



## **Introduktion til jura og juridisk metode**

Anker, Helle Tegner

*Publication date:*  
2017

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*  
Anker, H. T. (2017). *Introduktion til jura og juridisk metode: Undervisningsnote til Miljø- og planlovgivning*. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.



---

# Introduktion til jura og juridisk metode

Undervisningsnote til Miljø- og planlovgivning

Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi

Helle Tegner Anker, 2017



## Indhold

1	Hvad er jura og juridisk metode.....	2
2	Retskilder .....	3
2.1	Lovgivning.....	3
2.1.1	Grundloven.....	3
2.1.2	Love .....	4
2.1.3	Bekendtgørelser .....	5
2.1.4	Cirkulærer, vejledninger m.v. ....	5
2.1.5	Planer .....	5
2.2	Retspraksis .....	6
2.3	Administrativ praksis .....	6
2.4	Fortolkningsprincipper m.v.....	6
2.5	Særligt om EU-retten som retskilde.....	7
3	Myndigheder og domstole .....	8
3.1	Statslig forvaltning.....	8
3.2	Kommunal forvaltning.....	9
3.3	Nævn, råd og kommissioner .....	10
3.4	Miljø- og Fødevareklagenævnet og Planklagenævnet.....	11
3.5	Domstolene .....	11
4	Retsområder .....	12
4.1	Forvaltningsret .....	13
4.1.1	Materiel forvaltningsret – almindelige krav til forvaltningsafgørelses indhold.....	13
4.1.2	Processuel forvaltningsret – almindelige krav til sagsbehandling m.v.....	14
4.1.3	Særligt om klage .....	15
4.1.4	Særligt om tilsyn og håndhævelse .....	15
4.2	Strafferet.....	16
4.3	Erstatningsret .....	17
4.4	Naboret.....	18
4.5	Særligt om ejendomsretten og Grundlovens § 73.....	19
4.6	Erhvervsret .....	20
5	Relevant litteratur.....	21

## 1 Hvad er jura og juridisk metode

Et vist kendskab til jura og juridisk metode er vigtigt for alle, der beskæftiger sig med miljø- og naturforvaltning – hvad enten det sker som offentligt ansat, som privat ansat eller som erhvervsudøver.

Jura sigter traditionelt mod at fastlægge, hvad der er gældende ret, dvs. hvilke rettigheder, forpligtelser mv. der gælder for borgere, virksomheder og myndigheder. At fastlægge gældende ret kunne umiddelbart lyde som noget, der kan ordnes ved et simpelt opslag i en lovsamling. Måske derfor genkender mange billedet af juristen, der sidder med hovedet dybt begravet i en tyk lovsamling.

Men det er sjældent en nem opgave at finde ud af, hvilke regler der rent faktisk regulerer et bestemt forhold og hvordan disse regler skal forstås og anvendes i det konkrete tilfælde. Dels er der mange regler at finde rundt i, og reglerne kan være uklart formulerede, dels kan det være vanskeligt at finde ud af, hvordan reglen skal anvendes på den konkrete situation/konflikt. Er det f.eks. ved stillingtagen til landzonetilladelse et relevant hensyn, om en ejendom skal indrettes til samlingssted for en gruppe med en særlig religiøs overbevisning? Besvarelse af sådanne spørgsmål forudsætter, at man kan orientere sig i lovgivningen, kender betydningen af (rets-)praksis og har indsigt i de formål og hensyn, der ligger bag de enkelte love.

Det er her, den juridiske metode eller den juridiske tankegang kommer ind. Den juridiske metode indebærer, at man først må 1) finde og fortolke den relevante retsregel, dernæst må man 2) gennem udvælgelse af de relevante fakta/oplysninger i den konkrete situation forstå og anvende retsreglen på den konkrete situation og 3) nå frem til en konklusion på, hvordan situationen skal håndteres.

Fortolkning af regler er derfor et vigtigt element i juraen. Ved fortolkning benytter man sig af forskellige retskilder. Ud over selve lovgivningen er retspraksis, dvs. domstolsafgørelser, en vigtig retskilde. Administrativ praksis, dvs. forvaltningsafgørelser, kan også have betydning som retskilde. Det gælder navnlig afgørelser truffet af administrative klageinstanser som Natur- og Miljøklagenævnet. Endvidere findes der en særlig kategori af ofte ”uskrevne” retskilder, der omfatter såkaldte retssædvaner og almindelige retsgrundsætninger. Se nedenfor afsnit 2 om retskilder og retskildehierarkiet.

De konkrete situationer eller konflikter, der skal løses ved hjælp af juridisk metode, vil typisk have karakter af en (rets-)konflikt mellem borgere/virksomheder (privatret) eller mellem borgere/virksomheder og myndigheder (offentlig ret). Inden for miljø- og planlovgivningen befinder vi os hovedsagelig inden for den offentlige ret, hvor myndighederne skal varetage visse miljø-, natur- og planhensyn i forhold til borgere/virksomheder. Det kunne f.eks. handle om fastsættelse af støjgrænser for en virksomhed ud fra hensynet til et lokalområde. Der kan imidlertid også forekomme konflikter af privatretlig karakter, f.eks. hvor støjende adfærd i særlig grad generer en nabo. De privatretlige konflikter må som udgangspunkt, hvis parterne ikke selv kan håndtere det, løses af domstolene. De i forhold til miljø- og planlovgivning relevante dele af privatretten omfatter navnlig nabo- og erstatningsret, se nedenfor afsnit 4.3-4.4.

Det danske retssystem er baseret på en beskyttelse af den enkelte borgers rettigheder. Inden for den offentlige ret har det siden enevælden været et stærkt hensyn at beskytte den enkelte borger mod vilkårlige og uretmæssige indgreb fra statsmagten. Den såkaldte retsstat er således præget af beskyttelse af den enkelte borgers retssikkerhed, hvilket bl.a. er udtrykt i en række forvaltningsretlige

principper om hjemmelskrav (legalitetsprincippet), magtfordrejning (usaglige hensyn), proportionalitetsprincippet m.v. Hvis myndighederne begår fejl – eksempelvis anvender en forkert lovbestemmelse eller varetager usaglige hensyn – træder retssystemets beskyttelse af den enkelte borgers retssikkerhed frem ved læren om afgørelses ugyldighed. Også strafferettens principper om, at man kun kan straffes, hvis det fremgår udtrykkeligt af loven (kravet om lovhjemmel/legalitetsprincippet) og at tvivlen skal komme den tiltalte til gode (in dubio pro reo) er grundprincipper i en retsstat. Den enkelte borgers frihed er også fastslået i Grundloven, herunder i Grl.'s § 73 om beskyttelse af den private ejendomsret. Inden for miljøområdet kan de traditionelle retsstatsprincipper give anledning til visse vanskeligheder. Eksempelvis kan det volde vanskeligheder med sikkerhed at fastslå, om et nyt projekt, f.eks. en udvidelse af en svinefarm, vil kunne skade natur og miljø. Myndighederne kan derfor være nødt til at træffe beslutninger på et usikkert grundlag. I nogle tilfælde kan der anvendes et forsigtighedsprincip, hvorefter usikkerhed med hensyn til påvirkning af miljøet/naturen ikke skal komme miljøet/naturen til skade. Beskyttelse af natur og miljø forudsætter også, at der kan pålægges ejendomme eller arealer visse rådighedsbegrænsninger, dvs. at der er en potentiel konflikt i forhold til Grundlovens § 73, se nedenfor 4.5.

## 2 Retskilder

Retskilder omfatter det materiale, hvor man kan søge nærmere oplysninger om, hvilke regler der gælder. Retskilder kan være både skrevne, f.eks. de af Folketinget vedtagne love, og uskrevne, f.eks. almindelige retsgrundsætninger. Sidstnævnte gælder bl.a. en række forvaltningsretlige grundsætninger eller principper, hvoraf enkelte er blevet lovfæstet i forvaltningsloven. Visse retsområder, f.eks. den almindelige erstatningsret og den almindelige naboret, er baseret på uskrevne, dommerskabte retsgrundsætninger, se nærmere nedenfor 4.3-4.4.

Man taler ofte om et retskildehierarki, hvor loven (skreven eller uskreven) går forud for de øvrige retskilder. Der eksisterer også inden for lovgivningen et hierarki (lex superior), hvor Grundloven står øverst efterfulgt af love, og herefter af bekendtgørelser, cirkulærer m.v. I det følgende fokuseres på lovgivning, retspraksis og administrativ praksis som retskilder. Desuden omtales nedenfor under 2.4 visse grundlæggende fortolkningsprincipper. Endelig er medtaget et særligt afsnit om EU-retten som retskilde.

### 2.1 Lovgivning

Lovgivning anvendes her som et samlebegreb for såvel skrevne som uskrevne regler og for bindende såvel som vejledende regler. I det følgende omtales Grundloven, love, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger og planer. Det er et fællestræk for lovgivning, at der er tale om generelle regler i modsætning til konkrete afgørelser. Planer befinder sig et sted mellem generelle regler og konkrete afgørelser. Planer kan betragtes som en retskilde og er omtalt nedenfor, selvom planer normalt ikke kan betegnes som lovgivning.

#### 2.1.1 Grundloven

Grundloven er den lov, hvoraf al anden lovgivning udspringer, se dog 2.5 om EU's lovgivning. Grundloven fastsætter i § 3 den grundlæggende magtfordeling mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt. Den lovgivende magt tilkommer ifølge Grundloven Kongen (regeringen) og Folketinget i forening. En lov kan kun vedtages af et flertal i Folketinget, som herved er den lovgivende forsamling. Det er normalt regeringen (ministrene), der fremsætter forslag til love for Folketinget. Den udøvende magt, dvs. forvaltningen eller administrationen, er ifølge Grundloven hos Kongen, dvs. regeringen. Den udøvende magt er imidlertid afgrænset af lovgivningen, dvs. at for-

valtningen kun har den kompetence, som ved lov er tillagt denne. Grundloven forudsætter, at dele af forvaltningen ved lov kan henlægges til kommunerne. Det kommunale selvstyre fremgår af Grundlovens § 82, hvorefter statsligt tilsyn med kommunerne nærmere kan fastsættes ved lov. Den dømmende magt tilkommer domstolene, se nedenfor 3.5.

