

Naturstyrelsen

Dato: 15. juni 2011
Enhed: Kommunaljura
Sagsbeh.: DEPCJB
Sags nr.: 1006794
Dok. nr.: 309002

Speciel inhabilitet hos medlemmer af Egvad Kommunalbestyrelse

Skov- og Naturstyrelsen rettede den 23. august 2006 henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende Statsamtmanden for Århus' udtalelse af 17. maj 2006.

Statsamtmanden udtalte bl.a., at det ikke kunne afvises, at tre medlemmer af Egvad Kommunalbestyrelse var inhabile ved behandlingen af et punkt om udpegning af områder til udlægning som nationalpark.

Efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse var de tre medlemmer ikke inhabile.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har besluttet at tage sagen op til behandling af egen drift, og ministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Samlet set er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om inhabilitet i denne sag er behæftet med en sådan tvivl, at der ikke er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer havde en sådan særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen, at de var inhabile, jf. principperne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 5.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag meddelt Statsforvaltningen Midtjylland og Ringkøbing-Skjern Kommune ministeriets retsopfattelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen. Ministeriet beklager den meget lange sagsbehandlingstid.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere redegørelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse.

Sagens baggrund

Egvad Kommunalbestyrelse behandlede den 9. august 2005 "Undersøgelingsprojekt Nationalpark Skjern Å". Kommunen havde deltaget i styregruppen for projektet, og kommunalbestyrelsen skulle på mødet bl.a. tage stilling til styregruppens indstilling om etablering af en nationalpark i Skjern Å-området samt anmodning til miljøministeren om at inddrage Undersøgelingsprojekt Nationalpark Skjern Å på lige fod med nationalparkprojekterne.

Forud for mødet rejste et af kommunalbestyrelsesmedlemmerne spørgsmål om borgmesteren, X's, samt kommunalbestyrelsesmedlemmet Y's habilitet,

idet deres ejendomme lå inden for det område, der i givet fald ville blive nationalpark.

Kommunens forvaltning modtog i den forbindelse telefonisk vejledning fra (det daværende) Statsamtet Århus.

Forud for kommunalbestyrelsens møde fremsendte borgmesteren et notat til medlemmerne, hvori han redegjorde for sine synspunkter. Borgmesteren anførte bl.a., at kommunalbestyrelsen ikke skulle vedtage et nationalparkprojekt, men blot fremsende et idékatalog til miljøministeren, og at ingen vil blive økonomisk berørt, selv hvis der havde været tale om en vedtagelse, heller ikke de medlemmer, der ifølge en rapport var stillet en ejendomsværdistigning på 5 % i udsigt.

Kommunaldirektøren havde forud for mødet indstillet, at borgmesteren og Y blev erklæret inhabile. På mødet blev forslaget, der nu også omfattede kommunalbestyrelsesmedlemmet Z, forkastet, idet 7 stemte for og 7 imod.

Kommunalbestyrelsen vedtog på mødet borgmesterens indstilling om at sende projektet videre til miljøministeren.

Efterfølgende bad en borger om, at spørgsmålet om inhabilitet blev forelagt for Statsamtet Århus (det kommunale tilsyn).

På statsamtets anmodning fremkom Egvad Kommune den 14. september 2005 med en udtalelse i sagen. Kommunen anførte bl.a., at borgmesteren har 7,6 ha af sine i alt 500 ha beliggende inden for den eventuelle nationalpark, mens det for Y's vedkommende drejer sig om 65 ha ud af i alt 130 ha og for Z om 45 ha ud af i alt 45 ha. Hele undersøgelsesprojektet udgjorde 24.870 ha.

Statsamtmanden for Århus afgav den 17. maj 2006 udtalelse i sagen. Statsamtmanden udtalte heri bl.a., at det ikke kunne afvises, at de tre medlemmer af Egvad Kommunalbestyrelse var inhabile ved behandlingen af spørgsmålet om udpegning af områder, der kunne blive udlagt som nationalpark under henvisning til, at de pågældende medlemmer ejer dele af det omhandlede område, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

Statsamtmanden udtalte videre, at borgmesteren – med samme begrundelse – ikke burde have deltaget i sagens forberedelse, herunder ved deltagelse som kommunalbestyrelsens repræsentant i en styregruppe for projektet eller ved at afgive indstilling til kommunalbestyrelsen.

Statsamtmanden lagde ved sin behandling af sagen bl.a. til grund, at etablering af nationalparken ville kunne bevirke, at de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmers ejendomme undergik en statusændring. Statusændringen kunne medføre en værdistigning eller -forringelse, med eller uden erstatning fra det offentlige. Som følge heraf fandt statsamtmanden, at det ikke kunne afvises, at de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer ville kunne have en sådan personlig interesse i sagen, som omhandles i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

Statsamtmanden lagde videre til grund, at det efter det oplyste var en afgørende forudsætning for projektets endelige gennemførelse, at kommunalbestyrelsen vedtog at fremkomme med den pågældende indstilling til ministeren, idet et modsat resultat i lighed med tidligere ville have betydet, at projektet ikke ville blive taget med blandt pilotprojekterne på grund af utilstrækkelig lokal opbakning.

