

MRF 2021.143

Planklagenævnets afgørelse af 21. april 2021 (j.nr. 20/12965)

Ikke medhold i klage over Vesthimmerlands Kommunes beslutning om ikke at igangsætte en planlægningsproces for ansøgning om opstilling af 4 vindmøller efter planlovens § 13, stk. 3, da vindmøllerne ønskedes placeret i et område, der ikke i kommuneplanen var udlagt til vindmøller. Manglende klagevejledning og henvisning til lovgrundlag i begrundelsen var ikke konkret væsentlige mangler.

Sagen omhandlede et vindmøllelaugs ansøgning om opstilling af 4 vindmøller på mellem 142,5 og 150 meter i Vesthimmerlands Kommune. Området grænsede op til rammeområde 308, der i kommuneplanen var udlagt til vindmøller, hvori der var placeret 5 vindmøller. Det fremgik af kommuneplanen, at der inden for rammeområdet forventedes at kunne opstilles 4 store vindmøller med en totalhøjde på 125-150 meter, og at de 5 eksisterende vindmøller ville saneres. Det fremgik af ansøgningen, at de 5 eksisterende vindmøller skulle nedtages i forbindelse med projektet. Kommunen udarbejdede et idéoplæg til forhøring, og i forbindelse med høringen indkom 59 høringssvar, som generelt var negative over for projektet. Ansøgningen blev behandlet i byrådet den 19. december 2019, hvoraf fremgik, at der, for at udvide rammeområde 308, skulle vedtages et tillæg til kommuneplanen, og at projektet var lokalplanpligtigt efter planlovens § 13, stk. 2. Forvaltningen mente, at projektet kunne overholde afstandskrav til naboer samt de fastsatte grænseværdier for bl.a. støj, og forvaltningen anbefalede, at planlægningen skulle igangsættes. Kommunen sendte imidlertid i januar 2020 en e-mail til vindmøllelauget, hvor det fremgik, at byrådet gik imod administrationens indstilling pga. manglende lokal opbakning. Kommunalbestyrelsens beslutning blev påklaget af vindmøllelauget, der bl.a. anførte, at beslutningen om ikke at fortsætte planlægningsprocessen var at virke imod kommuneplanens gennemførelse, at politikerne havde lagt forkerte oplysninger om behovet for elproduktion i kommunen til grund, og at der ikke var givet en tilstrækkelig begrundelse, ligesom afgørelsen ikke var ledsaget af en klagevejledning. Det blev endvidere gjort gældende, at der forelå inhabilitet, da flere politikere allerede før foroffentlighedsprocessen havde givet deres holdning til kende, inden beslutningen blev truffet i byrådet, og at en kommunal medarbejder, der i en periode havde behandlet sagen, var inhabil og havde forhalet sagen. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at der var tale om en

afgørelse, som kunne prøves af nævnet, idet kommunens beslutning om at standse planlægningsprocessen var truffet på baggrund af en konkret vurdering i forhold til et specifikt projekt. Nævnet konstaterede, at vindmøllerne ønskedes placeret i et område, der ikke i var planlagt for vindmøller. Projektet var dermed ikke i overensstemmelse med kommuneplanen, hvorfor kommunen ikke var forpligtet til at udarbejde forslag til kommuneplantillæg eller forslag til lokalplan og fremme sagen mest muligt i henhold til planlovens §§ 12 eller 13, stk. 3. Hvad angik spørgsmålet om inhabilitet fandt nævnet ikke, at den pågældende medarbejder havde medvirket i sagens behandling på en sådan måde, at det var omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 3, da medarbejderen hverken havde siddet med sagsbehandlingen af sagen eller deltaget i politiske møder. Nævnet afviste hertil, at medarbejderen skulle have forhalet sagen, idet nævnet ikke fandt, at perioden, hvor sagen ikke blev fremmet, var påfaldende længe. Nævnet fandt endvidere ikke, at det forhold, at byrådsmedlemmer havde udtalt sig om deres holdning til, hvordan afgørelsen burde falde ud, i sig selv medførte inhabilitet. Herudover fandt nævnet ikke, at kommunen havde tilvejebragt forkerte oplysninger om behovet for elproduktion i kommunen, eller at der i øvrigt var grundlag for at antage, at sagen ikke skulle være tilstrækkelig oplyst. Nævnet lagde herved vægt på, at en beslutning om, hvorvidt der skal igangsættes en planlægningsproces – uden for de situationer, der er omfattet af planlovens § 13, stk. 3 – grundlæggende er en politisk, skønsmæssig beslutning, og at en sådan kan træffes på et forholdsvis begrænset faktisk grundlag. Nævnet bemærkede, at afgørelsen skulle have været ledsaget af en klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 25, men at der i det foreliggende tilfælde ikke var tale om en konkret væsentlig mangel. I forhold til afgørelsens begrundelse fandt nævnet, at lovhensvisningen burde have været mere specifik, således at der var henvist til i hvert fald planlovens § 13. Nævnet afviste dog også her, at der var tale om en

konkret væsentlig mangel, da konkrete henvisninger ikke ville have ført til et andet resultat.