Ud over at Grundloven fastlægger den grundlæggende magtfordeling, indeholder Grundloven også visse indholdsmæssige rammer for bl.a. den lovgivende magt. Det gælder navnlig de såkaldte frihedsrettigheder, som skal respekteres af både lovgiver, forvaltning og domstole. Frihedsrettighederne omfatter bl.a. ytringsfriheden, religionsfriheden, ejendomsrettens og boligens ukrænkelighed. En lovs overensstemmelse med Grundloven kan efterprøves af domstolene.

### 2.1.2 Love

En lov, der er vedtaget i overensstemmelse med Grundlovens bestemmelser, er bindende for alle og enhver, dvs. i det omfang det følger af loven, at der er tale om bindende bestemmelser. Det kan eksempelvis være angivet i loven, at et forbud mod bebyggelse m.v. kan fraviges ved en dispensation. En række lovbestemmelser har ikke en sådan karakter, at de umiddelbart giver grundlag for rettigheder eller pligter. Eksempelvis indeholder en lov ofte en eller flere formålsbestemmelser, der nærmere angiver, hvilke hensyn der ligger bag loven og skal tillægges betydning ved lovens administration.

En lov vedtages som nævnt ovenfor af Folketinget og underskrives af regeringen (ministeren) og dronningen. En lovs vedtagelse følger Grundlovens bestemmelser. Når et lovforslag er fremsat (af regeringen) for Folketinget, sker der en behandling af lovforslaget i Folketinget i 3 omgange. Et lovforslag sendes normalt til nærmere behandling i et af Folketingets udvalg, f.eks. Miljø- og Fødevareudvalget, mellem 1. og 2. behandling. Udvalget afgiver en betænkning over lovforslaget, hvori der kan fremsættes ændringsforslag og andre bemærkninger. Lovforslaget skal herefter behandles af Folketinget ved både en 2. og en 3. behandling. Ved 3. behandlingen vedtages loven i den endelige form, men kan tidligst træde i kraft ved offentliggørelse i Lovtidende. Det er normalt angivet i loven, hvornår den træder i kraft. Et lovforslags behandling i Folketinget kan følges i Folketingstidende og på Folketingets hjemmeside, [www.ft.dk](http://www.ft.dk).

Et lovforslag er ledsaget af såkaldte *lovbemærkninger*, hvori der nærmere er redegjort for baggrunden for lovforslaget samt for ministeriets forståelse af de enkelte bestemmelser. Sammen med udvalgsbetænkning og evt. yderligere materiale fremkommet under Folketingsbehandlingen, udgør lovbemærkningerne såkaldte lovforarbejder. *Lovforarbejder* er en væsentlig kilde til forståelse eller fortolkning af reglerne. Lovforarbejderne kan dog ikke i sig selv være bindende eller forpligtende.

En lov kan ændres ved vedtagelse i Folketinget efter ovennævnte procedure. Der foretages et betydeligt antal lovændringer bl.a. inden for miljøområdet. Når man finder en lov, skal man derfor være meget opmærksom på, om der er sket efterfølgende ændringer af loven. Ændringerne optages ikke automatisk i den enkelte lovtekst. Ministerierne har imidlertid mulighed for – især når der er foretaget mange ændringer – at lave en sammenskrivning af loven og de foretagne ændringer i en såkaldt lovbekendtgørelse.

Alle love offentliggøres i Lovtidende, der kan findes på Retsinformation, [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk). Det er i Retsinformation angivet ved den enkelte lov, om der er senere ændringer til loven. Desuden har man mulighed for at søge på alle de retsforarbejder (bekendtgørelser m.v.), der er udstedt i henhold til loven. I nogle tilfælde er der også adgang til lovens forarbejder via Retsinformation. Forla-

get Schultz tilbyder på abonnement en service med de samme muligheder, men hvor love og bekendtgørelser opdateres løbende.

### 2.1.3 Bekendtgørelser

En bekendtgørelse er en retsforordning, som ministeren har udstedt med hjemmel i lov, dvs. at udstedelse af bekendtgørelser hører under den udøvende magt/kompetence. Det skal således fremgå af en lovbestemmelse, at ministeren kan udstede nærmere regler inden for hele eller dele af lovens område, dvs. at en bekendtgørelse skal være afledt af en lov. Det følger af legalitetsprincippet, at jo mere indgribende beføjelser, der fastlægges i en bekendtgørelse, jo klarere skal lovhjemlen være.

Bekendtgørelser er bindende for alle og enhver, dvs. at de skal efterleves af borgerne og lægges til grund ved myndighedernes afgørelser.

### 2.1.4 Cirkulærer, vejledninger m.v.

*Cirkulærer* anvendes som betegnelse for flere typer retsforordninger, der ikke er bindende for borgerne, dvs. at de hverken kan skabe pligter eller rettigheder for borgerne. Derimod kan et cirkulære være bindende for myndighederne. Det kræver imidlertid, at cirkulæret enten har udtrykkelig hjemmel i lov eller er udstedt som følge af et over-/underordningsforhold inden for en myndighed. Der kan ikke uden særlig hjemmel udstedes cirkulærer med bindende virkning for andre myndigheder, f.eks. for kommunerne.

Der kan udstedes cirkulærer, der angiver nærmere retningslinjer for myndighedernes administration, se f.eks. cirkulære nr. 9174/2010 om varetagelse af jordbrugsmæssige interesser under kommune- og lokalplanlægningen. De såkaldte landsplandirektiver udstedes typisk i cirkulæreform med hjemmel i planlovens § 3. Landsplandirektiver kan både vedrøre generelle forhold, f.eks. vindmølleplanlægning, og konkrete forhold, f.eks. anlæg af naturgasledninger m.v.

*Vejledninger* kan have betydelige indholdsmæssige lighedstræk med lovfortolkende cirkulærer. En vejledning giver dog alene retningslinjer for forståelse og anvendelse af lovgivningen. I visse tilfælde udgives en vejledning dog i cirkulæreform, hvorved den kan blive bindende for myndigheder i kraft af en særlig hjemmel eller et over-/underordningsforhold.

I visse tilfælde udarbejder myndigheder såkaldte *interne forskrifter* eller interne administrationsgrundlag for håndtering af forskellige sager, f.eks. for landzoneadministrationen. Sådanne interne forskrifter er ikke bindende. Såvel interne forskrifter som vejledninger kan imidlertid udtrykke en fast administrativ praksis, som ikke umiddelbart kan fraviges uden en særlig begrundelse, se nedenfor 2.3.

### 2.1.5 Planer

Planer findes også i en række forskellige udformninger – fra rent politiske (handlings-)planer til konkrete bindende lokalplaner. De fleste planer, der er fastsat i medfør af lovgivningen, er alene bindende for myndighederne, evt. kun for de myndigheder, der selv har udstedt planen. Det er som udgangspunkt kun lokalplaner, der er umiddelbart bindende for borgerne. Bindende virkning for myndighederne kan variere fra, at planen - f.eks. de i Natura-2000 planer fastsatte målsætninger om naturkvalitet – ikke kan fraviges, til at planen – f.eks. kommuneplaners retningslinjer – som udgangspunkt skal lægges til grund af myndighederne men dog kan fraviges. Desuden kan det variere, hvilke myndigheder der er forpligtet af planen. Der findes også plantyper eller strategier, som ikke har nogen bindende virkning.



## 2.2 Retspraksis

Retspraksis er domstolsafgørelser, dvs. afgørelser truffet af Højesteret, landsretterne eller byretterne eller evt. af specialdomstole. Domme kan, selvom de ofte er begrundet i de konkrete omstændigheder i en enkelt sag, have stor værdi som retskilde. En dom kan danne mønster (præcedens) for efterfølgende afgørelser. Man taler også om dommes præjudikatsværdi. Jo højere domstol jo større præjudikatsværdi, dvs. at byretsdomme har en relativt lav præjudikatsværdi, mens højesteretsdomme har en høj præjudikatsværdi.

Ud over at retspraksis kan anvendes som retskilde i forhold til den skrevne lovgivning, kan retspraksis også i sig selv have en retsskabende karakter. Domstolene kan udvikle særlige dommerskabte retsgrundsætninger, som det f.eks. er tilfældet inden for erstatningsretten, naboretten og forvaltningsretten. Domstolene kan også gennem domme bekræfte tilstedeværelsen af såkaldte retssædvaner, dvs. handlemåder der er fulgt almindeligt, stadigt og længe ud fra en følelse af retlig forpligtelse. Retssædvaner kan i sig selv betragtes som en retskilde uafhængigt af, om de er blevet bekræftet af domstolene.

Retspraksis er som udgangspunkt en uskreven retskilde, selvom en række domme ofte vil fremtræde i trykt form, f.eks. i Ugeskrift for Retsvæsen (UfR). Inden for miljøområdet trykkes en række domme også i Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD). Både UfR og MAD er tilgængelige online på [www.karnov.dk](http://www.karnov.dk) fra de fleste folke- og universitetsbiblioteker.

## 2.3 Administrativ praksis

Forvaltningens afgørelser kan også få karakter af en retskilde, navnlig hvor der er tale om en række enkeltafgørelser af et ensartet præg. Herved kan der dannes en "regel" for administrationen af den type afgørelser. En sådan administrativ praksis kan ikke uden videre fraviges i enkeltsager, da det vil være i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Forvaltningen har dog adgang til mere generelt at ændre praksis. Administrativ praksis er ikke bindende for domstolene, idet domstolene efter Grundloven kan prøve gyldigheden af forvaltningens afgørelser.