Ved sin henvendelse af 23. august 2006 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet gav Skov- og Naturstyrelsen udtryk for, at de pågældende medlemmer af kommunalbestyrelsen efter styrelsens opfattelse ikke kunne anses for at være inhabile. Styrelsen pegede i den forbindelse på, at det af det forslag til lov om nationalparker, som styrelsen samme dag fremsendte til ministeriet, fremgik, at hverken udpegningen eller vedtagelsen af nationalparken vil have umiddelbar retsvirkning for lodsejerne.

Ved brev af 13. oktober 2006 anmodede Indenrigs- og Sundhedsministeriet Skov- og Naturstyrelsen om en udtalelse. Ministeriet bad herunder styrelsen nærmere redegøre for baggrunden for styrelsens opfattelse, herunder med henvisning til de relevante forarbejder i forslaget til lov om nationalparker, ligesom styrelsen blev bedt om at forholde sig til den i statsamtmandens udtalelse indeholdte forudsætning om, at etablering af en nationalpark vil kunne bevirke, at ejendomme inden for parkens område undergår en statusændring, som kan medføre en værdistigning eller -ferringelse.

Ved e-mail af 20. juli 2007 fremsendte Skov- og Naturstyrelsen en udtalelse om sagen. Indenrigs- og Sundhedsministeriet ses imidlertid ikke at have modtaget dette brev.

Ved e-mail af 30. juni 2008 med bilag genfremsendte By- og Landskabsstyrelsen Skov- og Naturstyrelsens e-mail af 20. juli 2007. Skov- og Naturstyrelsen har i udtalelsen bl.a. anført følgende:

”Det er et grundlæggende princip i loven, at oprettelse af en nationalpark ikke betyder indgreb i de enkelte grundejeres råderet. Oprettelse af en nationalpark har ikke umiddelbare retsvirkninger for lodsejerne.

Den enkelte lodsejer kan ikke hindre, at ejendommen indgår i parken, men den nationalparkfond, der skal etableres for hver nationalparkfond, kan ikke tvinge lodsejere – eller andre – til at realisere fondens nationalparkplan.

Nationalparkfonden kan kun indgå frivillige aftaler for at realisere nationalparkplanen. Fonden har ikke kompetence til at træffe afgørelser, der begrænser grundejernes rådighed over deres ejendom. Og en nationalpark vil altid bestå af en blanding af offentligt- og privatejede arealer.

Da nationalparkfondene er selvstændige dele af den statslige forvaltning, skal de følge de regler, der gælder for anvendelse af statslige midler. Således vil den betaling, der kan gives ved indgåelse af varige aftaler svare til det tab, som ejeren vil have ved den aftalte drift og foranstaltning. Dette svarer til retstilstanden udenfor området. Der er således ikke tale om nogen økonomisk særstilling for ejerne indenfor en nationalpark.

Det bemærkes, at der indtil videre alene er sat en nationalparkproces i gang for Thy. Ministerens brev til Ringkjøbing-Skjern Kommune vedlægges til orientering.

Samlet set er det derfor styrelsens opfattelse, at ejendomme inden for parkens område ikke undergår en statusændring med økonomiske konsekvenser i forhold til arealer udenfor.”

Ministeriet anmodede den 15. juli 2008 Statsforvaltningen Midtjylland (som varetager tilsynet med Ringkøbing-Skjern Kommune, hvori Egvad Kommune indgår) om en udtalelse i sagen til brug for ministeriets vurdering af, om der var grundlag for, at ministeriet tog sagen op til behandling af egen drift.

Ministeriet anmodede statsforvaltningen om at uddybe den i statsamtmandens udtalelse indeholdte forudsætning om, at etableringen af nationalparken kan medføre værdistigning eller -forringelse.

Ministeriet bad endvidere statsforvaltningen forholde sig til, hvilken betydning en sådan værdistigning eller -forringelse i givet fald konkret vil kunne få for de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer, herunder i betragtning af hvor store arealer af de pågældende ejendomme der vil være beliggende inden for parkens område.

Statsforvaltningen Midtjylland fremkom ved brev af 4. marts 2009 med en udtalelse i sagen.

Statsforvaltningen har bl.a. anført følgende:

"Kommunalbestyrelsens behandling af sagen skete, og Statsamtet Århus' udtalelse blev afgivet på et tidspunkt, hvor begrebet nationalpark endnu ikke var lovfæstet, og hvor de retlige virkninger af en udpegning derfor ikke med sikkerhed kunne forudses. Ejendomsmarkedets reaktioner på, at et areal muligt blev udpeget som nationalpark kunne det heller ikke – og kan det fortsat ikke. Statsamtets udtalelse udtrykker sig således: 'Statsamtet lægger til grund, at etablering af nationalparken vil kunne bevirke, at de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmers ejendomme undergår en statusændring. Statusændringen kan medføre en værdistigning eller – forringelse, med eller uden erstatning fra det offentlige.'

Inhabilitet for et kommunalbestyrelsesmedlem vil efter statsforvaltningens opfattelse kunne foreligge, hvis der er tale om udpegning af et areal, han ejer, som del af en nationalpark. Det er en forudsætning herfor, at udpegningen pålægger ham forpligtelser, fysiske eller retlige rådhedsindskrænkninger, eller at den giver ham rettigheder, eller at udpegningen har udsigt til at bevirke en værdiforøgelse eller – forringelse af arealet.