Planklagenævnet kunne herefter ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Planklagenævnets afgørelse indebærer en meget udvidet fortolkning af afgørelsesbegrebet. I sig selv må det anses for tvivlsomt, om en kommunes beslutning om ikke at efterleve pligten i planlovens § 13, stk. 3, til at udarbejde lokalplanforslag, der er i overensstemmelse med kommuneplanen, kan anses for en afgørelse, der kan påklages til Planklagenævnet, da der kan argumenteres for, at udarbejdelse af lokalplanforslag er en procesledende beslutning, hvor forpligtelsen i stedet må påses af Ankestyrelsen efter kommunestyrelsesloven, da kommunalbestyrelsen i alle tilfælde ikke er forpligtet til at vedtage lokalplanen. I dette tilfælde gik Planklagenævnet imidlertid videre, idet det direkte følger af planlovens § 13, stk. 3, at pligten til at udarbejde lokalplanforslag kun gælder, hvis projektet er i overensstemmelse med kommuneplanen. Da dette ikke var tilfældet i denne sag, burde klagen efter min opfattelse være afvist. Den omstændighed, at kommunen i første omgang havde gennemført meroffentlighedsprocedure efter planlovens § 23 c efter anmodning fra en projektherre, kan hverken efter ordlyden af § 23 c eller § 13, stk. 3, føre til, at kommunen efter den offentlige høring er forpligtet til at gå videre med udarbejdelse af lokalplanforslag. Meningen med § 23 c er netop, at kommunen hører borgerne, inden det omfattende arbejde med lokalplan igangsættes. At der herefter typisk vil foreligge et konkret projekt fra en projektherre, kan efter min opfattelse ikke i sig begrunde, at kommunens beslutning om ikke at gå videre med et kommuneplantillæg udgør en afgørelse, der kan påklages til Planklagenævnet. Se tillige **MRF 2021.146 Pkn**, hvor Planklagenævnet behandlede en klage over en kommunes beslutning efter planlovens § 24, stk. 1, om at sende et lokalplanforslag i høring. Hvis Planklagenævnets forståelse i de to afgørelser af nævnets kompetence til at behandle procesledende beslutninger er udtryk for gældende ret, vil det have meget vidtgående konsekvenser, som Planklagenævnet – og ikke kun dets formand – bør overveje nærmere.

21. april 2021
Sagsnr.: 20/12965
Klagenr.: 1015689

AFGØRELSE
i klagesag om Vesthimmerlands Kommunes afgørelse om ikke at igangsætte planlægning for opsætning af vindmølleprojekt i Malle

Vesthimmerlands Kommune har den 6. januar 2020 truffet afgørelse om ikke at igangsætte planlægning for opstilling af vindmøller i Malle.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

Planklagenævnet
NAEVNENES HUS
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
www.naevneshus.dk

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet.....	3
2. Sagens oplysninger.....	3
2.1. Området og plangrundlaget.....	3
2.1.1. Området.....	3
2.1.2. Kommuneplan 2017.....	3
2.2. Forløbet før kommunens afgørelse.....	3
2.2.1. Ansøgningen.....	3
2.2.2. Foroffentlighed.....	3
2.2.3. Behandling i byrådet.....	4
2.3. Afgørelsen, der er klaget over.....	5
2.4. Klagen og bemærkningerne hertil.....	5
2.4.1. Korrespondance i klagesagen.....	5
2.4.2. Inhabilitet.....	5
2.4.3. Pligt til udarbejdelse af lokalplanforslag.....	6
2.4.4. Officialprincippet.....	7
2.4.5. Lighedsgrundsætningen.....	7
2.4.6. Manglende begrundelse.....	7
2.4.7. Øvrige bemærkninger.....	7
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse.....	7
3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse.....	7
3.2. Inhabilitet.....	8
3.2.1. Reglerne om personlig inhabilitet.....	8
3.2.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til medarbejderens medvirken.....	9
3.2.3. Bestyrelsesmedlemmernes udtalelser.....	10
3.3. Pligt til udarbejdelse af lokalplanforslag.....	10
3.4. Officialprincippet.....	11
3.4.1. Generelt om officialprincippet ved planvedtagelser.....	11
3.4.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til officialprincippet.....	12
3.5. Lighedsgrundsætningen.....	13
3.6. Begrundelse.....	13
3.7. Planklagenævnets afgørelse.....	15
4. Gebyr.....	15

1. Klagen til Planklagenævnet

Et vindmøllelaug klagede den 28. oktober 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om afslag på planlægning.

Planklagenævnet modtog klagen den 13. november 2020 fra kommunen.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området og plangrundlaget

2.1.1. Området

Klagen vedrører et område øst for Malle og Vandsted.

Klageren ønsker at etablere 4 vindmøller i det åbne land. Der er i forvejen placeret 5 vindmøller nord for projektet, som ligger spredt i landskabet.