Afgørelser truffet af klagenævn som Planklagenævnet eller Miljø- og Fødevareklagenævnet (tidligere Natur- og Miljøklagenævnet), der er øverste administrative klageinstans inden for miljøområdet, har særlig interesse som retskilde inden for plan- og miljøområdet. Nævnenes afgørelser bør lægges til grund af forvaltningen i øvrigt. Nævnsafgørelser kan imidlertid indbringes for domstolene, eksempelvis underkendte Højesteret i Bilka-sagen Naturklagenævnets vurdering af, at Horsens kommunes dispensation fra en lokalplan ikke var i strid med lokalplanens principper.

Udvalgte afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet og Planklagenævnet bliver trykt i tidsskrifter som Kendelser om Fast Ejendom (KFE) og Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD). Desuden offentliggør nævnene selv afgørelserne på deres hjemmesider (pt. er afgørelser alene tilgængelige på det tidligere Natur- og Miljøklagenævns hjemmeside [www.nmkn.dk](http://www.nmkn.dk)).

## 2.4 Fortolkningsprincipper m.v.

Har man i ovennævnte retskilder fundet frem til en eller flere relevante regler, der kan anvendes i den konkrete situation, er man ofte nødt til at foretage en nærmere fortolkning eller afgrænsning af den pågældende regel. Det er eksempelvis afgørende at finde ud af, hvilke kriterier eller betingelser der er opstillet for anvendelse af reglen (retsfakta) samt hvilken konsekvens, der kan udledes af reglens anvendelse (retsfølge). Eksempelvis indeholder planlovens § 13, stk. 2 en bestemmelse, om at

visse større bygge- eller anlægsarbejder er lokalplanpligtige. Her er kriteriet (retsfakta) ”visse større bygge- eller anlægsarbejder”, mens retsfølgen er, at der skal udarbejdes en lokalplan. Spørgsmålet er så, hvad der skal forstås ved ”større bygge- eller anlægsarbejder”. Ud fra en *ordlydsfortolkning* synes bestemmelsen afgrænset til bygge- eller anlægsarbejder af en vis størrelse. Ud fra en *formålsfortolkning* er det imidlertid ikke nødvendigvis afgørende, om der er tale om et egentligt bygge- eller anlægsarbejde. Det er således både i lovens forarbejder og i praksis lagt til grund, at det afgørende retsfaktum er ”om der sker en væsentlig ændring i det omgivende miljø” – her vil eksempelvis indretning af en lager- eller garagebygning til spillested kunne være lokalplanpligtig, selvom det ikke i sig selv indebærer et større bygge- og anlægsarbejde.

En ordlydsfortolkning må derfor ofte suppleres med en formålsfortolkning. En regel kan i visse tilfælde fortolkes udvidende eller indskrænkende. En indskrænkende fortolkning kan eksempelvis anvendes, hvor et forhold ud fra en ordlydsfortolkning kan være omfattet af reglen, men hvor det ud fra en formålsfortolkning eller eventuelt som en konsekvens af legalitetsprincippet krav om klar hjemmel, anses for mest korrekt at holde forholdet uden for reglens anvendelse. Modsat kan en lovbestemmelse også fortolkes udvidende, f.eks. ud fra en formålsfortolkning, jf. ovenfor om lokalplanpligt. Hvis det ikke er muligt at lade et forhold omfatte af en regel ved at anlægge en udvidende fortolkning af reglen, så kan der i visse tilfælde være grundlag for en analogislutning. Det betyder, at forholdet sidestilles med et forhold, der er omfattet af den pågældende regel.

Er der flere regler, der kan anvendes på det samme forhold, anvendes principperne om *lex superior* (højerestående regel, f.eks. lov frem for bekendtgørelse), *lex specialis* (specialregel frem for generel regel) og *lex posterior* (yngre regel frem for ældre regel).

## 2.5 Særligt om EU-retten som retskilde

Medlemskabet af EU betyder, at Danmark som de øvrige medlemslande på en række områder har afgivet suverænitet til EU. EU's lovgivning spiller en betydelig rolle på miljøområdet, men en begrænset rolle på planområdet. En stor del af den danske miljølovgivning er udtryk for gennemførelse af EU's lovgivning. EU lovgiver som udgangspunkt enten i form af forordninger eller direktiver. Forordninger gælder umiddelbart i medlemslandene, dvs. de skaber både rettigheder og pligter for borgerne og skal lægges til grund af myndighederne. Direktiver skal omsættes til national lovgivning, dvs. at medlemsstaterne har en forpligtelse til at sikre en korrekt gennemførelse af direktiverne i den nationale lovgivning. Inden for miljøområdet benytter EU overvejende direktiver. National lovgivning må fortolkes i lyset af de relevante EU-direktiver, dvs. i videst muligt omfang i overensstemmelse (eller konformt) med EU-lovgivningen. Her kan også EU-Domstolens afgørelser være relevante, idet EU-Domstolen i sine domme fortolker EU's lovgivning. Eksempelvis har EU-Domstolen anlagt en temmelig restriktiv fortolkning af habitatdirektivet, som har stor betydning for anvendelse af de danske regler.

I forhold til EU's direktiver kan der opstå den situation, at et medlemsland ikke har sikret en tilstrækkelig gennemførelse af direktivet i den nationale lovgivning. I sådanne tilfælde kan direktivbestemmelser, der klart og ubetinget giver borgerne visse rettigheder, tillægges direkte virkning. *Direkte virkning* betyder, at direktivbestemmelsen direkte skal lægges til grund af myndigheder og domstole i medlemsstaten. Man kan dog ikke ved direkte virkning skabe umiddelbare forpligtelser for borgerne. Imidlertid kan en direktivbestemmelse, der klart stiller visse krav til myndighederne om at gennemføre en særlig vurdering eller procedure og evt. også om ikke at give tilladelse, der kan skade en beskyttet naturtype eller art, indirekte få ganske stor betydning for borgerne. Det ses bl.a. i forhold til EU's habitatdirektiv. Det stiller store krav til forvaltningen, at den ikke blot skal

være opmærksom på den nationale lovgivning, men også på om EU's lovgivning er gennemført på tilstrækkelig vis.

Ud over EU-retten kan også folkeretten, dvs. internationale konventioner m.v., have betydning som retskilde. I Danmark gælder som udgangspunkt et dualistisk princip, således at en international konvention først bliver en del af dansk ret, når den er udtrykkeligt indarbejdet i dansk lovgivning. Internationale konventioner, som EU har tiltrådt, kan dog via EU-retten under visse omstændigheder få direkte virkning i Danmark.

### 3 Myndigheder og domstole

Forvaltningen – eller administrationen – inddeles normalt i en statslig og i en kommunal del. Der kan imidlertid også være andre administrative myndigheder, hvis sammensætning og kompetence er nærmere fastsat i forskellige love. Eksempler på sådanne råd eller nævn er bl.a. fredningsnævn.

Ved domstolene forstås normalt de almindelige domstole, dvs. byretter, landsretter og Højesteret. Der er i Danmark ikke som i en række andre lande nedsat særlige forvaltningsdomstole. Derimod findes der visse særlige domstole inden for bestemte sagsområder, f.eks. boligretterne. Klagenævnene hører som nævnt til de administrative myndigheder.

#### 3.1 Statslig forvaltning

Den statslige forvaltning består i hovedsagen af ministerierne. I et ministerium er der normalt et *departement*, som varetager den umiddelbare betjening af ministeren og den generelle styring af ministeriet, herunder budgetstyring. Departementet varetager i samarbejde med ministeriets *styrelser eller direktorater* det lovforberedende arbejde.

Det er efterhånden blevet ganske almindeligt, at der navnlig efter et Folketingsvalg sker ændringer i ministerierne, f.eks. ved oprettelse af nye ministerier, sammenlægninger eller ændringer i ressortfordelingen. Efter Folketingsvalget i juni 2015 lagde den nye regering Miljøministeriet og Fødevarerministeriet sammen til et nyt Miljø- og Fødevarerministerium. Samtidig blev ansvaret for planloven (bortset fra VVM) overført til Erhvervs- og Vækstministeriet (nu Erhvervsministeriet), mens visse forsyningsforhold vedr. affalds- og vandforsyning, overførtes til et nyt Energi-, Forsynings- og Klimaministerium. Geodatastyrelsen (tidligere Kort- og Matrikelstyrelsen) blev samtidig overført fra Miljøministeriet til Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Der er efterfølgende sket visse ændringer vedrørende de øvrige styrelser, der hørte under hhv. Miljøministeriet og Fødevarerministeriet, bl.a. i forbindelse med Regeringens plan for udflytning af statslige arbejdspladser og ved overflytning af fiskeriområdet til Udenrigsministeriet.