En udpegning af et areal til naturpark påfører som udgangspunkt ikke ejeren forpligtelser, fysiske eller retlige rådhedsindskrænkninger, og den giver ham som udgangspunkt ikke rettigheder. Det fremgår af lovens forarbejder, at den situation er tilsigtet. Statsforvaltningen noterer sig dog, at lovens § 3 tilsyneladende åbner mulighed for, at ministeren kan normere planlægning i henhold til planloven. Dette synes at være sket i den hidtil eneste udpegning af en naturpark, jf. bekendtgørelse nr. 840 af 18. august 2008 om Naturpark thy, f.eks. i § 6. Det ses ikke udelukket, at en sådan disposition kan bevirke en ændret retsstilling for lodsejere.

Om udpegning af et konkret areal til naturpark vil øge eller mindske dets værdi kan selvsagt ikke fastslås med sikkerhed på forhånd. Det gælder i særdeleshed, når der, som i dette tilfælde, er tale om indledende planlægning af en påtænkt disposition, hvis nærmere afgrænsning og vilkår endnu er ukendt.

Statsforvaltningen noterer sig, at der i de ovenfor citerede bemærkninger til lovforslaget om naturparker synes udtrykt forventninger om, at udpegning af arealer ikke vil være uden virkning for omfattede arealers status og værdi. Der tales således f.eks. om, at naturparker og naturen skal udvikles, og at det bl.a. skal ske for at tilgodese formål inden for friluftsliv og landdistriktsudvikling. Både loven og lovforslagets bemærkninger omtaler, at en bekendtgørelse om en naturpark kan lægge rammer for (kommunal) planlægning efter planloven. Om lovforslagets økonomiske konsekvenser anfører bemærkningerne f.eks., at lovforslaget ikke forventes at påvirke erhvervslivets økonomiske interesser **negativt** (fremhævet her). Der henvises til analyser, der viser, at der ikke vil være **negative** (fremhævet her) konsekvenser

for landbruget, det da forudsættes, at landbruget kompenseres for eventuel tabt tjeneste ved produktionen. Samme analyser har ifølge bemærkningerne godtgjort **positive** (fremhævet her) konsekvenser for det øvrige erhvervsliv i størrelsesordenen 10-300 mio. kr. pr. nationalpark, primært som følge af øget turisme. I bekendtgørelsen om den hidtil eneste udpegede nationalpark anføres som et af formålene "at støtte en udvikling til gavn for lokalsamfundet, herunder erhvervslivet, med respekt for beskyttelsesinteresserne", jf. § 2 i bekendtgørelse nr. 840 af 18. august 2008 om Naturpark Thy.

Det er efter statsforvaltningens opfattelse ikke muligt at vurdere, om eventuel udpegning af en nationalpark omkring Skjern Å vil have personlige eller økonomiske konsekvenser for de lodsejere, hvis jord i givet fald omfattes. Statsforvaltningen Midtjylland finder dog, at lovforslaget, den vedtagne lov og nævnte bekendtgørelse om Naturpark Thy bestyrker grundlaget for den antagelse i Statsamtet Århus' udtalelse, at eventuel etablering af nationalparken vil kunne bevirke, at de pågældende ejendomme undergår en statusændring, som kan medføre en værdistigning eller –forringelse.

Det kan således efter statsforvaltningens opfattelse ikke udelukkes, at de omhandlede tre kommunalbestyrelsesmedlemmer havde en personlig eller økonomisk interesse i sagen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

...

Spørgsmålet er dernæst, om de tre medlemmers personlige eller økonomiske interesse i naturparksagen var tilstrækkelig stærk ("særlig", jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1) til, at de måtte anses for inhabile. Dette spørgsmål lader sig efter statsforvaltningens opfattelse ofte ikke besvare uden for enhver tvivl.

Det antages almindeligvis [note udeladt], at udtrykket "særlig" indikerer, at ikke en hvilken som helst interesse i en sag medfører inhabilitet. Det må kræves, at interessen har en vis styrke, ligesom det er en forudsætning, at der ikke er tale om en interesse af mere almen karakter. Jo mere generel en sag er, desto stærkere skal et kommunalbestyrelsesmedlems interesse i sagens udfald således være, for at der kan være tale om inhabilitet.

En afgørelse eller beslutning kan være af så overordnet og generel karakter, at eventuelle afledte interesser for den enkelte ikke eller kun vanskeligt kan betegnes som særlig.

For så vidt angår sager vedrørende generel regulering i en kommune, f.eks. fysisk planlægning i form af vedtagelse af en kommuneplan, vil det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems ejendomsbesiddelse som udgangspunkt ikke konstituere inhabilitet, medmindre der er tale om en helt særlig interesse af væsentligt omfang. Hvis en kommuneplan på særlig måde berører et enkelt kommunalbestyrelsesmedlems interesser, antages det dog at kunne føre til vedkommendes inhabilitet ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvor en lokalplan vil føre til ekspropriation af den pågældende ejendom eller vil medføre en for den pågældende væsentlig udvidelse eller indskrænkning af ejendommens udnyttelsesret.

Om interessen har en sådan karakter og styrke, at den kan bevirke inhabilitet, afhænger således af en konkret vurdering i den enkelte sag.

Det vil efter statsforvaltningens opfattelse ikke være afgørende for de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmers inhabilitet, hvor stor en relativ andel af deres ejendom der ligger inden for den eventuelle nationalparks område. Det afgørende må være, om den eventuelle værdiforøgelse eller –forringelse, gener eller fordele efter en generel målestok vil være egnet til at påvirke en persons stillingtagen som led i det offentlige beslutningsproces.