2.1.2. Kommuneplan 2017

Området er ikke udlagt til vindmølleområde i kommuneplan 2017 for Vesthimmerlands Kommune. Et tilgrænsende kommuneplanrammeområde, rammeområde 308 – Malle vindmølleområde, er imidlertid udlagt til vindmøller.

Af kommuneplanens vindmølleplan fremgår, at der i Malle forventes, at der kan opstilles 4 store møller med en totalhøjde på 125-150 m, og at de 5 eksisterende møller saneres.

2.2. Forløbet før kommunens afgørelse

2.2.1. Ansøgningen

Klageren ansøgte om at opstille 4 vindmøller på mellem 142,5 m og 150 m. Derudover ansøgte klageren om en servicevej og tekniske anlæg, herunder jordkabler og transformatorer.

Møllerne skulle placeres i en syd-nordgående linje, to syd for rammeområdet og to nord for rammeområdet. De skulle placeres i en række øst for Malle Kirke. I forbindelse med projektet skulle de 5 eksisterende vindmøller nedtages.

2.2.2. Foroffentlighed

Kommunen udarbejdede et ideoplæg til forhøring på baggrund af ansøgningen, som blev sendt i offentlig høring i perioden 26. september 2019 til 24. oktober 2019, og derudover blev der holdt et offentligt debatmøde den 3. oktober 2019. I forbindelse med høringen til ideoplægget indkom 59 høringssvar, som generelt var negative over for projektet især i forhold til støj, negativ udvikling i området og negativ sundhedspåvirkning på dyr og mennesker.

2.2.3. Behandling i byrådet

Ansøgningen blev behandlet i byrådet den 19. december 2019.

Af referatet fra byrådsmødet fremgik, at vindmøllerne ønskedes placeret i tilknytning til et vindmølleområde udpeget i kommuneplanramme 308, og at der i kommuneplanen kunne gives mulighed for at udvide det udlagte vindmølleområde.

Af referatet fremgik, at for at udvide rammeområde 308 skulle der vedtages et tillæg til kommuneplan 2017. Herudover fremgik det, at projektet krævede en lokalplan efter planlovens § 13, stk. 2, da der var tale om en væsentlig ændring i det eksisterende miljø.

Det fremgik af administrationens vurdering, at:

I Kommunens Plan- og Bæredygtighedsstrategi, der blev vedtaget den 10. oktober 2019, er det formuleret, at Vesthimmerlands Kommune i videst mulig omfang støtter etableringen af vedvarende energianlæg. Vindmølleprojektet ved Malle, ønskes opført i tilknytning til et område udlagt til vindmølleplanlægning i Kommuneplanen, og projektet vurderes at kunne overholde de fastsatte afstandskrav til naboer samt de fastsatte grænserværdier, der skal beskytte naboer mod gener fra bl.a. støj og skyggekast. Administrationen anbefaler derfor at planlægningen for vindmølleprojektet ved Malle igangsættes.

Administrationen vurderer dog også, at aftalen om den nye VE-ordning er et både rimeligt og godt argument for at udsætte beslutningen om, hvorvidt planlægningen skal igangsættes.

Der er som nævnt mobiliseret en stor lokal borgermodstand mod mølleprojektet ved Malle. Indholdet i høringssvarene adskiller sig dog ikke fra, hvad man kunne forvente. Store vindmøller, som dem der ønskes opstillet ved Malle, må forventes at påføre lokalområdet forskellige gener, og undersøgelser viser også, at et mølleprojekt som dette vil have en negativ effekt på de lokale ejendomspriser. Derfor er det i højere grad reglen end undtagelsen, at der er lokal borgermodstand mod mølleprojekter som dette.

Når der vedtages ny planlægning, vil der dog, i næsten alle tilfælde, være naboer der bliver påvirket heraf. Administrationen påpeger derfor, at såfremt der træffes beslutning om ikke at igangsætte planlægningen, vil det være relevant at stille spørgsmål om, hvor stor en borgermodstand et lokalsamfund skal mobilisere, før det giver anledning til at ændre kommunens overordnede planlægning. Det skal dog også påpeges, at der rundt om i landet findes flere eksempler på, at borgermodstand har sat en stopper for et vindmølle projekt. Dette var også tilfældet i

Vesthimmerlands Kommune, da Byrådet den. 25. april 2013, besluttede at droppe et vindmølleprojekt ved Lilleåen, vest for Aalestrup.

Et flertal i byrådet bestemte, at planprocessen ikke skulle igangsættes, idet det blev vurderet, at der ikke var den fornødne lokale opbakning.

I et afsnit om lovgrundlag var der henvist til bl.a. planlovens kapitel 4 og 5.

2.3. Afgørelsen, der er klaget over

Kommunen sendte den 6. januar 2020 en e-mail til klageren, hvori det fremgik, at sagen om ny planlægning for vindmøller ved Malle var blevet behandlet på byrådsmøde den 19. december 2019. Det blev oplyst i e-mailen, at byrådet valgte at gå imod administrationens indstilling om at igangsætte en planproces for opstilling af vindmøller ved Malle. Baggrunden for afslaget var manglende lokal opbakning.