Miljø- og Fødevarerministeriet består herefter af 4 styrelser: Miljøstyrelsen (en sammenlægning af den hidtidige Miljøstyrelsen og Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning), Naturstyrelsen (herunder Kystdirektoratet, der i februar 2014 overflyttet fra Transportministeriet til Miljøministeriet), Landbrugstyrelsen samt Fødevarestyrelsen. Miljøstyrelsen varetager nu både opgaver vedrørende miljøbeskyttelse og opgaver vedrørende vand- og naturforvaltning. Sidstnævnte omfatter bl.a. planlægnings-, administrations- og overvågningsopgaver vedrørende naturressourcer – vandmiljø, skov, natur og råstoffer, herunder vandplanloven, miljømålsloven, naturbeskyttelsesloven, råstofloven, miljøvurderingsloven, skovloven, nationalparkloven og jagtloven. Miljøbeskyttelsesopgaverne angår bl.a. erhvervsregulering, industri og produkter, herunder miljøbeskyttelsesloven, husdyrbrugloven, jordforureningsloven samt kemikalie- og GMO-lovgivningen. Miljøstyrelsen har hovedsæde i

København og desuden nogle lokale enheder, der varetager visse opgaver vedrørende visse opgaver vedr. vand- og naturovervågning samt særlige miljøtunge virksomheder mv. Den nye Naturstyrelse varetager primært driftsopgaver i form af faktisk forvaltning af statens skov- og naturarealer samt friluftsliv- og naturprojekter mv. Naturstyrelsen har ud over hovedsædet i Randbøl en række lokale enheder – de tidligere skovdistrikter. Miljøstyrelsen, Kystdirektoratet, der organisatorisk er en del af Naturstyrelsen, er placeret i Lemvig, og varetager navnlig opgaver vedrørende kystsikring samt tilladelser til anlæg på søterritoriet iht. kystbeskyttelsesloven. Efter regeringsskiftet i 2015 fik Kystdirektoratet overdraget administrationen af strandbeskyttelses- og klitfredningslinjen i henhold til naturbeskyttelsesloven. Landbrugsstyrelsen (tidligere NaturErhvervstyrelsen, der blev dannet under Fødevarerministeriet i 2011 ved sammenlægning af Fiskeridirektoratet, FødevarerErhverv og dele af Plantedirektoratet) varetager bl.a. opgaver vedrørende landbrugsloven og administrationen af EU's landbrugsordninger, herunder landdistriktsordningerne. Fødevarerstyrelsen varetager navnlig opgaver vedrørende fødevarerikkerhed og veterinære forhold. Både Landbrugsstyrelsen samt Fødevarerstyrelsen har decentrale enheder. I Erhvervsministeriet varetages opgaver vedrørende planloven af Erhvervsstyrelsen.

Styrelserne – bortset fra den nye Naturstyrelse - varetager ud over lovforberedende arbejde også udarbejdelse af generelle forskrifter (bekendtgørelser m.v.) og vejledninger. Dertil kommer egentlig sagsbehandling inden for ministeriets ansvarsområde – enten som første-instans eller som klageinstans. Eksempelvis er Kystdirektoratet førsteinstans-myndighed i forhold til naturbeskyttelseslovens strandbeskyttelses- og klitfredningsbestemmelser. Den tidligere klageadgang efter en række miljølove til Miljøministeriets styrelser er stort set afskaffet. Det tidligere klagecenter vedrørende landbrugs- og fødevarerlovgivningen er nu en del af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Som en særlig uafhængig del af den statslige forvaltning er der nedsat visse klagenævne, f.eks. Miljø- og Fødevarerklagenævnet, se 3.4.

En anden særlig del er Statsforvaltningen, der pr. 1. juni 2013 afløste de tidligere regionale statsforvaltninger. Statsforvaltningen varetog indtil 1. april 2017 bl.a. det almindelige tilsyn med kommunerne i henhold til kommunestyrelsesloven og klager efter byggeloven. Med virkning fra 1. april 2017 blev tilsynet med kommunerne imidlertid flyttet til Ankestyrelsen under Økonomi- og Indenrigsministeriet. Man kan klage til Ankestyrelsen over en kommunal beslutning eller afgørelse i en sag, men styrelsen beslutter selv, om der skal rejses en tilsynssag, hvis en borger henvender sig og gør opmærksom på, at en kommune eller region måske overtræder loven. Hvis der rejses en tilsynssag, kan Ankestyrelsen kun udtale, om kommunen eller regionen har handlet ulovligt.

### **3.2 Kommunal forvaltning**

Ved kommunalreformen i 1970 blev der dannet 275 (primær)kommuner og 13 amtskommuner. Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune har indtaget en særstatus som en slags amtskommuner, der dog i visse anliggender har været underlagt Hovedstadens Udviklingsråd. Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), der blev nedlagt i 2007, har også varetaget visse amtsopgaver såsom regionplanlægning for Københavns, Roskilde og Frederiksborg amter. Ved den seneste kommunalreform i 2007 blev antallet af kommuner skåret ned til 98. Amtskommunerne blev nedlagt, og der blev i stedet dannet 5 regionsråd. Regionsrådene varetager primært opgaver inden for sundhedssektoren, mens amternes hidtidige miljøopgaver blev overført til kommunerne og i mindre omfang til staten. Regionsrådene har dog enkelte miljøopgaver vedrørende råstofindvinding og jordforurening.

Kommunalforvaltningen, dvs. både kommuner og regionsråd, er organiseret som enhedsforvaltninger, dvs. at det politiske og det administrative niveau fungerer som en enhed. Det kan variere fra kommune til kommune, i hvilket omfang selve kommunalbestyrelsen træffer beslutninger i konkrete sager. Ofte vil afgørelseskompetencen være henlagt til de relevante udvalg, f.eks. miljø- og teknikudvalg, eller være delegeret til den kommunale administration, dvs. til embedsmændene eller forvaltningen. I sidstnævnte tilfælde vil beslutninger i tvivlsager eller kontroversielle sager ofte blive forelagt det politiske niveau, dvs. udvalg og/eller kommunalbestyrelse. Det forekommer rimeligt i situationer, hvor der i lovgivningen er forudsat et politisk skøn, f.eks. i landzonesager. Derimod er det ikke hensigtsmæssigt med politisk indblanding i sager, der hviler på et rent retligt eller fagligt skøn, f.eks. om en svinefarm kan indebære en væsentlig påvirkning af miljøet eller om et vejanlæg kan skade en naturtype.

Kommunerne er som nævnt ovenfor sikret et vist selvstyre i medfør af Grundlovens § 82. Kommunerne har som en del af den offentlige forvaltning imidlertid kun kompetence i det omfang, de er tillagt en sådan kompetence i lovgivningen. Kommunerne kan i et vist omfang disponere uden direkte lovhjemmel i overensstemmelse med den såkaldte kommunalfuldmagt. Det er bl.a. en betingelse, at aktiviteten skal være almennyttig, komme kommunens borgere til gode og ikke må forårsage konkurrenceforvridning på det private marked. Kommunerne kan dog godt engagere sig i selskaber, der driver forsyningsvirksomhed, f.eks. inden for vand- eller affaldsområdet. Det er som udgangspunkt et krav, at en sådan forsyningsvirksomhed økonomisk skal "hvile i sig selv", ellers vil det være i strid med kommunalfuldmagten. Der er i stigende omfang fastsat krav om, at forsyningsvirksomhed skal udskilles fra den kommunale forvaltning, og at der samtidig skal ske en tydelig adskillelse af myndighedsopgaver og driftsopgaver. Kommunalfuldmagten er en følge af kommunernes adgang til at udskrive skatter. Regionsrådene har ikke adgang til at udskrive skatter og har derfor ikke en selvstændig dispositionsret i medfør af kommunalfuldmagten.

### **3.3 Nævn, råd og kommissioner**

Der kan i lovgivningen være nedsat særlige myndigheder – ofte omtalt som nævn, råd eller kommissioner – der varetager bestemte opgaver. Sådanne nævn og kommissioner er som udgangspunkt kollegiale, dvs. bestående af flere ligestillede medlemmer, der udpeges efter nærmere angivne retningslinjer. De træffer typisk afgørelser uafhængigt af stats- eller kommunalforvaltningen og er ikke undergivet instruktionsbeføjelser, selvom de organisatorisk kan være placeret som en del af den øvrige forvaltning.

Inden for miljøområdet udgør de regionale fredningsnævn sådanne uafhængige kollegiale organer, der træffer afgørelse i fredningssager. Fredningsnævnene har tidligere haft en vis tilknytning til amtsforvaltningen, idet amtsforvaltningen fungerede som sekretariat for fredningsnævnene. Miljøstyrelsen yder nu teknisk bistand til fredningsnævnene. Inden for jordfordelingslovens område findes to jordfordelingskommissioner. Landbrugs- og Fiskeristyrelsen er sekretariat for jordfordelingskommissionerne.

Inden for det erhvervsretlige område kan nævnes Klagenævnet for Udbud, hvis hovedopgave er at behandle klager over offentlige myndigheders overtrædelser af EU-retten ved udbud af bygge- og anlægsarbejder, indkøb og tjenesteydelser. Klagenævnet for Udbud er imidlertid også klageinstans for klager vedrørende overtrædelse af tilbudsloven, der gælder for de mindre offentlige kontrakter om bygge- og anlægsopgaver. Klagenævnet hører administrativt under Erhvervsstyrelsen, og klagenævnets sekretariat er placeret i denne styrelse.

### 3.4 Miljø- og Fødevarerklagenævnet og Planklagenævnet

Inden for miljø- og planområdet er der nedsat særlige klagenævne, der udgør øverste administrative klageinstans for afgørelser truffet i henhold til miljø- og planlovgivningen. Som opfølgning på regeringsskiftet i 2015 og ændringer i ressortfordeling ved sammenlægning af Miljø- og Fødevarerministeriet og overførsel af planloven til Erhvervsministeriet blev der med virkning fra 1. februar 2017 etableret to nye klagenævne til afløsning for det tidligere Natur- og Miljøklagenævnet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet er herefter klageinstans vedrørende såvel miljø- som landbrugs- og fødevarerlovgivning, dvs. den lovgivning der hører under Miljø- og Fødevarerministeriet, mens Planklagenævnet er klageinstans vedrørende planloven, der hører under Erhvervsministeriet. Klagenævnene blev samtidig etableret som en del af en ny styrelse – Nævnenes Hus i Viborg – der er sekretariat for en lang række klagenævne, herunder også Klagenævnet for Udbud. Det fremgår nærmere af de enkelte love, hvilke afgørelser der kan indbringes for de forskellige nævne, og hvem der er klageberettigede. Nævnenes afgørelser kan indbringes for domstolene.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet består af ni afdelinger, der dækker forskellige sagsområder. Nævnets sammensætning varierer inden for de forskellige sagsområder. Der er enten tale om en sagkyndig sammensætning eller en læge sammensætning. I den læge sammensætning består nævnet af en formand (eller stedfortræder), to landsdommere samt 4 læge medlemmer udpeget af Folketinget. I den sagkyndige sammensætning består nævnet af 1 formand (eller stedfortræder), to landsdommere samt to sagkyndige inden for hhv. industriforhold, jordforureningsforhold, grundvands- og vandforsyningsforhold, jordbrugsforhold, marine forhold, ferskvandsforhold, fødevarerforhold eller veterinærforhold. De sagkyndige medlemmer er udpeget efter indstilling fra en række organisationer. Det fremgår af de enkelte love, hvilken nævnssammensætning, der skal behandle en klage. Eksempelvis vil klager efter miljøbeskyttelsesloven blive behandlet af det sagkyndige nævnt inden for enten industriforhold eller jordforureningsforhold, jf. miljøbeskyttelseslovens § 91. Sager efter naturbeskyttelsesloven behandles af nævnet i den læge sammensætning. I langt de fleste sager, hvor der ikke er tale om større eller principielle spørgsmål, vil sagen dog blive afgjort af formanden eller dennes stedfortræder.