Det var på tidspunkterne for kommunalbestyrelsens stillingtagen i 2005 og statsamtets i 2006 ikke muligt at forudse, hvilken og hvor stor betydning en eventuel udpegning af de tre omhandlede kommunalbestyrelsesmedlemmers ejendomme til at indgå i en nationalpark ville få for dem. Det er fortsat ikke muligt.

Statsforvaltningen finder imidlertid, at de tre medlemmer havde arealer af ikke ubetydelig størrelse liggende inden for det, der eventuelt skulle udpeges til nationalpark. Statsforvaltningen finder endvidere, at det ikke kan udelukkes, at udpegning af disse arealer til naturpark vil få betydelig virkning for deres værdi i jordbruget eller i handel.”

Ministeriet anmodede den 4. juni 2009 om By- og Landskabsstyrelsens bemærkninger til statsforvaltningens udtalelse.

Den 20. juli 2009 fremsendte By- og Landskabsstyrelsen sine bemærkninger. Styrelsen anførte bl.a. følgende:

”I den anledning skal By- og Landskabsstyrelsen indledningsvist oplyse, at der – når der bortses fra Statsamtet Midtjyllands udtalelse i den konkrete sag – endnu ingen praksis foreligger om inhabilitet i forhold til kommunalbestyrelsesmedlemmers deltagelse i behandlingen af sager vedrørende nationalparker.

Efter By- og Landskabsstyrelsens opfattelse kan litteratur og praksis vedrørende anden kommunal planlægning, der berører et kommunalbestyrelsesmedlem som grundejer, være retningsgivende ved vurderingen af inhabilitet hos kommunalbestyrelsesmedlemmer ved behandlingen af sager om nationalparker.

I den juridiske litteratur er opfattelsen den, at den omstændighed, at et kommunalbestyrelsesmedlem berøres af en plan som grundejer, som udgangspunkt ikke vil bevirke, at medlemmet er inhabilt ved behandlingen af planen. Hertil kræves en særlig interesse i planen, jf. herved også ordlyden af inhabilitetsbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

...

I Højesteretsdommen, der er trykt som U1989.753H, kvalificerer Højesteret, hvad der ligger i at have en særlig interesse i en plans gennemførelse ved at opstille et kriterium om ”forøget, aktuel og væsentlig økonomisk interesse”. Den sag, som Højesteret tog stilling til, vedrørte et kommunalbestyrelsesmedlems erhvervelse af 4 ejendomme i et område, der i kommuneplanen blev udlagt som centerområde. Højesteret fandt, at medlemmet herved fik en ”forøget, aktuel og væsentlig økonomisk interesse” i kommuneplanens gennemførelse, og at medlemmet derfor havde været inhabilt ved den endelige vedtagelse af kommuneplanen.

Som By- og Landskabsstyrelsen læser Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse, er statsforvaltningen enig i, at et kommunalbestyrelsesmedlems ejendomsbesiddelse som udgangspunkt ikke fører til inhabilitet, medmindre der foreligger en særlig interesse af væsentligt omfang. Der henvises til side 11 i udtalelsen.

Af samme side fremgår det, at der i den foreliggende sag fra Egvad Kommune efter statsforvaltningens opfattelse var en særlig interesse hos de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ejede jord inden for nationalparkområdet:

’Statsforvaltningen finder imidlertid, at de tre medlemmer havde arealer af ikke ubetydelig størrelse liggende inden for det, der eventuelt skulle udpeges til nationalpark. Statsforvaltningen finder endvidere, at det ikke kan udelukkes, at udpegningen af disse arealer til naturpark vil få betydelig virkning for deres værdi i jordbruget eller i handel.’

By- og Landskabsstyrelsen er ikke enig i, at de elementer, der fremgår af citatet ovenfor, og de elementer i sagen, der i øvrigt henvises til i statsforvaltningens udtalelse og i Statsamtet Århus’ udtalelse af 17. maj 2007 [rettelig 2006] i samme sag, påviser en særlig interesse hos de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer. Styrelsen lægger i den forbindelse vægt på, at de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke blev påvirket anderledes end de øvrige grundejere, der ejede arealer inden for nationalparkområdet. Endvidere havde de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke på det tidspunkt, hvor kommunalbestyrelsen behandlede indstillingen vedrørende nationalparkprojektet, mulighed for at forudse, om gennemførelsen af nationalparkprojektet ville føre til en værdiforøgelse eller –forringelse for deres arealer. I det om-

fang de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer måtte have en økonomisk interesse i, at området blev udlagt til nationalpark, kan interessen således ikke siges at være aktuel, ligesom det er usikkert, om interessen – i fald den blev aktualiseret – ville være væsentlig.

By- og Landskabsstyrelsen finder herefter ikke, at der forelå speciel inhabilitet hos de tre medlemmer af Egvad Kommunalbestyrelse. Styrelsen henholder sig i øvrigt til Skov- og Naturstyrelsens udtalelse af 20. juli 2007 i samme sag.”