I e-mailen indgik et link til referatet af byrådsmødet den 19. december 2019.

2.4. Klagen og bemærkningerne hertil

2.4.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen dateret 10. februar 2020. Klageren har uddybet klagen den 19. november 2020, den 17. december 2020, den 8. februar 2021, den 22. februar 2021, den 24. marts 2021 og den 12. april 2021. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 13. november 2020 og den 27. januar 2021.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.4.2. Inhabilitet

Klagerens bemærkninger vedrørende en medarbejder

Klageren oplyser, at klageren i juni 2019 blev opmærksom på, at en ny medarbejder havde overtaget sagsbehandlingen på klagerens ansøgning om opstilling af vindmøller fra en tidligere kollega. Medarbejderen sendte en indkaldelse ud til et opstartsmøde. På opstartsmødet blev klageren orienteret om, at medarbejderen var taget af sagen på grund af inhabilitet.

Klageren anfører, at medarbejderen, der i en periode sad med sagen, er stærk modstander af projektet. Medarbejderen er nabo til arealerne for vindmølleprojektet og var i løbet af processen aktiv i den lokale presse.

Klageren anfører desuden, at medarbejderen derudover var afdelingschef for HR og kommunikation og derfor har haft direkte indflydelse på de kommunikative strategier, som kommunen valgte i forbindelse med projektet. Klageren anfører, at medarbejderen har været på sagen i perioden 2. april til 29. august 2019, og at hun har syltet sagen og benyttet sin direkte adgang til politikerne til at mobilisere modstand mod projektet.

Klageren anfører, at det fremgår af et notat dateret den 3. juli 2019, at den faglige ledelse af projektet var blevet overdraget til en anden, hvilket måtte have stået klart dagen efter, hvor hun sendte mødeindkaldelse vedrørende projektet ud. Kommunaldirektøren var ikke nævnt i mødeindkaldelsen, selvom han dagen før var tiltrådt som faglig projektleder. Derfor mener klageren, at notatet er efterfabrikeret.

Klageren anfører, at problemet med medarbejderen er, at hun i kraft af sin stilling har formået at overføre den administrative ledelse til sig selv og dermed haft magten til at forsinke projektførelsen i flere måneder.

Klagerens bemærkninger vedrørende byrådsmedlemmers udtalelser

Klageren anfører, at flere politikere forud for debattens afslutning havde givet deres holdning til kende i medier og inden behandlingen af høringssvarene var påbegyndt. Klageren anfører, at politikernes holdning kun kan være påvirket af mediernes og de sociale mediers udlægning af sagen.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at der ikke er tale om inhabilitet, da den faglige ledelse var under kommunaldirektøren.

Kommunen oplyser, at den nævnte medarbejder er ansat som afdelingschef for Staben, som består af Byrådssekretariatet, kommunikation og HR. Medarbejderen har aldrig været sagsbehandler på sagen og har aldrig deltaget i politiske møder eller udarbejdet materiale hertil. Det er i stedet 3 andre medarbejdere, som har behandlet sagen gennem hele forløbet. Medarbejderen indkaldte til det første indledende møde mellem projektgruppen og forvaltningen på grund af en sygdomsmeddelelse. Der var kun tale om den praktiske del af opgaven med at indkalde til mødet. Medarbejderen deltog ikke i mødet, og den faglige ledelse blev allerede overdraget fra medarbejderen i juli 2019.

2.4.3. Pligt til udarbejdelse af lokalplanforslag

Klageren gør gældende, at kommunalbestyrelsens beslutning om at standse planlægningsprocessen til et projekt, der følger lovgivningen og retningslinjerne i den gældende kommuneplan, er at virke imod kommuneplanens gennemførelse og dermed planlovens § 12.

Klageren anfører endvidere, at klageren havde berettigede forventninger om, at der ville ske planlægning af vindmøllerne. Klageren anfører, at kommuneplanen var vedtaget enstemmigt, og der ikke var borgerindvendinger mod udpegningerne af området i høringsperioden. Ligesom klageren anfører, at klageren havde en forventning om, at hvis der ikke kunne opstilles de 4 vindmøller, ville planlægningen fortsætte med opstilling af 3 af vindmøllerne, da disse kan opstilles i henhold til den vedtagne kommuneplan.

2.4.4. Officialprincippet

Klageren anfører, at det fremgår af artikel til vedtagelsen af en senere vindmøllepark i kommunen, at byrådsmedlemmerne har udtalt, at den konservative modstand til projektet var baseret på en usandhed om, at el-produktionen fra vindmøller i kommunen langt overgik forbruget af el i kommunen. Klageren anfører derfor, at afgørelsen er truffet på uoplyst grundlag.

Klageren anfører desuden, at blot fordi sagen har været politisk behandlet, betyder det ikke, at den var tilstrækkelig oplyst.

2.4.5. Lighedsgrundsætningen

Klageren anfører, at kommunen den 18. februar 2021 har vedtaget at igangsætte planlægning for et vindmølleområde ved Bjørnstrup. Klageren anfører, at denne beslutning er relevant for sagen, da de to projekter ud fra et planlægningsmæssigt synspunkt er fuldstændig identiske. Begge projekter er indeholdt i en gældende kommuneplan, begge projekter opfylder alle lovkrav, og der er i begge tilfælde mobiliseret en folkelig modstandsgruppe mod projektet. Klageren anfører, at den eneste forskel er, at denne afgørelse er påklaget, og der ikke er en intern ledende medarbejder, der har arbejdet imod projektet.

2.4.6. Manglende begrundelse

Klageren anfører, at klageren i forbindelse med afslutning af sagen ikke modtog en afgørelse, som lever op til kravene i forvaltningsloven. Klageren anfører, at der ikke er en henvisning til lovbestemmelser.

Klageren gør desuden gældende, at kommunens begrundelse er uberettiget, da administrationen havde indstillet til at igangsætte projektet.

2.4.7. Øvrige bemærkninger

Klagevejledning

Klageren anfører, at der ikke er vedlagt en klagevejledning til afgørelsen.

Erstatning

Klageren anfører, at de har opgjort et erstatningskrav som følge af den påklagede afgørelse. Kommunen har afvist kravet, og klageren beder derfor nævnet om at tage stilling til berettigelsen af kravet om refusion af tab.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.¹

¹ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

Planklagenævnet finder, at en beslutning om ikke at igangsætte lokal- og kommuneplanlægning udgør en afgørelse, når kommunen har foretaget en konkret vurdering i forhold til et specifikt projekt og herefter har besluttet at fastholde den eksisterende planlægning (eller manglen på samme), når beslutningen medfører, at det konkrete projekt ikke kan gennemføres.

I dette tilfælde indebærer kommunens beslutning om at standse planlægningsprocessen, og således ikke udarbejde et kommuneplantillæg og en lokalplan, som muliggør projektet, at klagerens projekt ikke kan gennemføres, og der er således tale om en afgørelse, som kan prøves af Planklagenævnet.

Planklagenævnet kan alene prøve retlige spørgsmål, og nævnet kan således ikke efterprøve, om kommunens afgørelse er rimelig eller hensigtsmæssig.

Følgende betragtes som et retligt spørgsmål:

- Om kommunen har overholdt almindelige forvaltningsretlige principper og regler, herunder inhabilitet, begrundelse og officialprincippet.
- Om kommunen i henhold til planloven har pligt til at fremsætte et lokalplanforslag til fremme af det ansøgte projekt.

Manglende klagevejledning

Klageren har gjort gældende, at afgørelsen ikke indeholdt en klagevejledning, jf. afsnit 2.4.7.

Planklagenævnet bemærker, at kommunen har truffet en afgørelse, som var til ugunst for klageren, og at klageren var part, hvorfor kommunen skulle have givet en klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 25.

Den manglende klagevejledning har dog ikke medført, at klageren ikke får behandlet klagesagen. Den manglende klagevejledning har heller ikke betydning for afgørelsens gyldighed, nævnets klagesagsbehandling eller sagens resultat.

Erstatning

Planklagenævnet har ikke kompetence til at tage stilling til spørgsmål om erstatning. Et eventuelt erstatningskrav må i givet fald søges fastslået ved domstolene.

3.2. Inhabilitet

3.2.1. Reglerne om personlig inhabilitet

En offentligt ansat er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende selv eller dennes nærtstående m.v. har en personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, hvis vedkommende har en nær tilknytning til nogen, der har

en særlig interesse i sagens udfald, eller hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1.² Efter stk. 2, foreligger der ikke inhabilitet, hvis der ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

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, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Forvaltningslovens bestemmelser om personlig inhabilitet har til formål dels at forebygge, at uvedkommende hensyn påvirker behandlingen af den enkelte sag, dels at hindre, at der skabes mistillid til den offentlige forvaltning hos befolkningen, hvad enten den pågældende faktisk lader sig påvirke af uvedkommende interesser eller ej.

Det har ikke betydning for vurderingen af inhabilitet, om den pågældende kun medvirker til behandlingen af sagen i kortere tid, idet den medvirken, som den inhabile er afskåret fra, skal forstås vidtgående og dermed f.eks. ikke er begrænset til at træffe (endelig) afgørelse.

Det forhold, at et kommunalbestyrelsesmedlem som led i sin almindelige politiske virksomhed udtaler sig offentligt om, hvad vedkommende mener, bør være udfaldet af en konkret verserende sag, medfører normalt ikke, at vedkommende bliver inhabil i sagen. I helt særlige tilfælde, hvor der eks. er tale om meget markante udtalelser eller lign., kan dette dog medføre inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

3.2.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til medarbejderens medvirken

Klageren har anført, at medarbejderen, som arbejdede på sagen i perioden 2. april 2019 til den 29. august 2019, er inhabil, da medarbejderen er nabo til området og desuden er stor modstander af projektet, jf. afsnit 2.4.2.

Planklagenævnet finder ikke, at den pågældende har medvirket i sagens behandling på en sådan måde eller i et sådant omfang, at dette er omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Nævnet lægger vægt på, at kommunen har oplyst, at der er tale om en afdelingschef, og at hun ikke har siddet med sagsbehandlingen af sagen. Herunder har hun ikke deltaget i politiske møder eller udarbejdet materiale til møderne. Kommunen har desuden oplyst, at den faglige ledelse i forhold til sagen blev overdraget i juli 2019.

Der er ikke faktiske oplysninger i sagen, som understøtter, at dette ikke skulle være korrekt. Tværtimod blev der i september-oktober 2019 gennemført en foroffentlighedsproces, og i december 2019 blev der forelagt et

² Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

dagsordenpunkt for byrådet, hvor administrationen anbefalede, at der blev igangsat en planlægning for området. En nærmere afklaring af, om notatet af 3. juli 2019 er efterfabrikeret, forudsætter desuden en egentlig bevisførelse med vidneafhøringer, hvilket Planklagenævnet ikke kan foretage. En sådan bevisførelse må i givet fald ske i forbindelse med et søgsmål ved domstolene.

Planklagenævnet kan således alene tage stilling ud fra de foreliggende faktiske oplysninger i sagen, og nævnet lægger ud fra disse oplysninger til grund, at den faglige ledelse blev overdraget i juli 2019, hvilket var inden iværksættelsen af foroffentlighedsprocessen og den efterfølgende politiske behandling af sagen.

Klageren har desuden gjort gældende, at medarbejderen har ”syltet” sagen i perioden 2. april til 29. august 2019, og at medarbejderen har brugt perioden til at få indflydelse på byrådsmedlemmerne. Nævnet kan konstatere, at der blev indkaldt til et møde i juli 2019, og at sagen under medarbejderens ledelse således højst har ligget stille fra 2. april til juli 2019. Nævnet finder ikke, at dette er påfaldende længe, ligesom det ikke ses at have haft betydning for sagens formelle eller materielle behandling. Der er herunder ikke oplysninger i sagen, som giver anledning til at antage, at medarbejderen skulle have benyttet denne periode til at få indflydelse på politikerne for at påvirke sagens resultat. Nævnet finder således heller ikke, at denne periode uden, at sagen blev fremmet, er et udtryk for, at medarbejderen har *medvirket* i sagens behandling på en måde, som er i strid med forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

3.2.3. Bestyrelsesmedlemmernes udtalelser

Klageren anfører, at flere politikere allerede før foroffentlighedsprocessen havde givet deres holdning til kende, inden den blev truffet i byrådet, jf. afsnit 2.4.2.

Planklagenævnet finder ikke, at det forhold, at byrådsmedlemmer har udtalt sig om, hvordan de tænker, at afgørelsen skal falde ud, i sig selv medfører inhabilitet hos dem. Der er heller ikke i klagen eller sagens dokumenter i øvrigt oplysninger om, at der skulle være tale om meget markante udtalelser. Det er desuden uundgåeligt, at byrådsmedlemmer vil kunne blive bekendt med holdninger til et projekt via f.eks. sociale medier eller direkte henvendelser fra borgere, ligesom byrådsmedlemmer i øvrigt i forvejen kan have bestemte politiske holdninger til bestemte projekter og problemstillinger. Dette medfører ligeledes ikke inhabilitet.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

3.3. Pligt til udarbejdelse af lokalplanforslag

Klageren anfører, at kommunens beslutning om ikke at fortsætte planlægningsprocessen, er at virke imod kommuneplanens gennemførelse, og

at kommuneplanen har givet klageren berettiget forventninger om, at det ansøgte kunne planlægges, jf. afsnit 2.5.3.

Planklagenævnet forstår klagen som en klage efter planlovens § 13, stk. 3, da klageren anfører, at kommunen er forpligtet til at fortsætte planlægningsprocessen, da den er i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer.

Det er som udgangspunkt op til kommunens egen, skønsmæssige beslutning, om den ønsker at tilvejebringe en lokalplan og et kommuneplantillæg.

Det fremgår dog af planlovens § 13, stk. 2, at en lokalplan skal tilvejebringes, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse, og i øvrigt når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse. En kommune skal desuden snarest udarbejde et forslag til lokalplan og derefter fremme sagen mest muligt, hvis en ønsket foranstaltning, der kræver udarbejdelse af lokalplan efter lovens § 13, stk. 2 (om lokalplanpligt), er i overensstemmelse med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 3.

Lokalplanlægning for vindmøller forudsætter, at den konkrete område i kommuneplanen er udlagt til vindmøller. Det er således ikke tilstrækkeligt, at det f.eks. fremgår af kommuneplanen, at kommunen er positivt indstillet på planlægning for vindmøller eller lign., eller at kommunen har udlagt et nabo område til vindmøller.

Det fremgår af kommuneplan 2017, at rammeområde 308 er udlagt til vindmølleområde i kommuneplanen. Det ansøgte ønskes placeret lige uden for rammeområdet i et område, der ikke er planlagt for vindmøller, og projektet er således ikke i overensstemmelse med kommuneplanen.

Planklagenævnet finder derfor ikke, at kommunen var forpligtet til at udarbejde forslag til kommuneplantillæg eller forslag til lokalplan og fremme sagen mest muligt, jf. planlovens § 13, stk. 3 (eller planlovens § 12).

Planklagenævnet bemærker desuden, at klageren ikke med rette kunne have berettigede forventninger om, at kommunen ville planlægge for projektet, blot fordi et nærtliggende område var udlagt til vindmølleområde.

3.4. Officialprincippet

3.4.1. Generelt om officialprincippet ved planvedtagelser

Kommunen skal ved vurderingen af om den vil planlægge overholde almindelige forvaltningsretlige principper.

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at kommunen selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, skal fremskaffe de nødvendige oplysninger om en sag eller sørge for, at private (typisk parten

eller parterne i en sag) medvirker til oplysning af sagen. Dette princip kaldes officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Princippet sikrer, at der er et tilstrækkeligt faktisk og retligt grundlag for afgørelsen. Kravene til oplysning af faktum kan dog ikke præciseres generelt, og de er i vid udstrækning skønsmæssige.

Særligt ved vedtagelse af planer tilkommer der kommunen et meget vidt planlægningsmæssigt skøn i forhold til indholdet. Dette skøn kan ikke efterprøves af Planklagenævnet. Nævnet kan herunder ikke efterprøve, om planlægningen er hensigtsmæssig eller rimelig. Nævnet kan prøve, om planlægningen er i overensstemmelse med planlovens udtrykkelige bestemmelser om indholdet af lokalplaner. Nævnet kan desuden prøve, om planen varetager planlægningsmæssige hensyn, men nævnet kan ikke kræve, at bestemte hensyn inddrages, medmindre et sådant krav fremgår udtrykkeligt af lovgivningen, f.eks. planlovens regler for detailhandel.

Kommunens meget vidtgående skønsmæssige beføjelser i forhold til indholdet af en plan, herunder i forhold til afvejningen af forskellige hensyn, indebærer, at der også tilkommer kommunen et meget vidtgående skøn i forhold til omfanget og karakteren af de oplysninger og vurderinger, som tilvejebringes i forbindelse med planvedtagelsen.

I det omfang kommunen rent faktisk tilvejebringer oplysninger, som indgår i kommunens vurdering af indholdet af planen, skal disse oplysninger være korrekte, da planen ellers kan være vedtaget på et forkert grundlag. Ikke enhver forkert oplysning udgør dog en væsentlig retlig mangel, som medfører ophævelse af planen. Der skal være tale om så væsentlige oplysninger og så betydelige fejl, at det må antages at kunne have ført til et andet resultat, hvis de politiske beslutningstagere havde været i besiddelse af de korrekte oplysninger.

3.4.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til officialprincippet

Klageren mener, at politikerne har lagt forkerte oplysninger om behovet for højere el-produktion af vindmøller i kommunen til grund, jf. afsnit 2.4.4.

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen har tilvejebragt forkerte oplysninger om behovet for elproduktion i kommunen. Administrationen har heller forelagt forkerte oplysninger for politikerne. Der fremgår således ikke oplysninger om behovet for elproduktionen som en del af begrundelsen i afgørelsen eller som en del af dagsordenpunktet til byrådsmødet den 19. december 2019.

Det kan desuden ikke medføre ugyldighed af en afgørelse, at et byrådsmedlem efterfølgende henviser til oplysninger, som eventuelt ikke er korrekte, hvis disse oplysninger i øvrigt ikke har indgået i sagsbehandlingen.

Klageren anfører desuden, at blot fordi sagen har været politisk behandlet,

betyder det ikke, at den var tilstrækkelig oplyst. Det fremgår ikke af klagen, hvilke oplysninger der i givet fald efter klagerens opfattelse manglede.

Planklagenævnet finder ikke ud fra klagen eller sagens oplysninger i øvrigt grundlag for at antage, at sagen ikke skulle være tilstrækkelig oplyst. Nævnet lægger herved vægt på, at en beslutning om, hvorvidt der skal igangsættes en planlægningsproces – uden for de situationer, der er omfattet af planlovens § 13, stk. 3 – grundlæggende er en politisk, skønsmæssig beslutning, og at en sådan kan træffes på et forholdsvis begrænset faktisk grundlag. Nævnet finder, at forelæggelsen af høringssvar i forbindelse med en foroffentlighedsproces generelt vil være tilstrækkelig i en sådan situation.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

3.5. Lighedsgrundsætningen

Klageren har gjort gældende, at kommunen har lavet planer for lignende projekter i lignende områder, jf. afsnit 2.4.5.

Kommunen kan som udgangspunkt frit beslutte, om den ønsker at tilvejebringe en lokalplan, jf. dog planlovens § 13, stk. 3.

Det forhold, at en kommune tidligere har fremsat forslag til en lokalplan for et nærliggende eller tilsvarende område i kommunen, medfører ikke efter lighedsgrundsætningen en pligt for kommunen til at vedtage en lokalplan, herunder en lokalplan med et bestemt indhold. Lighedsgrundsætningen finder ikke anvendelse i en sådan situation, idet planloven udtømmende gør op med, hvornår en kommune er forpligtet til at udarbejde et forslag til en lokalplan.

Planklagenævnet finder, at Vesthimmerlands Kommune som en følge af det ovenfor anførte ikke har handlet i strid med planloven eller lighedsgrundsætningen ved ikke at imødekomme klagerens ønske om at tilvejebringe en lokalplan for klagerens ejendom.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i dette klagepunkt.

3.6. Begrundelse

Klageren anfører, at kommunens afgørelse ikke lever op til begrundelseskravet i forvaltningsloven, jf. afsnit 2.4.6, og har i den forbindelse bemærket, at der ikke er henvist til lovbestemmelser.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over, at kommunen kun har henvist til planlovens kapitel 4 og 5 og ikke har henvist til konkrete bestemmelser i planloven.

En skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold, jf. § 22 i forvaltningsloven.³

³ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 2. april 2014 af forvaltningsloven.

En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter.

Med hensyn til kravet om henvisning til retsregler fremgår det af praksis fra Folketingets Ombudsmand, at afgørelsen skal indeholde en præcis henvisning til den eller de bestemmelser (paragraf, stykke og eventuelt nummer eller litra), der er anvendt.⁴

Den konkrete afgørelse vedrørte

- 1) et afslag på kommuneplanlægning og
- 2) et afslag på lokalplanlægning (uden for de situationer, der er reguleret af planlovens § 13, stk. 3).

Kommunens ret til at foretage kommuneplanlægning i form af kommuneplantillæg for vindmøller er ikke udtrykkeligt reguleret i planloven, men kan mere generelt udledes af planlovens § 11 og § 11 b, som indgår i planlovens kapitel 4.

Kommunens ret til at vedtage lokalplaner fremgår af planlovens § 13, som indgår i planlovens kapitel 5.

Planklagenævnet finder, at lovhenviisningen burde have været mere specifik, således at der var henvist til i hvert fald planlovens § 13.

Nævnet finder dog ikke, at der i den konkrete sag er tale om en væsentlig retlig mangel, der må føre til en ophævelse af afgørelsen. Nævnet lægger herved vægt på, at kommunens beslutning om at igangsætte eller ikke igangsætte planlægning i den konkrete sag er en skønsmæssig beslutning, som ikke er afhængig af bestemte kriterier, som fremgår af konkrete bestemmelser i planloven. Konkrete henvisninger ville således ikke have stillet klageren bedre f.eks. i forhold til at gøre relevante klagepunkter gældende. Desuden har Planklagenævnet med denne klagesag foretaget en prøvelse i forhold til de relevante regler og planretlige principper. En ophævelse og hjemvisning af afgørelsen ville således ikke kunne føre til et andet resultat i sagen.

Med hensyn til det forhold, at lovhenviisningen ikke fremgik af selve e-mailen med afgørelsen, men af et dagsordenspunkt, til hvilket der var indsat et link, bemærker Planklagenævnet følgende:

Det er ikke i strid med forvaltningslovens § 24, at lovhenviisninger fremgår af et bilag til en afgørelse, herunder som et bilag til en e-mail med en afgørelse. Nævnet finder heller ikke, at det er i strid med forvaltningslovens § 24, at lovgrundlaget i den konkrete sag var

⁴ FOB 2004.439, FOB 2005.285 og FOB 2012-18.

tilgængeligt for klageren via et link. Nævnet lægger herved vægt på, at der var tale om et specifikt link til et dagsordenpunkt vedrørende den konkrete sag. Nævnet lægger desuden til grund, at dagsordenpunktet er tilgængeligt på kommunens hjemmeside i en periode, som med sikkerhed overstiger klagefrist (og søgsmålsfrist).

Planklagenævnet bemærker afslutningsvis i forhold til klagepunktet om, at kommunens begrundelse er uberettiget, fordi administrationen havde indstillet til at igangsætte projektet, at det står byrådsmedlemmerne frit i en sag som den foreliggende at træffe en anden afgørelse end den, administrationen indstiller, og at dette ikke medfører, at begrundelsen er uberettiget eller ugyldig.

3.7. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Vesthimmerlands Kommunes afgørelse af 6. januar 2020 om ikke at igangsætte planlægning for opsætning af vindmølleprojekt i Malle.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁵ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

4. Gebyr

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.⁶

⁵ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

⁶ Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.