheden for at kunne reagere hurtigt med fysiske sanktioner fra myndighedernes side – ved fogedens mellemkomst – er nødvendig efter samme principper, som gør sig gældende i natur- og miljøbeskyttelsesloven. Dette kræver imidlertid, at man anskuer naboerne i et område som beskyttelsesobjekter, og disses tryghed som en beskyttelsesværdigt forhold, som etableringen af en rockerborg eksempelvis vil udgøre en trussel imod.

Følgende punkter gives således sammenfattende videre til lovgivers videre undersøgelser og overvejelser:

- Indsættelse af definitionsbestemmelse i planloven med tilhørende præciserende lov-bemærkninger, herunder definition af begrebet "beboelse".
- Sikre, at kommunerne ikke fortaber muligheden for at nedlægge forbud efter planlovens §§ 12, st. 3, 17, stk. 1, og § 18, hvor en anvendelsesændring er sket successivt.
- Inspireret af systematikken i natur- og miljøbeskyttelsesloven gøre muligheden for tvangsindgreb ved manglende opfyldelse af påbud lettere.

28. marts 2014

Morten Mark Østergaard, advokat