Det retlige grundlag for nationalparkerne

Lov om nationalparker blev vedtaget som lov nr. 533 af 6. juni 2007. Efter lovens kapitel 3 skal der for hver nationalpark oprettes en nationalparkfond, hvis formål er at etablere og udvikle nationalparken inden for de rammer, der er fastsat ved oprettelsen. Fondens virkemidler er beskrevet i lovens § 14. Efter denne bestemmelse kan fonden indgå frivillige aftaler om naturbevaring, -genopretning mv., købe, forvalte og sælge fast ejendom, afholde drifts- og anlægsudgifter, afholde udgifter til bl.a. oplysningsvirksomhed og yde lån og tilskud til kommuner, foreninger mv.

Det fremgår af bemærkningerne til loven (2006-07, L 131, pkt. 3.3.), at forslaget ikke giver nationalparkfonden kompetence til at træffe afgørelser, der begrænser ejernes rådighed over den faste ejendom, og den får ikke selv tvangsmidler som f.eks. hjemmel til at foretage ekspropriation eller til at give påbud af ekspropriationslignende karakter.

Om forholdet til anden lovgivning er det bl.a. nævnt (pkt. 9), at udgangspunktet er, at udviklingen af en nationalpark sker på frivillig basis ved indgåelse af aftaler. Fondene får ikke samme kompetence til at ekspropriere til projekter, som miljøministeren eller kommunerne har efter naturbeskyttelsesloven. Det er anført, at det betyder, at hvis gennemførelse af et projekt undtagelsesvist nødvendiggør ekspropriation, må nationalparkfonden rette henvendelse til Miljøministeriet eller kommunen.

Af bemærkningerne til § 3 fremgår det, at der med den foreslåede bestemmelse (der giver hjemmel til at udstede bekendtgørelse om bl.a. formålet med parken og om begrænsning af kompetencen til planlægning efter reglerne i planloven inden for nationalparken) ikke vil være adgang til at fastsætte regler, der regulerer de enkelte ejeres råderet.

I bemærkningerne til § 4 anføres følgende:

”For at sikre lokal opbakning til at der indledes en oprettelsesprocedure, forslås det i stk. 2, at kommunalbestyrelserne i de kommuner, der kan blive omfattet af et nationalparkforslag, giver deres samtykke til, at ministeren igangsætter processen. Kommunalbestyrelsernes samtykke vil være udtryk for, at der dermed er tilkendegivet lokal opbakning til nationalparkprocessen.

Den efterfølgende debat- og offentlighedsfase, jf. §§ 5-6, må så vise, om der også er lokal opbakning til oprettelse af en nationalpark, når lokalbefolkningen er blevet gjort bekendt med ministerens udkast til regler for nationalparken.”

Fondens virkemidler er nærmere beskrevet i bemærkningerne til § 14:

”Forslaget fastlægger de virkemidler, som fonden har til rådighed for at realisere nationalparkplanen. En nationalpark, der oprettes efter lovforslaget, vil omfatte både offentligt ejede og privatejede arealer. Hverken selve udpegningen af nationalpar-

ken eller vedtagelsen af nationalparkplanen vil have umiddelbar retsvirkning for lodsejerne.

Det er frivilligt for den enkelte lodsejer at deltage i drift og udvikling af nationalparken. Fondsbestyrelsen har ingen tvangsbeføjelser overfor lodsejerne i nationalparken.

Alle de beskrevne virkemidler er således frivillige, og aftaler mellem fonden og ejere om særlig drift og pleje vil derfor være et af de vigtigste midler til at gennemføre planen.

Som det fremgår af forslaget, kan fonden købe og sælge fast ejendom inden for formålet med nationalparken. Fonden kan herunder opkøbe arealer, inden for som udenfor nationalparken, som den kan bruge til magelæg eller jordfordeling, med henblik på senere gennemførelse af f.eks. naturgenopretningsprojekter i nationalparken.

Der vil være tale om aftaler med forskelligt indhold for de enkelte ejendomme, men typisk vil det være aftaler om at tåle eller opretholde en bestemt tilstand eller aftaler om, at arealet skal drives på en bestemt måde. Andre aftaler kan indeholde særlige bestemmelser om offentlighedens adgang på arealer, hvor offentligheden ellers har ret til at færdes efter lovgivningens almindelige regler. Der kan ikke indgås aftaler, der begrænser offentlighedens adgang i forhold til naturbeskyttelseslovens regler.

Den betaling, der vil kunne gives ved indgåelse af varige aftaler, vil svare til det tab, som ejeren vil have ved den aftalte drift eller foranstaltning. Som udgangspunkt må det beregnes på samme måde som engangserstatninger ved påbud efter naturbeskyttelseslovens regler om gennemførelse af Natura 2000-planer. Disse erstatninger beregnes som nedgangen i ejendommens handelsværdi før og efter projektets gennemførelse.

...

Fonden kan alene benytte sig af frivillige virkemidler. ...”

Af bemærkningerne til § 19 fremgår det, at kommunerne og regionerne ikke er bundet af nationalparkplanen, og at kommunalbestyrelsen kan ændre sin planlægning uanset indholdet af nationalparkplanen. Det fremgår videre, at da nationalparkplanen kan have betydning for den regionale udvikling, vil der naturligt kunne ske et samarbejde i forbindelse med udarbejdelse af den regionale udviklingsplan og nationalparkplanen.

Det er i bemærkningerne til § 29 anført, at den nationalparkplan, som fonden skal udarbejde, ikke er retligt bindende for den enkelte lodsejer.