Planklagenævnet, der er klageinstans for afgørelser truffet efter planloven, består af en formand, en landsdommer, 4 læge medlemmer udpeget af Folketinget samt sagkyndige medlemmer med viden inden for hhv. planlægning (1 medlem), vækst og erhvervsudvikling (2 medlemmer), kultur- og landskabsforhold (1 medlem) samt natur- og miljøforhold (1 medlem), dvs. i alt 11 medlemmer. De sagkyndige medlemmer er udpeget efter indstilling fra forskellige organisationer mv. Ifølge lov om Planklagenævnet skal nævnet være fuldtalligt, når det træffer afgørelse. Sager, der ikke angår større eller principielle forhold, kan afgøres af formanden (eller dennes stedfortræder), hvilket vil gælde langt de fleste sager.

Udskillelsen af plansager til behandling ved et særligt Planklagenævnt har den uheldige konsekvens, at mange sager om nyt byggeri el.lign. ofte kan indbringes for både Planklagenævnet, f.eks. vedrørende landzonetilladelse eller lokalplan, og for Miljø- og Fødevarerklagenævnet, f.eks. vedrørende naturbeskyttelse eller VVM.

### 3.5 Domstolene

Den dømmende magt tilkommer ifølge Grundloven domstolene. De almindelige domstole udgøres af byretterne, Østre og Vestre Landsret samt Højesteret. Der gælder som udgangspunkt et to-instans princip, dvs. at man skal have mulighed for domstolsbedømmelse i to instanser. *Civile sager* anlæg-

ges siden domstolsreformen i 2007 normalt ved byretten i første-instans. Byretten vil efter anmodning fra en part kunne henvise sager af principiel karakter til landsretten. *Straffesager* føres også normalt ved byretterne i første-instans. De nærmere regler om domstolenes sammensætning, kompetence og procedure fremgår af retsplejeloven. Der sondres som udgangspunkt mellem civilproces og straffeprocess. Prøvelse af forvaltningsafgørelser omfattes normalt af civilprocessens regler. Der kan dog også ske stillingtagen til lovligheden af en forvaltningsafgørelse i forbindelse med en straffesag.

Domstolene tager i modsætning til de administrative klageinstanser kun stilling til de påstande og anbringender, der bliver anført i sagen – også kaldet forhandlingsmaksimen. De administrative klageinstanser er derimod bundet af officialmaksimen, hvorved klageinstansen skal sikre en tilstrækkelig oplysning af sagen.

#### 4 Retsområder

Som nævnt ovenfor hører langt den største del af miljø- og planlovgivningen under det, der kaldes *offentlig ret*, dvs. de regler der regulerer forholdet mellem myndigheder og borgere/virksomheder og mellem myndigheder indbyrdes. Myndigheder har et særligt ansvar for at varetage natur- og miljøhensyn i forhold til borgere/virksomheder typisk gennem krav om tilladelser, fastsættelse af vilkår, udstedelse af påbud m.v. Det gælder også i situationer, hvor offentlige myndigheder udøver virksomhed, f.eks. spildevandsanlæg. Myndighederne kan også i kraft af lovgivningen være forpligtet til at udarbejde planer m.v., der kan angive nærmere retningslinjer både for myndighederne selv og for borgerne. Denne del af miljø- og planlovgivningen hører ind under det, der kaldes *den specielle forvaltningsret*, dvs. særregler om forvaltning af et bestemt område. Tilsvarende gælder f.eks. sociallovgivningen.

*Den almindelige forvaltningsret* omfatter de fælles regler, der gælder for alle forvaltningsområder – dels i form af visse generelle krav vedrørende indholdet af den beslutning, der træffes (materielle krav) dels i form af visse generelle procedurekrav vedrørende sagsbehandlingen (processuelle krav), f.eks. om høring, aktindsigt mv. Den almindelige forvaltningsret omtales kort nedenfor. Myndighederne har naturligvis også pligt til at håndhæve lovgivning og afgørelser, dvs. skride ind over for ulovlige forhold. Der sondres mellem administrativ håndhævelse, dvs. de håndhævelsesbeføjelser som forvaltningen har til rådighed, og strafferetlig håndhævelse, dvs. gennemførelse af straffesager ved domstolene. *Strafferetten* er også en del af den offentlige ret, hvor anklagemyndigheden/politiet skal varetage retshåndhævelsessensyn ved at føre straffesager ved domstolene.

Miljø- og planlovgivningen har imidlertid en række grænseflader til *privatretten*. Miljølovgivningen udspringer i vidt omfang af naboretten, dvs. af hensynet til at begrænse gener og forurening for omgivelserne. Mens *naboretten* fokuserer på de umiddelbare omgivelser (naboer), varetager miljølovgivningen hensyn til omgivelserne i bred forstand. Der kan ofte opstå situationer, hvor såvel myndigheder som naboer kan tage affære over for f.eks. en forurenende virksomhed. Hvis en forulempet nabo ikke kan få myndighederne til at tage affære efter den offentligretlige lovgivning, kan naboen indbringe sagen for domstolene på grundlag af naboretten. Også *den almindelige erstatningsret* har relationer til miljø- og planlovgivningen. I modsætning til de krav offentlige myndigheder kan stille om oprydning og genopretning af natur og miljø, vedrører den almindelige erstatningsret det økonomiske tab, som den enkelte borger/virksomhed/myndighed kan have lidt, f.eks. ved en forurening, der dræber fisk i et dambrug. I sådanne situationer vil en forurener kunne mødes med et of-

fentligretligt krav om oprensning, en straffesag med krav om bøde i tilfælde af et ulovligt udslip samt et erstatningskrav for andres evt. økonomiske skade.

*Ejendomsretten*, dvs. spørgsmål om rettigheder over fast ejendom, har også betydning i forhold til miljø- og planlovgivningen. Det er navnlig afgørende, i hvilket omfang myndighederne i forhold til Grundlovens beskyttelse af den private ejendomsret kan fastsætte rådighedsbegrænsninger eller evt. helt overtage privat ejendom. Desuden kan det være af betydning, hvorledes der kan skabes rettigheder over fast ejendom, f.eks. ved aftaler/servitutter eller hævd, og hvorledes sådanne rettigheder er stillet i forhold til den offentligretlige lovgivning. Sidstnævnte vil dog ikke blive nærmere berørt her.

*Erhvervsret* dækker som begreb over en række retsområder af både privatretlig og offentligretlig karakter, der på forskellig vis kan have grænseflader til miljø- og planlovgivningen.

#### **4.1 Forvaltningsret**

Den almindelige forvaltningsret omfatter som nævnt de fælles regler, der gælder for den offentlige forvaltning på tværs af forskellige forvaltningsretlige områder. Den almindelige forvaltningsret er i vidt omfang udviklet af domstolene gennem retspraksis. Der eksisterer således en række forvaltningsretlige grundsætninger. Nogle af disse er senere lovfæstet i forvaltningsloven og offentlighedsloven. Forvaltningsloven fastsætter en række processuelle krav til sagsbehandlingen, mens offentlighedsloven sammen med miljøoplysningsloven fastlægger offentlighedens adgang til aktindsigt i dokumenter m.v. Forvaltningsloven suppleres af den såkaldte retssikkerhedslov, hvorefter der gælder særlige krav vedrørende myndighedernes udøvelse af tilsyn m.v. hos virksomheder/borgere.

Manglende overholdelse af de forvaltningsretlige krav kan medføre ugyldighed. En afgørelse, der er udstedt uden lovhjemmel, vil således være ugyldig. Ligeså kan varetagelse af usaglige hensyn medføre ugyldighed. Er kravene til sagsbehandlingen ikke overholdt, f.eks. kravet om partshøring, vil det kunne medføre ugyldighed, hvis der er tale om en væsentlig mangel, der må antages at have haft betydning for afgørelsen.

##### **4.1.1 Materiel forvaltningsret – almindelige krav til forvaltningsafgørelses indhold**

Det vigtigste materielle krav vedrørende forvaltningsafgørelser er *kravet om lovhjemmel* – også kaldet *legalitetsprincippet*. Forvaltningen kan ikke træffe afgørelser i forhold til den enkelte borger/virksomhed uden lovhjemmel, dvs. at myndighedens kompetence skal fremgå af en lov eller et andet retsgrundlag. Jo mere indgribende karakter afgørelsen vil have i forhold til den enkelte borger/virksomhed, jo tydeligere skal hjemlen være. Legalitetsprincippet indebærer ligeledes, at forvaltningens virksomhed ikke må stride mod loven.

Et andet vigtigt retsprincip er *proportionalitetsprincippet*. Ifølge proportionalitetsprincippet må et indgreb ikke være mere vidtgående, end formålet tilsiger. Eksempelvis bør myndighederne ikke udstede et forbud mod en virksomhed, hvis et påbud om f.eks. forureningsbegrænsende foranstaltninger er tilstrækkeligt til at nå målet. Proportionalitetsprincippet kommer også til udtryk i forhold til ekspropriation, som kun bør anvendes, hvis det er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

Domstolene har også udviklet den såkaldte *magtfordrejningsgrundsætning* – eller princippet om saglige hensyn. Det er magtfordrejning, hvis forvaltningen ved afgørelser varetager usaglige hensyn. Hvad der er usaglige hensyn må først og fremmest afgrænses ud fra den pågældende lovs for-



mål. Inden for miljø- og planlovgivningen anvendes ofte ganske brede formålsbestemmelser, dvs. at der er en bred afgrænsning af saglige hensyn. Klart usaglige hensyn kan f.eks. være varetagelse af private interesser, f.eks. borgmesterens eller udvalgsformandens private interesser. Afgrænsningen af saglige hensyn kan ske ved hjælp af det *organisatoriske specialitetsprincip*, hvorefter en myndighed ikke kan varetage hensyn, som en anden myndighed skal varetage efter loven, eller det *materielle specialitetsprincip*, hvor en myndighed ikke kan varetage hensyn, som skal varetages efter en anden lovhjemmel. Det materielle og det organisatoriske specialitetsprincip kan dog have vigen- de betydning på områder som miljøområdet, der er præget af brede formålsbestemmelser og hel- hedsbetragtninger.

En særlig udløber af magtfordrejningsgrundsætningen er *forbuddet mod at sætte skøn under regel*. Når myndighederne administrerer en skønmæssig kompetence som f.eks. kompetencen til at give en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, skal der i hver enkelt sag foretages en konkret og individuel vurdering af sagens omstændigheder. Det konkrete skøn må ikke afskæres eller begræn- ses f.eks. ved interne retningslinjer, hvorefter der konsekvent uden et konkret skøn nægtes dispensa- tion til bestemte indgreb eller en aktiviteter.

Endelig tilsiger den almindelige *lighedsgrundsætning*, at ensartede forhold skal behandles lige, medmindre der foreligger en saglig begrundelse for forskellig behandling. Inden for miljøområdet kan en saglig begrundelse f.eks. relatere sig til sårbarheden af et område eller til at miljøets tåle- grænse er overskredet. Det kan derfor være sagligt at nægte tilladelse til en virksomhed, selvom en virksomhed af samme type tidligere har fået tilladelse, hvis miljøets ”bæreevne” hermed er over- skrides.

#### **4.1.2 Processuel forvaltningsret – almindelige krav til sagsbehandling m.v.**

Forvaltningens behandling af sager er undergivet en række krav, som navnlig skal beskytte den enkelte borgers retssikkerhed. De fleste sagsbehandlingskrav fremgår af forvaltningsloven og offent- lighedsloven. Der gælder dog et generelt uskrevet princip om, at forvaltningen altid har pligt til at sikre den bedst mulige oplysning af en sag – den såkaldte officialmaksime.

Der gælder også et krav om *habilitet* hos myndigheden, dvs. at der ikke må være tvivl om upartisk- hed hos myndigheden. Habilitetsproblemer kan opstå både hos den politiske beslutningstager, f.eks. et byrådsmedlem, og hos sagsbehandlerne. Personlig inhabilitet kan navnlig foreligge, hvis den på- gældende – eller dennes nærtstående – har økonomisk eller anden interesse i sagens udfald. Eksem- pelvis kan der ved udpegning af vindmølleområder være en betydelig økonomisk interesse i, præcist hvor man kan få lov til at opstille vindmøller. Har man – eller ens nærtstående – en sådan økono- misk interesse i en sag, skal man erklære sig inhabil og trække sig fra behandlingen af den pågæl- dende sag. I modsat fald vil inhabiliteten kunne medføre ugyldighed. Det er afgørende, at der objek- tivt set foreligger en interessekonflikt, der kan have betydning for afgørelsen, og ikke om der rent faktisk er eller ville være varetaget usaglige hensyn.

Forvaltningslovens regler gælder som udgangspunkt for *parter* i en sag, dvs. personer som har en væsentlig og individuel interesse i en sag. Der skal normalt en del til at anse andre end adressaten for afgørelsen som parter i en sag. Naboer har i almindelighed ikke partsstatus, medmindre der gør sig særlige forhold gældende, f.eks. en sag om byggeri i skel. I Østre Landsrets dom refereret i UfR 2003.1628 ansås ejerne af to ejendomme beliggende hhv. 50 og 100 m fra en gylletank dog at være så væsentligt og individuelt berørte, at de havde partsstatus. Manglende partshøring ved meddelelse af landzonetilladelse medførte afgørelsens ugyldighed. *Partshøring* er således et centralt krav i

sagsbehandlingen. Parter har som udgangspunkt ret til at se alle de dokumenter, der er i sagen. Forvaltningsloven indeholder også et krav om, at en afgørelse skal *begrundes*. Dette gælder navnlig for afgørelser, der ikke fuldt ud er begunstigende for adressaten. Desuden skal der gives *klagevejledning*.

Offentlighedsloven fastsætter bl.a. regler om *notatpligt*, dvs. at myndigheden har pligt til at gøre notat vedrørende mundtligt indkomne oplysninger. Desuden giver offentlighedsloven ret til *aktindsigt*, dvs. ret til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling. Der gælder dog visse undtagelser dels vedrørende visse sagstyper (straffesager) dels vedrørende visse dokumenttyper (bl.a. interne dokumenter). Enhver kan forlange aktindsigt efter offentlighedsloven, derimod kan kun parter forlange videregående aktindsigt efter forvaltningsloven. Offentlighedslovens regler suppleres indenfor miljøområdet af reglerne i miljøoplysningsloven.

#### 4.1.3 Særligt om klage

Der er som udgangspunkt adgang til at få prøvet en forvaltningsafgørelse inden for det administrative system, dvs. klage eller rekurs til en anden – ofte overordnet – myndighed. En myndighed skal også i et vist omfang selv genoverveje en sag hvis den anmodes om det (remonstration). Inden for miljø- og planlovgivningen, hvor en række afgørelser træffes af de kommunale myndigheder, er der i lovgivningen etableret et særligt administrativt klagesystem. En afgørelse kan som udgangspunkt indbringes for Miljø- og Fødevareklagenævnet eller Planklagenævnet. Det fremgår dog af de enkelte love, hvilke afgørelser der kan påklages og til hvilken myndighed. Klageadgang kan være afskåret, således at førsteinstansens afgørelse er endelig. Ud over afgrænsningen af, hvilke afgørelser der kan påklages, vil det også fremgå af de enkelte love, hvem der kan klage over en afgørelse.

Afgrænsning af *kredsen af klageberettigede* sker normalt ud fra et kriterium om *retlig interesse*. Retlig interesse forstås normalt som havende en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Kravet om individuel interesse indebærer, at det skal være en interesse, der adskiller sig fra den en bredere kreds af borgere har. Eksempelvis vil en af flere naboer normalt ikke kunne klage over en landzonetilladelse til et nyt byggeri, medmindre byggeriet på væsentlig måde påvirker denne nabo mere end de andre naboer. Der er dog en betydelig forskel mht. afgrænsning af kredsen af klageberettigede borgere inden for miljølovgivningen fra en meget bred afgrænsning i planspørgsmål, til en snævrere afgrænsning i landzonesager, og til at naboer overhovedet ikke har klageadgang inden for naturbeskyttelseslovens område. Landsdækkende og lokale foreninger er generelt tillagt klageadgang i de forskellige love indenfor miljø- og planlovgivningen.

Klageinstansens prøvelse af sagen kan også være nærmere afgrænset i loven. Særligt er prøvelsen i plansager afgrænset til *retlige spørgsmål*, dvs. at klageinstansen ikke kan efterprøve det politiske skøn eller hensigtsmæssigheden af den pågældende plan eller planbeslutning. Retlige spørgsmål omfatter spørgsmål om fortolkning af bestemmelser i loven, procedurefejl og overtrædelse af de almindelige forvaltningsretlige regler. Desuden anses spørgsmål om en plans overensstemmelse med en overordnet plan normalt også som et retligt spørgsmål.

#### 4.1.4 Særligt om tilsyn og håndhævelse

Den offentlige forvaltning skal føre tilsyn med lovenes overholdelse, herunder også med overholdelse af tilladelser, vilkår m.v.. Det er normalt nærmere fastsat i loven, hvilke myndigheder der fører tilsyn med overholdelse af loven eller dens forskellige bestemmelser. Tilsyn er en ressourcekrævende opgave, der ikke altid er særskilt prioriteret i den kommunale forvaltning. Det kan derfor

variere, i hvilket omfang myndighederne udfører et aktivt tilsyn. Tilsynet med virksomheder er i et vist omfang sat i system. Derudover vil myndighedernes tilsyn ofte ske som opfølgning på en henvendelse fra borgere. Som nævnt ovenfor skal myndighederne ved udøvelse af tilsynsbeføjelser, herunder ved tilsynsbesøg, iagttage de særlige krav i den såkaldte retssikkerhedslov.

Myndighederne har som udgangspunkt pligt til at skride ind over for ulovlige forhold, medmindre forholdet er af underordnet betydning. I praksis bliver der dog formentlig set i gennem fingre med en række ulovlige forhold. I midten af 80'erne fandt Folketinget det nødvendigt at præcisere myndighedernes forpligtelse til at håndhæve lovgivningen ved indføjeelse af en række påbudsbestemmelser i miljø- og planlovgivningen. Selvom der ikke er en eksplicit påbudshjemmel i en lov, må det dog antages, at myndighederne kan udstede påbud om lovliggørelse af forhold, der klart strider mod bestemmelser i loven.

Der sondres som udgangspunkt mellem retlig lovliggørelse og fysisk lovliggørelse. Ved *retlig lovliggørelse* forstås, at retsgrundlaget for den pågældende aktivitet bringes i orden, f.eks. at der gives en landzonetilladelse til et allerede opført hus, meddeles en dispensation fra lokalplan eller tilvejebringes en ny lokalplan om fornødent. Udgangspunktet er, at der ikke kan ske retlig lovliggørelse i form af en tilladelse eller lignende, hvis der ikke ville være meddelt tilladelse ved forudgående ansøgning. Det gælder f.eks., hvis der i strid med en fredning – og dennes formål – er opført et ulovligt byggeri, idet der efter loven ikke kan gives dispensation fra fredningsbestemmelser, hvis det strider mod fredningens formål. Et forhold kan også være ulovligt, selvom en myndighed rent faktisk har tilladt det, f.eks. ved at give en dispensation fra en lokalplan, hvor myndigheden har overskredet sin dispensationskompetence. Det var tilfældet i Bilka-sagen fra Horsens. Her havde kommunen imidlertid mulighed for at foretage en retlig lovliggørelse ved at udarbejde en ny lokalplan, hvilket dog på daværende tidspunkt også forudsatte en ændring af regionplanen og samtidig gav miljøministeren mulighed for at nedlægge veto.

Hvis der ikke kan ske en retlig lovliggørelse er udgangspunktet, at der skal ske *fysisk lovliggørelse*, dvs. at det ulovlige forhold (byggeri el.lign.) skal fjernes eller ophøre. Der kan dog foreligge særlige omstændigheder, f.eks. god tro i form af en berettiget forventning om, at det foretagne var lovligt. Værdispildsbetragtninger ved nedrivning af ulovligt byggeri m.v. tillægges normalt ikke afgørende vægt. Har en kommune meddelt en byggetilladelse uden at være opmærksom på, at der også kræves landzonetilladelse el.lign., og kan der ikke ske en retlig lovliggørelse, vil kommunen kunne blive erstatningsansvarlig for det tab, som den pågældende ejer måtte lide ved et krav om fysisk lovliggørelse.

Myndighedernes mulighed for selv at foretage det fornødne til lovliggørelse af situationen, f.eks. ved at gennemføre en oprensning, fjerne ulovlige bygninger el.lign. – dvs. *selvhjælpshandlinger*, kræver en særskilt lovhjemmel. Det varierer, om der er umiddelbar adgang til at foretage selvhjælpshandlinger, som f.eks. efter miljøbeskyttelsesloven, eller om der først skal foreligge et ved dom fastsat påbud, som f.eks. efter planloven og naturbeskyttelsesloven.

## 4.2 Strafferet

Sideløbende med, at forvaltningen anvender de administrative håndhævelsesbeføjelser, herunder at sikre en lovliggørelse af et ulovligt forhold, vil der kunne ske en *politianmeldelse* for overtrædelse af lovgivningen. Dette forudsætter, at der i loven er hjemmel til at idømme straf for overtrædelse af en lovbestemmelse, tilladelse, påbud m.v. Strafbestemmelserne er normalt samlet i et af de sidste kapitler i en lov. Det er anklagemyndigheden, der på grundlag af en anmeldelse fra myndigheden

eller evt. fra private, foretager en vurdering af, om der er grundlag for at rejse en *straffesag ved domstolene*. Det vil ofte være afgørende, om der foreligger tilstrækkeligt bevis for den ulovlige handling. Her kan det bl.a. have betydning, om reglerne i loven eller vilkårene i en afgørelse er udformet tilstrækkelig præcist og entydigt, og om myndighederne har udvist passivitet, f.eks. over en årrække har set gennem fingre med denne eller lignende ulovligheder.

Det er en grundlæggende betingelse for idømmelse af straf, at den pågældende har handlet *uagtsomt eller forsætligt*, dvs. at rent hændelige foreteelser ikke kan straffes. Normalt vil simpelt uagtsomme lovovertrædelser kunne straffes med bøde, mens groft uagtsomme eller forsætlige overtrædelser også vil kunne straffes med fængsel.

Ud over bøder eller fængsel vil der også kunne ske konfiskation af en eventuel fortjeneste, som den tiltalte har opnået ved lovovertrædelser, f.eks. ved at overskride det tilladte produktionsniveau. Desuden kan man efter miljøbeskyttelseslovens § 110b blive frataget retten til at drive forurenende virksomhed.

### 4.3 Erstatningsret

Efter den almindelige erstatningsret kan der af en skadelidte ved domstolene rejses krav mod en skadevolder om erstatning for skade. Der er dog en række nærmere betingelser, der skal være opfyldt for, at man kan idømmes erstatningspligt.

For det første skal der foreligge et *ansvarsgrundlag*. Der sondres normalt mellem culpa-ansvar og objektivi ansvar. Den almindelige dommerskabte erstatningsregel er *culpa-reglen*, dvs. at hvis der ikke foreligger andre særlige erstatningsregler gælder culpa-reglen. Efter culpa-reglen skal skadevolder have handlet culpøst, for at der foreligger grundlag for erstatningsansvar. Der foreligger culpa, når skadevolder kan bebrejdes den opståede skade, dvs. i modsætning til den rent hændelige skade. Som en målestok for, om der foreligger culpa, anvendes den såkaldte ”bonus pater”-regel, dvs. en vurdering af om skadevolder har udvist den agtpågivenhed som må forventes af et almindeligt menneske (bonus pater). Det er som udgangspunkt skadelidte, der har bevisbyrden for, at skadevolder har handlet culpøst.

*Objektivt ansvar* forudsætter et særligt retsgrundlag, f.eks. en særlig lovhjemmel. Ved objektivi ansvar er ansvarsgrundlaget til stede, blot en skade kan konstateres, dvs. at også hændelige skader er omfattet. I lov om miljøerstatning er der et objektivi ansvar for skader fra visse nærmere angivne anlæg, herunder visse miljøgodkendelsespligtige anlæg. I mark- og vejfredsloven findes også en regel om objektivi ansvar for visse nærmere angivne skader forvoldt af husdyr på anden mands grund. Der findes også særlige regler om objektivi ansvar i vandforsyningsloven og i vandløbsloven.

Ud over, at der skal foreligge et ansvarsgrundlag – dvs. enten culpa eller objektivi ansvar – skal en række yderligere betingelser være opfyldt. Der skal normalt foreligge en skade, der kan opgøres i et *økonomisk tab*. Desuden skal der være *årsagsforbindelse (kausalitet)*, dvs. at skaden direkte eller indirekte er forårsaget af den ansvarspådragende handling. Endvidere skal skaden være en *påregnelig (adækvat)* følge af den skadegørende handling. Endelig kan der være visse forhold hos skadelidte, som kan føre til nedsættelse eller bortfald af erstatningsansvar, f.eks. hvis skadelidte har udvist egen skyld.

EU vedtog i 2004 et såkaldt miljøansvarsdirektiv. Miljøansvarsdirektivet fastlægger et offentligretligt ansvar, hvor myndighederne skal sikre, at der iværksættes visse foranstaltninger, når der konstateres en miljøskade eller en overhængende fare for miljøskade. Det er således ikke et privatretligt ansvar for økonomisk skade, der er påført andre, men derimod et ansvar for skade, der er påført miljøet som sådant. Miljøskade er nærmere defineret som 1) en betydelig negativ påvirkning på opnåelse eller opretholdelse af gunstig bevaringsstatus for beskyttede arter eller internationale naturbeskyttelsesområder, 2) betydelig negativ påvirkning af den økologiske, kemiske eller kvantitative vandtilstand, og 3) jordforurening, der medfører en betydelig risiko for negativ påvirkning af menneskers sundhed. Direktivet er i Danmark i 2008 gennemført ved den såkaldte miljøskadelov og ved en lov, der ændrer tilsyns- og håndhævelsesbestemmelserne i en række miljølove. Miljøskadeloven afgrænser nærmere, hvad der skal forstås ved miljøskade, jf. ovenfor. Desuden fastsættes bestemmelser om sagernes behandling, herunder om udstedelse af påbud om oplysninger og undersøgelser, og om forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger.

Miljøskadesager skal behandles af Miljøstyrelsen. Det er imidlertid oftest de kommunale myndigheder, der - i forbindelse med de almindelige tilsynsbeføjelser efter lovgivningen i øvrigt - i første omgang skal tage stilling til, om der foreligger en miljøskade eller en overhængende fare for en sådan. Sagen skal herefter henvises til behandling efter miljøskadeloven. Afgørelser og påbud skal rettes mod den ansvarlige for driften af en erhvervsmæssig aktivitet, dvs. den, der driver eller kontrollerer den erhvervsmæssige aktivitet. Der er som udgangspunkt tale om et ubetinget (objektivt) ansvar. Der gælder dog alene et culpa-ansvar hvis, miljøskaden er opstået ved en udledning eller en begivenhed, der er udtrykkeligt tilladt, forvoldt ved en emission eller begivenhed, der er fuldt ud i overensstemmelse med betingelserne i en tilladelse eller med regler, der er så detaljerede, at disse kan sidestilles med en udtrykkelig tilladelse. For så vidt angår miljøskade på beskyttede arter og naturtyper er der som udgangspunkt tale om et culpa-ansvar, medmindre skaden forvoldes ved forurenende aktiviteter, der er omfattet af f.eks. miljøbeskyttelsesloven eller husdyrbrugloven. Der er tale om et ganske kompliceret regelsæt, som det kan være vanskeligt at håndtere i praksis. Der er endnu ikke registreret sager omfattet af miljøskadereglerne i Danmark.

#### 4.4 Naboret

Naboretten hører lige som erstatningsretten under privatretten, dvs. at naboret primært vedrører relationen mellem private borgere/virksomheder. Offentlige anlæg eller aktiviteter vil også kunne blive mødt med krav på et naboretligt grundlag, f.eks. krav om erstatning for støj i forbindelse med vejanlæg eller andre generende anlæg. Det er som udgangspunkt de almindelige domstole, der tager stilling til naboretlige konflikter med udgangspunkt i den almindelige dommerskabte naboret. Der findes dog også lovgivning af en naboretlig karakter, hvor særlige myndigheder er etableret med henblik på håndtering af nabostridigheder. Det gælder særligt hegnsloven, som fastsætter nærmere regler om hegn mellem naboejendomme, hvor konflikter kan indbringes for det særlige hegnsyn.

Den almindelige dommerskabte naboret sigter mod at afhjælpe vedvarende gener og ulemper, som en nabo måtte forvolde. Udgangspunktet er, at der skal foreligge en ulempe, som væsentligt går ud over, hvad der efter en samlet bedømmelse findes rimeligt – den såkaldte tålegrænse skal være overskredet. Der lægges navnlig vægt på, hvad der efter omgivelsernes beskaffenhed må forventes, f.eks. må der i landlige omgivelser forventes visse landlige lugtgener. Det er normalt ikke afgørende, om den ulempeforvoldende grundejer eller den generede nabo er kommet først. Det kan dog få betydning, om en gene har været "accepteret" gennem længere tid, herunder evt. også af tidligere ejere af en naboejendom. Finder domstolene, at tålegrænsen er overskredet, kan de påbyde at nedbringe ulemperne til et niveau under tålegrænsen eller evt. tilkende naboen erstatning for den ulem-

pe, der ligger over tålegrænsen. Sidstnævnte er bl.a. set i sager om erstatning for støj som følge af støj fra visse større vejanlæg, hvor der ikke er foretaget ekspropriation af arealer. Er der i forbindelse med et vejanlæg foretaget arealekspropriation vil erstatning for støj og evt. andre ulemper normalt udmåles som en del af erstatningen for det areal, der er eksproprieret. Sådanne sager behandles af særlige ekspropriations- og taksationskommissioner.

#### 4.5 Særligt om ejendomsretten og Grundlovens § 73

Ejendomsretten betegner normalt den ret, en ejer har til at råde over sin ejendom. Ifølge Grundlovens § 73 er ejendomsretten ukrænkelig – afståelse af ejendomsret kan kun ske ved lov, mod fuldstændig erstatning, og hvor almenvellet kræver det. Grundlovens § 73 må imidlertid læses med visse modifikationer. En ejer kan således ikke råde frit over sin ejendom, men må underlægge sig en række begrænsninger, der bl.a. følger af naboretten og af den offentligretlige lovgivning. Det skyldes, at der i et samfund nødvendigvis må tages andre hensyn end blot hensyn til den private ejer. Hvilke hensyn, der kan tilsidesætte hensynet til ejendomsretten kan ændre sig over tid. Eksempelvis accepteres der i dag en lang række rådighedsindskrænkninger i ejendomsretten ud fra hensynet til natur og miljø.

Der eksisterer imidlertid fortsat en kerne i ejendomsretten, som er beskyttet af Grundlovens § 73. Grundlovens § 73 omfatter ifølge sin ordlyd tvangsmæssig afståelse af ejendom, dvs. *ekspropriation*. Foretages der en egentlig ekspropriation, skal betingelserne i § 73 være opfyldt, dvs. at der skal foreligge en klar lovhjemmel for ekspropriation, og der skal udbetales (fuldstændig) erstatning. En ekspropriation skal også tjene et fornuftigt formål (hensyn til almenvellet). Det er dog ikke ensbetydende med, at der ikke kan ske ekspropriation til fordel for private. Eksempelvis er der i planlovens § 47 hjemmel til at foretage ekspropriation med henblik på virkeliggørelse af en lokalplan. Det projekt, som lokalplanen skal sikre, kan godt være et privatejet projekt. Der vil blive stillet krav om, at ekspropriationen er nødvendig, dvs. at der foreligger en væsentlig interesse i ekspropriationen sammenholdt med hensynet til ejeren og indgrebets tyngde. Desuden stilles der oftest krav om en vis aktualitet, dvs. at der normalt ikke kan eksproprieres til et formål, der ikke er aktuelt.

Der gælder særlige procedurekrav for gennemførelse af en ekspropriation. Der sondres som udgangspunkt mellem ekspropriation til fordel for staten, hvor ekspropriationsproceslovens regler anvendes, og ekspropriation til fordel for kommunale myndigheder, hvor vejlovens procedurekrav anvendes. Erstatningsudmålingen kan være genstand for særskilt prøvelse ved de såkaldte taksationskommissioner.

Det er imidlertid ikke kun egentlig (areal-)afståelse, der er omfattet af Grundlovens § 73. Bestemmelsen antages også at omfatte visse *rådighedsindskrænkninger*. Det vil være en konkret vurdering, der i sidste ende foretages af domstolene, om en rådighedsindskrænkning har ekspropriationslignende karakter og derfor er omfattet af § 73. De kriterier, som domstolene har lagt vægt på, omfatter bl.a., om der er tale om en *generel eller en konkret/individuel* rådighedsindskrænkning. Er det en konkret rådighedsindskrænkning, der kun rammer en enkelt eller nogle få, trækker det i retning af ekspropriation. Desuden kan der lægges vægt på rådighedsindskrænkningens *intensitet*, dvs. hvor hårdt den rammer. Jo mere intensiv rådighedsindskrænkning jo mere trækker det i retning af ekspropriation. Det kan her være afgørende, om der er tale om et indgreb i den eksisterende arealanvendelse, f.eks. et dyrkningsforbud, eller en restriktion vedrørende den fremtidige arealanvendelse, f.eks. at et areal ikke må bebygges. Generelle restriktioner vedrørende den fremtidige arealanvendelse er normalt ikke i strid med § 73 – man taler her om *generel erstatningsfri regulering*. Derimod vil konkrete indgreb i den eksisterende arealanvendelse ofte have en ekspropriativ karakter og der-

med forudsætte lovhjemmel og fuldstændig erstatning. Formålet med eller begrundelsen for rådhedsindskrænkningen kan også tillægges betydning, f.eks. om indgrebet foretages af hensyn til særlige miljø- eller naturinteresser.

Langt de fleste regler inden for miljø- og planlovgivningen har karakter af generel erstatningsfri regulering, dvs. at de falder uden for Grundlovens § 73. Der er dog enkelte eksempler på regler af en ekspropriativ karakter, f.eks. fredninger, hvor der konkret pålægges en enkelt ejendom visse rådhedsindskrænkninger. Der er derfor fastsat særlige regler om fredningserstatning.

Der kan også være regler, som balancerer på grænsen mellem generel erstatningsfri regulering og ekspropriative rådhedsindskrænkninger. Det gælder bl.a. vandløbslovens bestemmelser om 2 m dyrkningsfrie bræmmer langs vandløb. Højesteret lagde i dommen refereret i UfR 1998.1669H til grund, at der var tale om en generel regel, der rettede sig mod alle bredejere, og i de konkrete sager, der var forelagt Højesteret, fandt retten ikke, at økonomiske tab på hhv. 300 og 2.600 kr/år kunne betragtes som intensive indgreb, selvom der principielt var tale om indgreb i eksisterende arealanvendelse. Højesteret fandt derfor ikke, at kravet om dyrkningsfrie vandløbsbræmmer var i strid med Grundlovens § 73. Dette var dog ikke ensbetydende med, at en bredejer, som ved et lignende indgreb ville blive ramt atypisk hårdt, med sikkerhed kunne udelukkes fra et krav om erstatning efter Grundlovens § 73.

I visse tilfælde kan lovgiver vælge, at indgrebsbeføjelser, der kan have ekspropriativ karakter, men ikke nødvendigvis har det, ledsages af en såkaldt *billighedserstatning*. Et eksempel er påbudsbeføjelserne i naturbeskyttelsesloven og skovloven vedrørende Natura 2000-områder. Her er der mulighed for at påbyde visse dyrkningsrestriktioner eller evt. at fastsætte forbud mod tilplantning m.v. For at undgå en konkret stillingtagen til Grundlovens § 73 i hvert enkelt tilfælde, er det i loven fastsat, at der ydes kompensation for det tab, der er forbundet med et påbud, uanset om det kan anses for omfattet af Grundlovens § 73 eller ej.

#### 4.6 Erhvervsret

Erhvervsretten er en samlebetegnelse for de retsområder, der navnlig har betydning for udøvelse af erhvervsvirksomhed. Erhvervsret omfatter dermed både emner af privatretlig og offentligretlig karakter, herunder aftaleret, køberet, konkurrenceret, markedsføringsret, udbudsret m.v.

*Aftaleretten* danner grundlag for kontraktsretten og bygger på aftalefrihed og på aftalelovens grundlæggende bestemmelse i § 1, om at aftaler skal holdes. Grundsætningen om aftalefrihed i dansk ret betyder, at der hvor lovgivningen ikke indeholder særlige regler, kan virksomheder såvel som private borgere indgå aftaler, som de vil. Der gælder ingen almindelige formkrav, fx om skriftlighed, registrering eller godkendelse som betingelse for en gyldig aftale. Aftaleretten indeholder også reglerne om fuldmagtsforhold til at indgå aftaler på personers eller virksomheders vegne. Køberetten indeholder regler om varekøb, herunder om parternes muligheder for at reagere, hvis enten betalingen, leveringen eller varen ikke lever op til den indgåede aftale. Der findes særlige regler om køb og salg af fast ejendom.

En del af erhvervsrettens regler er *deklaratoriske*, hvilket betyder at de kan fraviges ved aftale mellem parterne. Andre af erhvervsrettens regler er *præceptive* eller ufravigelige. De har ofte et bagvedliggende samfundsmæssigt hensyn, f.eks. det at beskytte forbrugernes interesser over for virksomhedernes interesser eller beskytte den svage part i et aftale- eller kontraktsforhold. Kreditaftalelovens regler om forbruger køb kan således ikke fraviges til skade for forbrugeren.

## **5 Relevant litteratur**

Bendt Berg: Almindelig forvaltningsret, 3. udgave, 2007

Jens Evald: At tænke juridisk – juridisk metode for begyndere, 4. udg. 2010

Jens Evald: Retskilderne og den juridiske metode, 2. udgave, 2010