Af bemærkningerne til §§ 38-42 fremgår bl.a. følgende:

”Lovforslaget baserer sig generelt på frivillighed og aftaler. Fondene skal derfor ikke have kompetence til at beslutte tvangsindgreb, som f.eks. at træffe afgørelser om fredninger eller ekspropriation. Det må gøres af de myndigheder, som har kompetencen hertil efter lovgivningen i øvrigt, og fondene må derfor f.eks. henvende sig til Skov- og Naturstyrelsen eller til den pågældende kommune, hvis det er nødvendigt at gennemføre ekspropriation til henholdsvis et naturforvaltningsprojekt eller et stianlæg. Det er den pågældende myndigheds afgørelse, om projektet skal gennemføres.”

Om de økonomiske konsekvenser for erhvervslivet er følgende anført i bemærkningerne (pkt. 5):

”Lovforslaget forventes ikke at påvirke erhvervslivets økonomiske interesser negativt. Nationalparkbestyrelsens erhvervelse af arealer til udvikling af nationalparken

vil ske til markedspriser. Der har som led i pilotprojekterne været gennemført erhvervs- og velfærdsøkonomiske analyser af forslagene til nationalparker for de enkelte områder.

Da der ikke har været taget stilling til valg af områder eller deres afgrænsning kan resultatet ikke overføres direkte. Analyserne viser, at der ikke vil være negative konsekvenser for landbruget, da det forudsættes, at landbruget kompenseres for eventuel tabt fortjeneste ved produktionen. Analyserne har desuden godtgjort positive konsekvenser for det øvrige erhvervsliv i størrelsesordenen 10 - 300 mio. kr. pr. nationalpark - primært som følge af en forøget turisme.”

På baggrund af spørgsmål nr. 13 ad L 131 fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg har miljøministeren bl.a. oplyst følgende:

”Men som jeg nævnte under førstebehandlingen af lovforslaget, bliver anden lovgivning ikke sat ud af kraft i nationalparker. Fredningsmyndigheder, kommuner og staten kan fortsat med hjemmel i anden lovgivning og de formål, som anden lovgivning tjener, gennemføre fredninger og naturforvaltningsprojekter m.v., men ikke til realisering af en nationalparkplan.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse

1. Tilsynet med kommunerne varetages af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 1440 af 1. november 2010 med senere ændringer). Det er således Statsforvaltningen Midtjylland, der fører tilsyn med Ringkøbing-Skjern Kommune, hvori Egvad Kommune pr. 1. januar 2007 indgår.

Det bemærkes, at tilsynet med kommunerne før den 1. januar 2007 blev varetaget af fem tilsynsførende statsamtmand. Det var således Statsamtmanden for Århus, der varetog tilsynet med Egvad Kommune, jf. § 47 i den dagældende lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans for statsforvaltningerne, herunder Statsforvaltningen Midtjylland, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner og undladelser, som statsforvaltningen – eller statsamtmanden i en sag, som statsforvaltningen har overtaget pr. 1. januar 2007 – har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiell eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Der henvises til § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

2. § 14, stk. 1 og 2, i lov om kommunernes styrelse er sålydende:

”§ 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.

Stk. 2. Et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.”

Det fremgår af § 14 i lov om kommunernes styrelse, at et medlem af kommunalbestyrelsen kan have en sådan interesse i en sag, at medlemmet er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

Den kommunale styrelseslov indeholder ingen angivelse af, hvornår en interesse har en sådan karakter, at et kommunalbestyrelsesmedlem er udelukket fra at deltage i afgørelsen af en sag. Dette spørgsmål måtte tidligere løses på grundlag af almindelige retsgrundsætninger. De fleste af disse er nu udtrykt i forvaltningslovens kapitel 2, men hvor forvaltningsloven ikke finder direkte anvendelse, er principperne stadig relevante.

§ 2, stk. 1 og 2, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 med senere ændringer) er sålydende:

"§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.
Stk. 2. Bestemmelserne i kapitel 2 om inhabilitet gælder også for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner."

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 2, stk. 1, fastlægger lovens almindelige gyldighedsområde. Herudover gælder der ved anvendelsen af reglerne om inhabilitet den specielle regel i forvaltningslovens § 2, stk. 2, hvorefter også sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner er undergivet forvaltningslovens bestemmelser. Uden for det område, der direkte omfattes af forvaltningslovens regler om inhabilitet, består retsgrundlaget af uskrevne forvaltningsretlige retsgrundsætninger. Indholdet af disse grund-sætninger svarer i vidt omfang til de udtrykkelige regler i forvaltningsloven.

På denne baggrund er inhabilitetsspørgsmålet i det følgende vurderet på baggrund af forvaltningslovens regler, selv om der ikke er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er således principperne i forvaltningsloven, der anvendes.

§ 3, stk. 1, nr. 1 og 5, og § 3, stk. 2 og 3, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007) er sålydende:

"§ 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 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.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag."

3. Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmål i henhold til forvaltningslovens § 3 beror på en samlet vurdering, hvor flere forskellige hensyn skal afvejes. Det antages, at 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.

En beslutning om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem for inhabilt indebærer således ingen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at formålet med inhabilitetsregler ikke alene er at sikre, at den enkelte sag behandles korrekt, men også, at der ikke skabes mistillid til den offentlige forvaltning.

I overvejelserne bør dog tillige indgå, at der ikke i unødigt omfang lægges hindringer i vejen for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer kan deltage i sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsen og stående udvalg.

4. Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, anfører nærmere, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der har en særlig personlig eller økonomisk interesse i en sags udfald, er inhabilt ved behandlingen af sagen.

Det kan være vanskeligt at angive, hvor stærk en personlig eller økonomisk interesse i en sag der skal foreligge, for at der er tale om inhabilitet i henhold til bestemmelsen. Angivelsen af, at interessen skal være særlig, indikerer dog, at ikke en hvilken som helst interesse i en sag medfører inhabilitet. Det må kræves, at interessen har en vis styrke, ligesom det er en forudsætning, at der ikke er tale om en interesse af mere almen karakter. Jo mere generel en sag er, desto stærkere skal et kommunalbestyrelsesmedlems interesse i sagens udfald således være, for at der kan være tale om inhabilitet.

Den økonomiske interesse må 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. Navnlig i de tilfælde, hvor der kun er tale om en mere indirekte økonomisk interesse hos den pågældende, kan spørgsmålet give anledning til tvivl.

Har den pågældende en umiddelbar økonomisk interesse i sagen, som ikke er ganske ubetydelig, vil der nok altid foreligge inhabilitet.

Særlig anledning til tvivl kan det give, hvis de økonomiske interesser, der kan begrunde inhabilitet, ikke er aktuelle, men senere kan aktualiseres som følge af den beslutning, der bliver truffet.

Inhabilitet vil i almindelighed foreligge, når der er tale om personlige eller økonomiske interesser, der allerede har aktualiseret sig i dispositioner, f.eks. afgivelse af tilbud eller indledning af forhandlinger om et arbejde, der kan blive iværksat, hvis f.eks. en kommunalbestyrelse vedtager et bestemt forslag. Mindre klart er det derimod, om der foreligger inhabilitet, hvis den, der deltager i beslutningen, blot overvejer at tage en personlig eller økonomisk interesse i sagen. Det kan f.eks. tænkes, at et medlem af en kommunalbestyrelse overvejer at indgive tilbud på et arbejde, der skal udbydes i licitation, hvis kommunalbestyrelsen vedtager et vejanlæg, eller han overvejer at købe en byggegrund, hvis kommunalbestyrelsen vedtager en salgspris, der stemmer med hans interesser. Det hensyn til den almene tillid, der er et af hovedsynspunkterne bag reglerne om speciel inhabilitet, synes at tale for, at der selv i disse situationer i hvert fald består en oplysningspligt med hensyn til det eventuelle spørgsmål om inhabilitet.

En afgørelse eller beslutning kan være af så overordnet og generel karakter, at eventuelle afledte interesser for den enkelte ikke eller kun vanskeligt kan betegnes som særlig. For så vidt angår sager vedrørende generel regulering i en kommune, f.eks. fysisk planlægning i form af vedtagelse af en kommuneplan, vil det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems ejendomsbesiddelse som udgangspunkt ikke konstituere inhabilitet, medmindre der er tale om en helt særlig interesse af væsentlig omfang. Det forhold, at interessen deles af alle områdets ejendomsbesiddere, udgør således grundlaget for som udgangspunkt at betegne interessen som almen i modsætning til særlig. Først når interessen i henseende til omfang, eksistens i tid samt omstændighederne i øvrigt klart udskiller sig fra dette udgangspunkt, vil den kunne betegnes som særlig og dermed inhabilitetsbegrundende.

Hvis en kommuneplan eller lokalplan således på særlig måde berører et kommunalbestyrelsesmedlems interesser, kan der foreligge inhabilitet. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvor en lokalplan vil føre til ekspropriation af den pågældendes ejendom eller vil medføre en for den pågældende væsentlig udvidelse eller indskrænkning af ejendommens udnyttelsesret.

Det forhold, at et kommunalbestyrelsesmedlem har en generel eller ideelt betonet interesse i en bestemt sags udfald, kan normalt ikke bevirke, at medlemmet anses for inhabilt i forhold til den pågældende sag. Udtaler et kommunalbestyrelsesmedlem sig om sin opfattelse af en bestemt sag før dennes behandling i kommunalbestyrelsen, vil dette ligeledes i almindelighed ikke kunne begrunde inhabilitet. Deltagelsen i diskussion om kommunale spørgsmål er netop en vigtig del af kommunalpolitikeres virksomhed.

Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udg. 2010, side 118 ff., John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udg. 2001, 2. let reviderede oplag, side 171 ff. og side 199, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 1. udg. 2001, side 212, 216, 227, 237 og side 239, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg. 2002, side 256, Jens Garde m.fl. Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udg. 2006, side 93 ff. og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning, 5. udg. 1988, side 173 samt UfR. 1989.753 H.

5. Såvel kommunalbestyrelsens som statsamtmandens bedømmelse af inhabilitetsspørgsmålet er sket forud for fremsættelsen og vedtagelsen af lovforslaget om nationalparker. Spørgsmålet kan derfor ikke besvares alene med henvisning til det, der er anført i lovforslaget og bemærkningerne hertil.

For at afgøre, hvorvidt de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer var inhabile, må der foretages en nærmere vurdering af deres interesse i sagen. Det afgørende er således, om der foreligger en sådan særlig interesse, som efter princippet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, må anses for uvedkommende, eller der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om kommunalbestyrelsesmedlemmernes upartiskhed, jf. princippet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, og som ud fra en generel vurdering ville kunne anses for at påvirke deres interesse i sagen.

6. Indledningsvis bemærkes, at vurderingen af inhabilitetsspørgsmålet i denne sag efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse giver anledning til betydelig tvivl.

På den ene side blev der i den rapport, som borgmesteren omtalte i sit notat til kommunalbestyrelsen, omtalt en værdistigning på (op til) 5 % for de ejendomme, der blev foreslået udlagt til nationalpark. Denne oplysning – samt det generelle spørgsmål om nationalparkens betydning for prisudviklingen (hvad enten det er i opad- eller nedadgående retning) – er efter ministeriets opfattelse generelt egnet til at rejse tvivl om, hvorvidt de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer ville kunne behandle sagen på upartisk måde. Ministeriet henviser herved til, at et af formålene med inhabilitetsreglerne netop er at skabe tillid til den offentlige forvaltning.

Hertil kommer, at der isoleret set er tale om ganske store arealer – henholdsvis 7,6, 45 og 65 ha. Det er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse i den forbindelse ikke afgørende, at der kun er tale om mindre dele af det samlede område, der foreslås udlagt til nationalpark. Ud fra en generel betragtning er der tale om store arealer, og der er desuden for to af kommunalbestyrelsesmedlemmerne tale om henholdsvis 50 og 100 % af deres ejendomme.

Det bemærkes for god ordens skyld, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke er bekendt med værdien af de pågældende ejendomme, men 5 % af en landejendoms værdi må betragtes som et ikke ubetydeligt beløb.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er således enigt med Statsforvaltningen Midtjylland (og Statsamtmanden for Århus) i, at etablering af nationalparken vil kunne bevirke, at de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmers ejendomme undergår en statusændring, som kan medføre en værdistigning eller forringelse, med eller uden erstatning fra det offentlige.

De oplysninger og forudsætninger, der efterfølgende er fremlagt gennem lovforslagets bemærkninger, kan efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse – hvis de var indgået i den oprindelige vurdering – ikke i sig selv føre til andet resultat. Indenrigs- og Sundhedsministeriet henviser herved til, at selv om der i lovforslagets bemærkninger lægges stor vægt på frivillighed, så indgår der også mulighed for bl.a. økonomisk kompensation. Selv om der ikke herved opnås en egentlig berigelse, kan det efter omstændighederne være fordelagtigt at blive tilbudt at sælge (dele af) sin ejendom, f.eks. i et marked, hvor det ellers er vanskeligt at finde en køber. Endvidere indikeres der i lovforslaget visse positive virkninger i form af f.eks. øget turisme til området.

7. På den anden side er der tale om indirekte og (endnu) ikke aktualiserede økonomiske interesser. Det var således på tidspunktet for kommunalbestyrelsens beslutning uvist, om der ville blive tale om en positiv eller negativ virkning for de berørte og i givet fald omfanget heraf – om end der som nævnt var omtalt en værdistigning på op til 5 %.

Det var endvidere uvist, hvornår en eventuel positiv eller negativ økonomisk konsekvens i givet fald ville vise sig. Dette ville formentlig først kunne ses efter en årrække.

Hertil kommer, at også en lang række andre faktorer spiller ind på værdien af fast ejendom, herunder landejendomme.

Såvel statsforvaltningen som Skov- og Naturstyrelsen har henvist til litteraturens omtale af inhabilitetsspørgsmålet i forhold til kommuneplaner og anden generel kommunal regulering.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig i, at man ved vurderingen af inhabilitetsspørgsmålet kan inddrage det, der antages at gælde vedrørende kommunal planlægning, jf. ovenfor.

I vidt omfang kan interessen i en nationalpark betegnes som en ideelt betonet interesse. Det forhold, at et kommunalbestyrelsesmedlem således generelt interesserer sig for naturen og udviklingen af lokalområdet, herunder ved f.eks. at arbejde for øget turisme, indebærer ikke, at vedkommende bliver inhabil, når der skal tages stilling til en af medlemmets mærkesager. Der er tale om lovlige, kommunale formål/interesser, og man bliver som nævnt heller ikke inhabil, blot fordi man på forhånd har tilkendegivet sin interesse og evt. hvad man agter at stemme.

Der er 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. Der foreligger dog ikke for ministeriet oplysninger om, hvor mange ejendomme der var tale om, og i hvilket omfang de ville blive berørt, herunder hvor stor en del af deres ejendomme, der lå inden for det påtænkte nationalparkområde.

8. Samlet set er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om inhabilitet i denne sag er behæftet med en sådan tvivl, at der ikke er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer havde en sådan særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen, at de var inhabile, jf. principperne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 5.

Ministeriet henviser navnlig til, at den eventuelle økonomiske konsekvens for de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer – ligesom for de øvrige borgere, hvis ejendomme lå inden for det pågældende område – er uaktualiseret og ikke nærmere konkretiseret. Omfanget af konsekvensen er således både ukendt og usikker.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er således ikke enig med Statsforvaltningen Midtjylland (og Statsamtmanden for Århus) i, at de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer burde være blevet erklæret inhabile.

9. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag meddelt ministeriets retsopfattelse til Statsforvaltningen Midtjylland og Ringkøbing-Skjern Kommune.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen. Ministeriet beklager den meget lange sagsbehandlingstid.

Kopi af dette brev er sendt til Statsforvaltningen Midtjylland og Ringkøbing-Skjern Kommune samt til X, Y og Z til orientering.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen