

MRF 2024.310

Retten i Næstveds dom af 26. juni 2024, sag BS-18080/2023-NAE

Slagelse Kommune (adv. Jens Flensborg) mod Planklagenævnet (adv. Josephine Fie Legarth Aggesen)

Slagelse Kommune fik ved sagsanlæg ophævet Planklagenævnets ophævelse i oktober 2022 af kommunens andet afslag på genoptagelse af forbud efter planlovens § 14, da manglende partshøring vedrørende forbuddet ikke fandtes konkret væsentlig, men sagen hjemvist til fornyet behandling i Planklagenævnet, da nævnet havde undladt at tage stilling til andre klagepunkter i klagesagen om afslag på genoptagelse.

Selskabet A havde den 10. december 2018 ansøgt Slagelse Kommune om byggetilladelse til opførelse af en støjmur med en højde på 8-10 m på sin ejendom. Støjturen skulle etableres for at sikre, at virksomhedens støjniveauer kunne overholde de fastsatte miljøkrav. Kommunen meddelte den 6. februar 2019 forbud efter planlovens § 14 mod opførelse af støjturen. Forbuddet blev meddelt uden forudgående partshøring og var begrundet med, at muren blev vurderet som ”bistant” og ikke æstetisk passende i forhold til nabobyggeriet. Selskabet A påklagede ikke forbuddet inden for klagefristen på fire uger, men anlagde efter klagefristens udløb i oktober 2019 retssag mod kommunen med påstand om ugyldighed og erstatning for det tab, A havde lidt som følge af kommunens forbud. Den 17. december 2019 anmodede A desuden kommunen om at genoptage forbuddet med henvisning til væsentlige sagsbehandlingsfejl, herunder manglende partshøring. Kommunen afviste i marts 2020 at genoptage sagen, hvilket A påklagede til Planklagenævnet, som i december 2021 ophævede afslaget på genoptagelse med henvisning til manglende partshøring forud for forbuddet i februar 2019 (j.nr. 20/11682). Kommunen genoptog herefter sagen og fastholdt efter partshøring ved afgørelse af 20. april 2022 kommunens oprindelige forbud fra februar 2019 efter planlovens § 14. Kommunen præciserede dog, at gyldighedsperioden for forbuddet var udløbet den 6. februar 2020, og at afgørelsen derfor ikke indebar et nyt forbud. A påklagede kommunens nye afgørelse af 20. april 2022 til Planklagenævnet, der i afgørelse af 5. oktober 2022 ophævede kommunens afgørelse, idet nævnet fandt, at kommunen ikke havde hjemmel til at nedlægge et nyt forbud efter udløbet af den oprindelige gyldighedsperiode. Planklagenævnet bemærkede desuden, at A havde krav på, at ansøgningen om byggetilladelse blev vurderet ud fra det gældende plangrundlag på ansøgningstidspunktet (j.nr. 22/06252). Parallelt med dette forbud havde kommunen den 20. december 2019 –

dvs. få dage efter A’s anmodning til kommunen om genoptagelse af forbudssagen – offentliggjort forslag til en ny lokalplan. Lokalplanen, der blev endeligt vedtaget i april 2021, indeholdt bestemmelser, der var til hinder for opførelse af støjturen. A påklagede kommunens vedtagelse af lokalplan til Planklagenævnet, der i marts 2022 ikke gav medhold i klagen (j.nr. 21/06971). Slagelse Kommune anlagde i april 2023 retssag mod Planklagenævnet med påstand om, at nævnets afgørelse af 5. oktober 2022 var ugyldig, idet kommunen bl.a. gjorde gældende, at nævnets afgørelse var usammenhængende, idet afgørelsen på den ene side ikke vedrørte en stillingtagen til kommunens forbud efter planlovens § 14, men samtidig forudsatte, at forbuddet var gyldigt. Planklagenævnet påstod frifindelse, subsidiært hjemvisning, og gjorde til støtte herfor bl.a. gældende, at det var korrekt, når nævnet udtalte, at kommunen ikke kunne nedlægge et nyt forbud, når det første forbud var meddelt uden partshøring. Byretten fastslog indledningsvis, at kommunens forbud af 6. februar 2019 mod støjturen ikke var en nullitet, selvom den led af en sagsbehandlingsfejl grundet manglende partshøring. Retten bemærkede videre, at A undlod påklage afgørelsen inden for klagefristen på 4 uger og først anmodede om genoptagelse den 17. december 2019, hvilket var samtidig med kommunens offentliggørelse af et lokalplanforslag, der kunne opretholde forbuddet. Retten fandt, at Planklagenævnets afgørelse fra december 2021 alene medførte, at kommunen skulle genoptage sagen efter almindelige forvaltningsretlige regler og ikke gjorde kommunens forbud ugyldigt. Retten fandt derfor også, at kommunen havde ret til selvstændigt at vurdere, om forbuddet skulle fastholdes eller erstattes af en ny afgørelse. Retten fandt dermed – i modsætning til Planklagenævnet – at den manglende partshøring ikke var en så grov fejl, at den medførte automatisk ugyldighed, men at det krævede en konkret vurdering af fejllens betydning. På baggrund af sagens forløb, herunder A’s manglende rettidige

klage, vedtagelse af lokalplansforslaget i 2021 og kommunens vurdering i 2022 om, at der ikke var fremkommet nye oplysninger, der gav anledning til at ændre afgørelsen, fandt retten, at en partshøring ikke ville have ført til et andet resultat. Slagelse Kommune var derfor berettiget til at fastholde forbuddet i afgørelsen af 20. april 2022,

hvorfor retten ophævede Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022, men dog hjemviste sagen til nævnet til fornyet behandling, da flere af A's klagepunkter ikke var blevet behandlet. Planklagenævnet pålagt at betale 35.750 kr. i sagsomkostninger til Slagelse Kommune.

Kommentar: Sagens forløb viser på sin egen måde samspillet mellem planlovens § 14 til at meddele forbud og planlovens § 17, hvorefter offentliggørelse af forslag til lokalplan er tillagt selvstændig retsvirkning, således at der efter forslagets offentliggørelse ikke må gennemføres foranstaltninger, der er i modstrid med forslaget. I dette tilfælde havde kommunen i februar 2019 meddelt forbud efter § 14 uden partshøring og i december 2019 offentliggjort forslag til lokalplan, der blev endeligt vedtaget i april 2021, men da forslaget var offentliggjort inden ét år efter forbuddet, bevirker § 17 en forlængelse af forbuddet. Byretten kunne ikke tage judiciel stilling til, om forbuddet var gyldigt, men alene Planklagenævnets ophævelse af afslag på genoptagelse, hvor byretten henholdt sig til almindelig forvaltningsretlig fortolkning, hvorefter det beror på en konkret væsentlighedsvurdering, om manglende partshøring fører til ugyldighed, og da der var sket partshøring efter kommunens genoptagelse af kommunens første afslag på genoptagelse, fandt retten, at Planklagenævnet havde været uberettiget til at ophæve kommunens andet afslag på genoptagelse som følge af manglende partshøring, men da nævnet ikke havde taget stilling til A's øvrige indsigelser i genoptagelsessagen, blev sagen hjemvist til Planlagenævnet. Almindeligvis vil en kommunes sagsanlæg mod Planklagenævnet om gyldigheden af nævnets afgørelse som administrativ rekursinstans skulle afvises, men i denne sag havde den berørte ejer anlagt erstatningssag mod kommunen, hvorfor kommunen på dette grundlag havde retlig interesse i at anfægte Planklagenævnets afgørelse, hvilket kan forklare, at Planklagenævnet ikke bestred kommunens retlige interesse i sagen.



RETEN I NÆSTVED DOM

afsagt den 26. juni 2024

Sag BS-18080/2023-NAE

Slagelse kommune
(advokat Jens Flensborg)

mod

Planklagenævnet
(advokat Josephine Fie Legarth Aggesen)

Denne afgørelse er truffet af dommer Anders Martin Jensen, dommer Jeanette Vinther Ørnvang og kst. dommer Ulrik Birk Gotfredsen.

Sagens baggrund og parternes påstande

Retten har modtaget sagen den 4. april 2023.

Sagens baggrund og parternes påstande

Retten har modtaget sagen den 4. april 2023.

Sagen drejer sig om, hvorvidt Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 om ophævelse af Slagelse Kommunes afgørelse af 20. april 2022 om forbud efter planlovens § 14 er gyldig.

Slagelse Kommune har nedlagt påstand om, at Planklagenævnet skal anerkende, at Slagelse Kommunes afgørelse af 20. april 2022 om at fastholde kommunens afgørelse af 6. februar 2019 om forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen Adresse 1, Korsør, står ved magt, og at Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 samtidig ophæves.

Planklagenævnet har nedlagt påstand om frifindelse, subsidiært hjemvisning til Planklagenævnet.

Slagelse Kommune har over for Planklagenævnets subsidiaire påstand nedlagt påstand om frifindelse.

Oplysningerne i sagen

Slagelse Kommune traf den 6. februar 2019 afgørelse om forbud, jf. planlovens § 14, mod etablering af en støjmur på Adresse 1, Korsør, hvor

Selskab 1 A/S (i det følgende "selskabet") driver virksomhed med håndtering af metalskrot m.v. I afgørelsen, der blev truffet uden forudgående partshøring af selskabet, er anført blandt andet følgende:

"...

Afslag på ansøgning om etablering af en støjmur på 8-10m.

Slagelse Kommunes Miljø-, Plan- og Landdistriktsudvalg har på udvalgs-mødet d. 4. februar 2018 besluttet at nedlægge et forbud mod den ansøgte støjmur der er søgt opført med en højde på 8 til 10 m, jf. planlovens § 14.

"Udvalget finder støjmuren for "bastant" i forhold til nabobyggeriet og ønsker en mere blød overgang rent æstetisk ind mod byen. Udvalget nedlægger derfor §14 forbud mod opførelse af muren med henblik på udarbejdelsen af en ny lokalplan, som tilgodeser udvalgets ønsker.

..."

Afgørelsen af 6. februar 2019 indeholdt vejledning om muligheden for at klage til Planklagenævnet og domstolsprøvelse, herunder klagefristen på 4 uger og fristen på 6 måneder for domstolsprøvelse.

Selskabet klagede ikke over afgørelsen af 6. februar 2019, men anlagde den 9. oktober 2019 sag mod Slagelse Kommune med påstand om afgørelsens ugyldighed og erstatning.

Den 17. december 2019 anmodede selskabets advokat Slagelse Kommune om at genoptage sagen. Advokaten anførte blandt andet følgende:

"...

Der er et retskrav på ulovbestemt genoptagelse af afgjorte sager, hvis der er begået væsentlige sagsbehandlingsfejl. Det er Selskab 1's opfattelse, at Slagelse Kommune er forpligtet til at genoptage sagen alene på dette grundlag. Manglende partshøring er således en væsentlig, retlig mangel, der som klart udgangspunkt medfører ugyldighed.

..."

Slagelse Kommune offentliggjorde den 20. december 2019 forslag til en ny lokalplan for det pågældende område. Lokalplanen blev endeligt vedtaget i april 2021 med bestemmelser, der er til hinder for en støjmur på Adresse 1 i Korsør. Selskab 1 A/S klagede over lokalplanen til Planklagenævnet, der den 18. marts 2022 opretholdt lokalplanen.

Slagelse Kommune traf den 26. marts 2020 afgørelse om, at sagen ikke skulle genoptages.

Afgørelsen af 26. marts 2020 blev påklaget til Planklagenævnet, som i en afgørelse af 13. december 2021 anførte blandt andet følgende:

"...

Planklagenævnet kan i en sag som denne, som vedrører et afslag på genoptagelse, alene tage stilling til, om kommunen havde pligt til at genoptage sin afgørelse af 6. februar 2019.

Planklagenævnet kan derimod ikke efterprøve kommunens tidligere afgørelse om nedlæggelse af § 14-forbuddet, når klagefristen for den tidligere afgørelse er overskredet, og der ikke er klaget rettidigt. Planklagenævnet kan således ikke tage stilling til det af klageren anførte om bl.a. berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn, usaglige hensyn og proportionalitetsprincippet.

...

Planklagenævnet ophæver Slagelse Kommunes afgørelse af 26. marts 2020 om afslag på genoptagelse af kommunens afgørelse af 6. februar 2019 om nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen Adresse 1, 4220 Korsør, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen.

...

Planklagenævnets vurdering

Det er i sagen ubestridt, at kommunen ikke har foretaget partshøring af klageren forud for kommunens afgørelse af 6. februar 2019 om nedlæggelse af et forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen.

Planklagenævnet finder, at klageren som adressat for kommunens afgørelse var part i sagen, og at kommunen var forpligtet til at partshøre klageren forud for nedlæggelsen af § 14-forbuddet.

Manglende partshøring anses generelt for at være en væsentlig mangel, som fører til, at en afgørelse er ugyldig.

Efter Planklagenævnets opfattelse kan det ikke udelukkes, at afgørelsen i den aktuelle sag havde fået et andet indhold, hvis kommunen forud for afgørelsen havde partshørt klageren. Nævnet finder på den baggrund, at afgørelsen lider af en væsentlig retlig mangel, og at den derfor er ugyldig.

Planklagenævnet bemærker, at det ikke har nogen betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der skal ske partshøring, at kommunen efterfølgende vurderer, at kommunen ikke ville have truffet en anden afgørelse.

...”

Slagelse Kommune traf den 20. april 2022 afgørelse om genoptagelse af sagen og anførte blandt andet, at:

”...

Slagelse Kommune har på baggrund af Planklagenævnets afgørelse genoptaget sagen. På baggrund af de i sagen indkomne bemærkninger, senest i brev af 1. marts 2022 fra advokat Vibeke Westergaard, fastholder Kommunen i det hele afgørelsen af 6. februar 2019 om nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen

Adresse 1 .

Slagelse Kommune præciserer i sammenhængen at forbuddets gyldighedsperiode løb fra udstedelsen af forbuddet den 6. februar 2019 og et år frem til den 6. februar 2020.

(...)

Hertil må bemærkes, at Slagelse Kommune ved fastholdelsen af afgørelsen af 6. februar 2019 om nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen Adresse 1 ikke forlæn-

ger gyldighedsperioden udover, hvad der oprindeligt var gældende i forbindelse med udstedelsen af § 14-forbuddet. Slagelse Kommune nedlægger med nærværende afgørelse således ikke et nyt forbud i henhold til planlovens § 14 efter gyldighedsperiodens udløb. Slagelse Kommune vurderer således ikke, at det forhold at gyldighedsperioden på nuværende tidspunkt er udløbet betyder, at kommunen ikke kan fastholde det oprindelige udstedte forbud.

...”

Afgørelsen af 20. april 2022 blev påklaget til Planklagenævnet, der i en afgørelse af 5. oktober 2022 anførte blandt andet følgende:

”...

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om kommunen har haft hjemmel til at nedlægge et nyt forbud efter planlovens § 14.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

...

Planklagenævnets forståelse af kommunens afgørelse

...

Planklagenævnet bemærker i den forbindelse, at Planklagenævnet i afgørelsen af 13. december 2021 ophævede og hjemviste kommunens afgørelse af 26. marts 2020 om afslag på genoptagelse af kommunens afgørelse af 6. februar 2019 til fornyet behandling i kommunen.

Kommunen var herefter forpligtet til på ny at behandle klagerens anmodning om genoptagelse.

Planklagenævnet forstår kommunens afgørelse af 20. april 2022 på den måde, at kommunen i overensstemmelse med Planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021 har vurderet, at der er grundlag for genoptagelse af kommunens afgørelse af 6. februar 2019, hvorefter kommunen har beslut-

tet at genoptage sagen, partshøre klageren og træffe en ny afgørelse om forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen.

Planklagenævnet understreger i den forbindelse, at Planklagenævnet i afgørelsen af 13. december 2021 fastslog, at den manglende partshøring af klageren forud for kommunens afgørelse af 6. februar 2019 i den konkrete sag udgjorde en væsentlig retlig mangel, og at afgørelsen derfor var ugyldig.

Planklagenævnet finder således, at kommunen i afgørelsen af 20. april 2022 har truffet en ny afgørelse om forbud efter planlovens § 14 mod den ansøgte støjmur, som erstatter kommunens afgørelse af 6. februar 2019.

...

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at Planklagenævnet i afgørelsen af 13. december 2021 ikke ophævede forbuddet af 6. februar 2019, men derimod kommunens afgørelse af 26. marts 2020 om afslag på genoptagelse af det nedlagte forbud.

Som det fremgår af afsnit 2.1 i Planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021, kunne nævnet ikke efterprøve forbuddet, idet klagefristen var overskredet, og nævnet kunne således ikke tage stilling til klagerens klagepunkter vedrørende forbuddet og kunne derfor heller ikke ophæve forbuddet.

Nævnet fastslog dog i afgørelsen af 13. december 2021, at forbuddet af 6. februar 2019 led af en væsentlig retlig mangel og derfor var ugyldigt.

Nævnet fandt således, at betingelserne for genoptagelse var opfyldt, idet kommunen ved den tidligere behandling af sagen havde begået en væsentlig sagsbehandlingsfejl ved ikke at foretage en partshøring i form af et varsel af klageren forud for nedlæggelsen af § 14-forbuddet, og at det efter nævnets opfattelse ikke kunne udelukkes, at afgørelsen havde fået et andet indhold, hvis kommunen havde partshørt klageren.

Som det fremgår af afsnit 2.1.2 i denne afgørelse, finder Planklagenævnet, at kommunen med afgørelsen af 20. april 2022 har nedlagt et nyt forbud efter planlovens § 14 mod etablering af den ansøgte støjmur på ejendommen.

Kommunen har i afgørelsen af 20. april 2022 præciseret, at forbuddets gyldighedsperiode løb fra udstedelsen af forbuddet den 6. februar 2019 og et år frem til den 6. februar 2020, jf. afsnit 1.3.

Planklagenævnet finder, at kommunen i den konkrete sag ikke har haft hjemmel til at nedlægge et nyt forbud efter planlovens § 14.

Nævnet lægger herved vægt på, at klageren i genoptagelsesansøgningen af 17. december 2019 gjorde kommunen opmærksom på, at kommunen ikke havde partshørt klageren forud for nedlæggelsen af § 14-forbuddet, og at kommunen ikke på dette tidspunkt rettede op på fejlen, selvom kommunen havde mulighed for at foretage den manglende partshøring og nedlægge et nyt § 14-forbud, inden gyldighedsperioden for det oprindelige forbud udløb den 6. februar 2020.

Nævnet finder på baggrund af ovennævnte omstændigheder, at kommunen ikke kunne nedlægge et nyt forbud efter gyldighedsperiodens udløb.

Klageren har derfor krav på at få behandlet sin ansøgning om byggetilladelse til opførelse af en støjmur på baggrund af det plangrundlag, der var gældende på tidspunktet for ansøgningen, dvs. kommuneplan 2017 for Slagelse Kommune.

Planklagenævnet har på den baggrund ikke fundet anledning til at tage stilling til de øvrige klagepunkter i sagen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Slagelse Kommunes afgørelse af 20. april 2022 om at fastholde kommunens afgørelse af 6. februar 2019 om forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen Adresse 1 , 4220 Korsør.

..."

Forklaringer

Der er ikke afgivet forklaringer.

Parternes synspunkter

Slagelse Kommune har i sit påstandsdokument anført følgende:

" ...

1. Påstande

Slagelse Kommunes påstand nedlagt i stævningen:

Planklagenævnet skal anerkende, at Slagelse Kommunes afgørelse af den 20. april 2022 om at fastholde kommunens afgørelse af 6. februar 2019 om forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen Adresse 1 , Korsør, står ved magt, og at Planklagenævnets afgørelse af den 5. oktober 2022 samtidig ophæves.

Overfor Planklagenævnets subsidære påstand:
Frifindelse.

2. Sagens genstand og hovedspørgsmål

Nærværende sag angår en prøvelse af Planklagenævnets afgørelse af den 5. oktober 2022 (bilag 1 – Ekstrakten¹, s. 13-21).

Planklagenævnet ophævede ved afgørelsen Slagelse Kommunes afgørelse af 20. april 2022 (bilag 2 – E, s. 151 ff.), hvorved kommunen i forbindelse med en genoptagelse besluttede at fastholde kommunens afgørelse af 6. februar 2019 (bilag 3 – E, s. 56 ff.) om at nedlægge et forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur.

Planklagenævnets afgørelse (bilag 1 – E, s. 13 ff.) tager afsæt i en præmis om, at Slagelse Kommune ved genoptagelse af kommunens afgørelse af 6. februar 2019 (bilag 3 – E, s. 56 ff.) om det oprindelige § 14-forbud har truffet afgørelse om at nedlægge et nyt § 14-forbud. Præmissen baserer sig på, at det oprindelige § 14-forbud var tilsidesat som ugyldigt.

Slagelse Kommune er ikke enig i den præmis og de forudsætninger, Planklagenævnet lægger til grund herfor, idet gyldigheden af det oprindelige § 14-forbud ikke har været prøvet af Planklagenævnet, da forbuddet uomtvistet ikke har været påklaget til nævnet indenfor den lovbestemte klagefrist. Ved Slagelse Kommunes afgørelse af 20. april 2022 (bilag 2 – E, s. 151 ff.) udstedte kommunen derfor ikke et nyt § 14-forbud, men besluttede at fastholde kommunens afgørelse af 6. februar 2019 (bilag 3 – E, s. 56 ff.) vedrørende nedlæggelse af det oprindelige forbud, hvilket også udtrykkeligt fremgår af kommunens afgørelse (bilag 2, s. 1, 2. afsnit og s. 5, sidste afsnit – E, s. 151 og 155).

Nærværende sags hovedspørgsmål er herefter, om der er et retligt grundlag for den præmis om udstedelse af et nyt §-14 forbud, som Planklagenævnet har lagt til grund i nævnets afgørelse, og således om dette er sket med rette. Det mener Slagelse Kommune som anført ikke.

Sagen skal ses i sammenhæng med en verserende retssag mellem Selskab 1 A/S (herefter "Selskab 1"), som var adressat for kommunens § 14-forbud, og Slagelse Kommune (BS-44824/2019-NAE).

I denne sag har Selskab 1 nedlagt påstand om, at Slagelse Kommune skal anerkende at være erstatningsansvarlig for Selskab 1's påståede tab som følge af Slagelse Kommunes § 14-forbud af 6. februar 2019, hvilket erstatningskrav i processkrift af 7. marts 2022 er opgjort af HMJ til knap 37 mio. kr.

3. Sagsfremstilling

3.1 Baggrunden for udstedelse af § 14-forbud mod etablering af en støjmur

Selskab 1 etablerede sig i 2013 på arealer på Korsør Havn i Slagelse Kommune og driver virksomhed med håndtering af metalskrot mv., hvortil Slagelse Kommune meddelte miljøgodkendelse i 2013 blandt andet med vilkår om overholdelse af støjgrænser i forhold til omgivelserne.

På baggrund af klager blev det i 2018 konstateret, at Selskab 1 ikke overholdt de fastsatte støjvilkår, og der blev indledt en lovliggørelsessag. Under de efterfølgende drøftelser afviste Slagelse Kommune som miljømyndighed at lempe de fastsatte støjvilkår. Selskab 1 fremsendte herefter en støjhandleplan i efteråret 2018 med forslag om etablering af en 10 m høj støjmur for herved at kunne overholde støjvilkårene.

Etablering af en støjmur var ikke i strid med det dagældende plangrundlag, da området alene var omfattet af en kommuneplanramme. Støjmuren krævede dog byggetilladelse i henhold til byggeloven, og Selskab 1 ansøgte derfor den 10. december 2018 om byggetilladelse til etablering af støjmuren.

Slagelse Kommune behandlede spørgsmålet om byggetilladelse til støjmuren på et udvalgs møde den 4. februar 2019 (bilag 4 – E, s. 53 ff.). I forvaltningens indstilling til det politiske udvalg blev det bl.a. anført (bilag 4 – E, s. 54):

"Handlemuligheder

Miljø-, Plan- og Landdistriktsudvalget kan godkende muren på grundlag af en helhedsvurdering i henhold til bygningsreglementets bestemmelser, hvis muren vurderes at kunne indpasses i området.

Miljø-, Plan- og Landdistriktsudvalget kan meddele afslag på grundlag af en helhedsvurdering i henhold til bygningsreglemen-

tets bestemmelser, hvis muren ikke vurderes at kunne indpasses i området.

Miljø-, Plan- og Landdistriktsudvalget kan beslutte, at nedlægge forbud mod projektet i henhold til planlovens § 14, hvorefter kommunen inden 1 år efter skal udarbejde forslag til en ny lokalplan, der regulerer det ansøgte byggeri."

Udvalget besluttede at nedlægge forbud i henhold til planlovens § 14 (bilag 4 – E, s. 55):

"Udvalget finder støjmuren for bastant i forhold til nabobyggeriet, og ønsker en mere blød overgang rent estetisk ind mod byen.

Udvalget nedlægger derfor § 14 forbud mod opførelse af muren med henblik på at der udarbejdes ny lokalplan der tilgodeser udvalgets ønsker."

Forbuddet inkl. klagevejledning om klageadgangen til Planklagenævnet samt vejledning om søgsmålsfristen på 6 måneder i planlovens § 62, stk. 1, blev meddelt til Selskab 1 den 6. februar 2019 (bilag 3 – E, s. 56 ff.). Slagelse Kommune foretog ikke partshøring af Selskab 1, inden forbuddet blev meddelt.

Selskab 1 påklagede ikke forbuddet inden for klagefristen. Efter søgsmålsfristens udløb anlagde Selskab 1 den 9. oktober 2019 anerkendelsessøgsmål mod Slagelse Kommune om gyldigheden af afgørelsen af 6. februar 2019 og om erstatningsansvar som følge heraf, jf. også afsnit 2 ovenfor.

3.2 Forløbet efter forbuddet og den efterfølgende vedtagelse af ny lokalplan for området

I forlængelse af forbuddet offentliggjorde Slagelse Kommune den 20. december 2019 (inden for 1 års fristen) forslag til en ny lokalplan for området med tilhørende kommuneplantillæg.

Efter den offentlige høring blev forslaget ændret og sendt i ny offentlig høring, hvorefter kommunen i april 2021 endeligt vedtog "Lokalplan nr. 1230 for et blandet byområde ved Vejnavn 1, Korsør Havn og kommuneplantillæg 34" (bilag 5 – E, s. 76 ff.). Lokalplanen omfattede blandt andet Adresse 1, Korsør og er til hinder for etablering af en støjmur, jf. lokalplanens § 9.4 (bilag 5 – E, s. 92).

Selskab 1 påklagede lokalplanen til Planklagenævnet, som i afgørelse af 22. marts 2022 stadfæstede lokalplanen (bilag 6). Planklagenævnet tog i sagen stilling til følgende spørgsmål (bilag 6, s. 1 – E, s. 133):

- "Om kommunen var afskåret fra at vedtage planerne som følge af bindende forhåndstilsagn.
- Om kommunen i forbindelse med planvedtagelsen har overholdt planlovens § 27, stk. 1.
- Om reglerne om partshøring er overholdt, jf. forvaltningslovens § 19.
- Om der ligger saglige og planlægningsmæssige hensyn bag planvedtagelsen.
- Om lokalplanens § 9.4 har karakter af ekspropriation.
- Om kommunen i forbindelse med planvedtagelserne har overholdt lighedsgrundsætningen.
- Om lokalplanen er i overensstemmelse med planlovens § 15 a og § 15 b."

I relation til klagen vedrørende partshøring i forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen anførte Planklagenævnet (bilag 6, s. 11 – E, s. 143):

"Som nævnt ovenfor, anses manglende partshøring generelt for at være en væsentlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig. Spørgsmålet er herefter, om den manglende partshøring kan anses for konkret uvæsentlig i den aktuelle sag.

Det fremgår af sagens oplysninger, at klageren indgav en indsigelse mod planforslagene den 19. januar 2021. Klagerens indsigelse er gengivet i kommunens notat om indsigelser mod planforslagene, som var vedlagt som bilag til dagsordenen til byrådets møde den 26. april 2021, og det fremgår af referatet fra byrådsmødet, at høringssvarene ikke har givet anledning til forslag om ændringer i planerne.

Planklagenævnet finder efter en konkret vurdering af sagens oplysninger, at planerne på trods af den manglende partshøring ikke lider af en væsentlig retlig mangel. Nævnet lægger herved vægt på, at klageren indgav indsigelse mod planforslagene i offentlighedsperioden, og at klageren således har haft mulighed for at komme med bemærkninger til sagen. Nævnet lægger desuden vægt på, at klagerens indsigelse dermed er indgået i den politiske behandling af planforslagene."

I relation til spørgsmålet om saglighed og planlægningsmæssig begrundelse anførte Planklagenævnet (bilag 6, s. 12 og 13 – E, s. 144 og 145):

"Den planlægningsmæssige begrundelse i den aktuelle sag fremgår af lokalplanens § 1.

Det fremgår af bestemmelsen, at lokalplanens formål bl.a. er at fastlægge områdets anvendelse til centerformål og erhvervsformål, at fastlægge en zonerings af området med henblik på at forebygge miljøkonflikter, samt at sikre, at området fremstår åbent og transparent, så området har et godt samspil med den omgivende by.

Planklagenævnet finder, at dette er en saglig og planlægningsmæssig relevant begrundelse.

Planklagenævnet finder på baggrund af sagens oplysninger i øvrigt ikke grundlag for at antage, at kommunen har varetaget usaglige hensyn ved vedtagelsen af planen. Nævnet har herved lagt vægt på, at miljøhensyn, herunder hensyn til støj, er saglige planlægningsmæssige hensyn. Det forhold, at håndteringen af den konkrete støjledning fra klagerens virksomhed vil skulle ske ved en godkendelse efter miljøbeskyttelsesloven, kan ikke føre til et andet resultat."

Planklagenævnet fandt heller ikke, at kommunen havde givet bindende forhåndstilsagn, som kunne være til hinder for vedtagelsen af lokalplanen, eller at lokalplanen, herunder forbuddet mod etablering af en støjmur, havde ekspropriativ karakter eller var i strid med lighedsgrundsætningen.

3.3 Afslag på genoptagelse og Planklagenævnets afgørelse herom af 13. december 2021

Sideløbende med planprocessen (og efter Selskab 1's søgsmål mod kommunen) anmodede Selskab 1's advokat den 17. december 2019 (bilag 7 – E, s. 58 ff.) kommunen om genoptagelse af kommunens afgørelse af 6. februar 2019 (bilag 3 – E, s. 56 ff.) vedrørende udstedelse af § 14-forbuddet. Som begrundelse herfor blev der særligt henvist til den manglende partshøring, samt at forbuddet var i strid med lighedsgrundsætningen, et bindende forhåndstilsagn, proportionalitet, og at det var usagligt. De samme synspunkter var påberåbt i den retssag, som Selskab 1 havde anlagt i oktober 2019, og det var overordnet også disse synspunkter, som indgik i Selskab 1's senere klage over den vedtagne lokalplan, jf. afsnit 3.2 ovenfor.

Slagelse Kommune gav afslag på anmodningen om genoptagelse den 26. marts 2020 (bilag 8 – E, s. 63 ff.), hvilket Selskab 1's advokat påklagede til Planklagenævnet den 20. april 2020 (bilag 9 – E, s. 68 ff.). Klagen var overordnet begrundet i samme synspunkter, som var anført til støtte for genoptagelsen.

Planklagenævnet ophævede og hjemviste den 13. december 2021 (bilag 10 – E, s. 117 ff.) kommunens afslag på genoptagelse af § 14-forbuddet af 6. februar 2019.

Med hensyn til de af Selskab 1 påberåbte klagepunkter i relation til § 14-forbuddet anførte Planklagenævnet følgende (bilag 10, s. 3-4 – E, s. 119-120):

"Kommunens tidligere afgørelse

Klageren har anført en række klagepunkter vedrørende kommunens afgørelse af 6. februar 2019 om nedlæggelse af et forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen.

Planklagenævnet kan i en sag som denne, som vedrører afslag på genoptagelse, alene tage stilling til, om kommunen havde pligt til at genoptage sig afgørelse af 6. februar 2019.

Planklagenævnet kan derimod ikke efterprøve kommunens tidligere afgørelse om nedlæggelse af § 14 forbuddet, når klagefristen for den tidligere afgørelse er overskredet, og der ikke er klaget rettidigt. Planklagenævnet kan således ikke tage stilling til det af klageren anførte om bl.a. berettigede forventninger og bindende forhåndstilsagn, usaglige hensyn og proportionalitetsprincippet." (min fremhævelse)

Planklagenævnet fandt imidlertid, at Slagelse Kommune som følge af den manglende partshøring var forpligtet til at genoptage sagen om § 14-forbuddet (bilag 10, s. 5 – E, s. 121):

"Planklagenævnets vurdering

Det er i sagen ubestridt, at kommunen ikke har foretaget partshøring af klageren forud for kommunens afgørelse af 6. februar 2019 om nedlæggelse af et forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen.

Planklagenævnet finder, at klageren som adressat for kommunens afgørelse var part i sagen, og at kommunen var forpligtet til at partshøre klageren forud for nedlæggelsen af § 14-forbuddet.

Manglende partshøring anses generelt for at være en væsentlig retlig mangel, som fører til, at en afgørelse er ugyldig.

Efter Planklagenævnets opfattelse kan det ikke udelukkes, at afgørelsen i den aktuelle sag havde fået et andet indhold, hvis kommunen forud for afgørelsen havde partshørt klageren. Nævnet finder på den baggrund, at afgørelsen lider af en væsentlig retlig mangel, og at den derfor er ugyldig.

Planklagenævnet bemærker, at det ikke har nogen betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der skal ske partshøring, at kommunen efterfølgende vurderer, at kommunen ikke ville have truffet en anden afgørelse."

"Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Slagelse Kommunes afgørelse af 26. marts 2020 om afslag på genoptagelse af kommunens afgørelse af 6. februar 2019 om nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen Adresse 1 , 4220 Korsør, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen." (min fremhævning)

3.4 Slagelse Kommunes fornyede behandling af genoptagelsessagen

Slagelse Kommune genoptog herefter behandlingen af sagen og tog stilling til, om afgørelsen af 6. februar 2019 skulle opretholdes eller ophæves.

Slagelse Kommune foretog i den forbindelse partshøring af ^{Selskab 1} den 24. februar 2022 (bilag 11 – E, s. 123 ff.). Høringen skete i form af en varslings om fastholdelse af den tidligere afgørelse, hvori Slagelse Kommune redegjorde for, hvorfor de af ^{Selskab 1} tidligere fremførte synspunkter efter kommunens opfattelse ikke skulle føre til ophævelse af § 14-forbuddet. ^{Selskab 1}'s advokat afgav høringssvar i sagen den 1. marts 2022 (bilag 12 – E, s. 127 ff.).

Slagelse Kommune traf herefter den 20. april 2022 (bilag 2 – E, s. 151 ff.) afgørelse om at fastholde § 14-forbuddet af 6. februar 2019. I afgørelsen tog kommunen stilling til betydningen af de rejste indsigelser om manglende partshøring, lighedsgrundsætning, saglighed og passivitet mv. Det fremgår af afgørelsen bl.a. (bilag 2, s. 1 og 5 – E, s. 151 og 155):

"Slagelse Kommune har på baggrund af Planklagenævnets afgørelse genoptaget sagen. På baggrund af de i sagen indkomne bemærkninger [...], fastholder Kommunen i det hele afgørelsen af 6. februar 2019 om nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på Adresse 1 .

Slagelse Kommune præciserer i sammenhængen at forbuddets gyldighedsperiode løb fra udstedelsen af forbuddet den 6. februar 2019 og et år frem til den 6. februar 2020.

[...]

Slagelse Kommune fastholder på det foreliggende grundlag afgørelsen af 6. februar 2019 om nedlæggelse af forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen

Adresse 1 . " (min fremhævning)

3.5 Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1 – E, s. 13 ff.)

Kommunens afgørelse blev påklaget af ^{Selskab 1}, hvorefter Planklagenævnet den 5. oktober 2022 (bilag 1 – E, s. 13 ff.) traf den afgørelse, som er genstand for prøvelse under nærværende søgsmål, jf. også afsnit 2 ovenfor.

Det fremgår af Planklagenævnets afgørelse, at nævnet i afgørelsen tog stilling til, om Slagelse Kommune var berettiget til at nedlægge *et nyt § 14-forbud*, jf. de indledende bemærkninger i afgørelsen (bilag 1, s. 1 – E, s. 13):

"Slagelse Kommune traf den 20. april 2022 afgørelse om at fastholde kommunens afgørelse af 6. februar 2019 om forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen

Adresse 1 , 4220 Korsør.

Afgørelsesadressaten, som er en virksomhed, har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om kommunen har haft hjemmel til at nedlægge et nyt forbud efter planlovens § 14."

I det selvstændige afsnit i afgørelse om Planklagenævnets forståelse af kommunens afgørelse fremgår også (bilag 1, s. 4 og 5 – E, s. 16 og 17):

"Kommunen har i afgørelsen anført, at kommunen på baggrund af Planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021 har genoptaget sagen, og at kommunen fastholder afgørelsen af 6. februar 2021, men at kommunen ikke med afgørelsen nedlægger et nyt forbud mod støjturen, jf. afsnit 1.3.

Planklagenævnet bemærker i den forbindelse, at Planklagenævnet i afgørelsen af 13. december 2021 ophævede og hjemviste kommunens afgørelse af 26. marts 2020 om afslag på genoptagelse af kommunens afgørelse af 6. februar 2019 til fornyet behandling i kommunen.

Kommunen var herefter forpligtet til på ny at behandle klagerens anmodning om genoptagelse.

Planklagenævnet forstår kommunens afgørelse af 20. april 2022 på den måde, at kommunen i overensstemmelse med Planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021 har vurderet, at der er grundlag for genoptagelse af kommunens afgørelse af 6. februar 2019, hvorefter kommunen har besluttet at genoptage sagen, partshøre klageren og træffe en ny afgørelse om forbud efter planlovens § 14 mod etablering af en støjmur på ejendommen.

Planklagenævnet understreger i den forbindelse, at Planklagenævnet i afgørelsen af 13. december 2021 fastslog, at den manglende partshøring af klageren forud for kommunens afgørelse af 6. februar 2019 i den konkrete sag udgjorde en væsentlig retlig mangel, og at afgørelsen derfor var ugyldig.

Planklagenævnet finder således, at kommunen i afgørelsen af 20. april 2022 har truffet en ny afgørelse om forbud efter planlovens § 14 mod den ansøgte støjmur, som erstatter kommunens afgørelse af 6. februar 2019." (min fremhævnings)

I afsnittet med Planklagenævnets vurdering henviste nævnet samtidig til, at nævnet ikke i sin afgørelse af 13. december 2021 (bilag 10 – E, s. 117 ff.) ophævede det oprindelige forbud, da nævnet ikke kunne efterprøve forbuddet som følge af overskridelse af klagefristen (bilag 1, s. 6 – E, s. 18):

"Planklagenævnet bemærker indledningsvis, at Planklagenævnet i afgørelsen af 13. december 2021 ikke ophævede forbuddet af 6. februar 2019, men derimod kommunens afgørelse af 26. marts 2020 om afslag på genoptagelse af det nedlagte forbud.

Som det fremgår af afsnit 2.1 i planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021, kunne nævnet ikke efterprøve forbuddet, idet klagefristen var overskredet, og nævnet kunne således ikke tage stilling til klagerens klagepunkter vedrørende forbuddet og kunne derfor heller ikke ophæve forbuddet.

Nævnet fastslog dog i afgørelsen af 13. december 2021, at forbuddet af 6. februar 2019 led af en væsentlig retlig mangel og derfor var ugyldigt." (min fremhævnings)

4. Den retlige ramme – genoptagelse og sagsbehandlingsfejl

Det antages, at der uden for tilfælde, hvor spørgsmålet er lovreguleret, består en almindelig ret for en myndighed til at genoptage behandlingen af en allerede afgjort sag. En myndighed kan også have pligt til at genoptage behandlingen af en sag på anmodning herom fra en part, jf. også Planklagenævnets praksis og f.eks. nævnets generelle bemærkninger i sag 23/02554:

"Planklagenævnet har desuden pligt til at genoptage sagen og vurdere den på ny, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:

- Hvis der er nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet resultat, hvis oplysningerne havde foreligget ved nævnets stillingtagen til sagen.
- Hvis nævnet ved den tidligere behandling af sagen har begået væsentlige sagsbehandlingsfejl.
- Hvis der er væsentlige nye retlige forhold, f.eks. hvis domstolene i en tilsvarende sag har underkendt nævnets fortolkning eller praksis."

En genoptagelse betyder grundlæggende, at myndigheden ser på sagen igen, men siger ikke noget om, hvorvidt den tidligere trufne afgørelse skal gøres om. Når en sag er genoptaget, er det således et selvstændigt spørgsmål, hvad resultatet af genoptagelsen skal være; det vil sige, om den tidligere afgørelse opretholdes, ændres eller ophæves, jf. f.eks. Søren Højgård Mørup og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige Emner, 7. udgave, 2022, s. 321, hvor det anføres:

"Begrebet genoptagelse er ikke ganske klart. Det er imidlertid naturligt at opfatte genoptagelse som et spørgsmål om sagsrejsning og dermed som et sagsbehandlingsproblem. Når sagen er genoptaget, er det derfor et selvstændigt spørgsmål, hvad resultatet af den fornyede behandling af sagen skal være.

Der er således ikke identitet mellem genoptagelse og omgørelse. En omgørelse forudsætter, at myndigheden genoptager sagen til fornyet behandling, men konsekvensen af denne nye behandling

er ikke nødvendigvis omgørelse. En genoptagelse kan også føre til at den oprindelige afgørelse fastholdes." (min fremhævnings)

Tilsvarende er anført i Niels Fenger (red) Forvaltningsret, 1. udgave 2018, s. 1079.

At en sag genoptages, betyder således ikke, at den afgørelse, der tidligere er truffet i sagen, er bortfaldet. Den tidligere truffne afgørelse forbliver gældende, indtil myndigheden eventuelt måtte bestemme andet på baggrund af den fornyede behandling af sagen.

En afgørelse om, at kommunen er forpligtet til at genoptage behandlingen af en sag, er derfor væsentlig anderledes end en afgørelse om, at den oprindelige afgørelse *hjemvises*, idet en hjemvisning indebærer, at den oprindeligt truffne afgørelse ikke længere står ved magt (men måske kan træffes på ny).

Et afslag på genoptagelse kan påklages til den myndighed, som er klagemyndighed i relation til den oprindelige afgørelse. I en klagesag over et afslag på genoptagelse kan klageinstansen alene forholde sig til, om kommunen var forpligtet til at genoptage sagen eller ej. Klageinstansen kan derimod ikke tage stilling til den oprindelige afgørelse.

For så vidt angår sagsbehandlingsfejl findes der i lovgivningen ikke nogen almindelig regel om, at f.eks. manglende foretagelse af partshøring medfører ugyldighed. Efter praksis skal en sagsbehandlingsfejl for at føre til ugyldighed have været væsentlig, hvilket betyder, at fejlen har eller kan have påvirket afgørelsens indhold.

I Søren Højgård Mørup og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 8. udgave, 2019, s. 355, er i den forbindelse bl.a. anført følgende:

"For dansk rets vedkommende kan der næppe fastslås nogen almindelig regel om, hvornår sagsbehandlingsfejl medfører ugyldighed. Dog kan det siges, at i klare tilfælde, hvor der er sket en *grov* tilsidesættelse af vigtige regler, må det være givet, at fejlen medfører ugyldighed under hensyn til indholdets eventuelle lovlighed og rigtighed. Grove sagsbehandlingsfejl er med andre ord altid væsentlige. Som tænkte eksempler på grove fejl, som uden videre vil føre til ugyldighed, kan nævnes tilsidesættelse af visse kompetenceregler, f.eks. hvis Miljø- og Fødevareministeriet udsteder kørekort til motorkøretøj, eller tilsidesættelse af visse habilitetsregler, f.eks. hvis en tjenestemand behandler og afgør en klage over sin egen virksomhed.

Grove tilsidesættelser af sagsbehandlingsfejl vil imidlertid sjældent forekomme i praksis, og de sager, hvor domstolene har været inde på problemet om konkret eller generel væsentlighedsbedømmelse, har stort set alle drejet sig om mindre graverende sagsbehandlingsfejl. Den følgende fremstilling koncentrerer derfor om disse oftest forekommende "mellemtilfælde".

Med hensyn til sådanne mindre grove sagsbehandlingsfejl synes der i retspraksis at være en forholdsvis klar tendens til at foretage en konkret bedømmelse af fejls betydning." (min fremhævnings)

5. Anbringender

Slagelse Kommune gør overordnet gældende, at kommunes afgørelse af 20. april 2022 (bilag 2) i genoptagelsessagen, hvor kommunen besluttede at fastholde afgørelsen af 6. februar 2019 (bilag 3) om det oprindelige § 14-forbud, er lovlig og gyldig. Det var derfor ikke med rette, at Planklagenævnet i afgørelsen af 5. oktober 2022 (bilag 1) ophævede kommunens afgørelse.

5.1 Prøvelsens afgrænsning

Indholdet af Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 hænger ikke sammen og er indbyrdes modstridende, jf. afsnit 3.5 ovenfor.

På *den ene side* fastslår Planklagenævnet i afgørelsen, at nævnet *ikke* med afgørelsen af 13. december 2021 (bilag 10) ophævede forbuddet af 6. februar 2021 (bilag 3), da klagefristen var overskredet, hvorfor Planklagenævnet ikke havde hjemmel eller kompetence til at efterprøve forbuddet.

På *den anden side* synes nævnet alligevel at have taget udgangspunkt i, at der skulle være sket en form for (uhjemlet) prøvelse af det oprindelige § 14-forbud i afgørelsen af 13. december 2021, som – uanset nævnets udtrykkelige angivelse af det modsatte i afgørelsen af 5. oktober 2022 (bilag 1, s. 6 – E, s. 18) – skulle have ført til ophævelse af det oprindelige forbud.

Planklagenævnet har imidlertid ikke behandlet og truffet afgørelse om gyldigheden af § 14-forbuddet nedlagt i Slagelse Kommunes afgørelse af 6. februar 2019 (bilag 3), da der ikke er klaget over forbuddet til nævnet indenfor klagefristen. Der ses da også efter skriftvekslingen i nærværende sag at være enighed om, at Planklagenævnet hverken i afgørelsen af 13. december 2021 (bilag 10) eller af 5. oktober 2022 (bilag 1) kunne tage stilling til det oprindelige § 14-forbud fra februar 2019, da

fristen for at klage over forbuddet var overskredet. Der henvises til svarskriftet, s. 3 sidste afsnit (E, s. 37) samt til processkrift A, s. 1 indledningsvis (E, s. 51), hvor Planklagenævnet anfører, at der er enighed om, at nævnet ikke har truffet en afgørelse med den retsvirkning, at kommunens § 14-forbud ophæves.

Der er også enighed om, at prøvelsen i denne sag *alene* angår Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022. Denne prøvelse skal ske med udgangspunkt i, at Planklagenævnet som anført ikke har og ikke har haft mulighed for at ophæve eller i øvrigt tage stilling til kommunens oprindelige § 14-forbud.

Det er derfor misvisende og forkert, når Planklagenævnet udlægger retsvirkningen af nævnets afgørelser i sagen på den måde, at § 14-forbuddet alligevel – uden at forbuddet har været påklaget rettidigt til nævnet, og uden at nævnet derved har haft kompetence og hjemmel til at tage stilling til det – er tilsidesat som ugyldigt.

I afgørelsen af 13. december 2021 (bilag 10) har nævnet *alene* taget stilling til gyldigheden af Slagelse Kommunes afgørelse om ikke at genoptage § 14-forbuddet, og nævnet ophævede afgørelsen og hjemviste den til fornyet behandling i kommunen. Retsvirkningen af denne afgørelse var ikke, at § 14-forbuddet blev ophævet som ugyldigt, for det kunne nævnet ikke tage stilling til, og det var heller ikke det, der var sagens genstand – sagens genstand var som anført kommunens afgørelse om ikke at genoptage § 14-forbuddet.

Retsvirkningen af Planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021 var (*alene*), at Slagelse Kommunes afgørelse af 26. marts 2020 (bilag 8) om ikke at genoptage § 14-forbuddet blev ophævet og hjemvist til fornyet behandling i kommunen, hvilket også fremgår udtrykkeligt på side 1 i nævnets afgørelse (bilag 10 – E, s. 117).

Slagelse Kommune foretog derfor også en fornyet sagsbehandling af spørgsmålet om genoptagelse af § 14-forbuddet og traf afgørelse om at opretholde forbuddet.

Nærværende sags genstand er som anført kun Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1), hvor nævnet tilsidesatte Slagelse Kommunes afgørelse om opretholdelse af § 14-forbuddet. Nævnet har heller ikke i den anfægtede afgørelse kunnet tage stilling til gyldigheden af forbuddet, og prøvelsen af Planklagenævnets afgørelse er for domstolene afgrænset tilsvarende.

Retten skal derfor ikke ved prøvelsen af Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 tage stilling til gyldigheden af § 14-forbuddet, og retten skal heller ikke uprøvet lægge til grund, at forbuddet er ugyldigt. Når Planklagenævnet anfører, at det er et faktum, at § 14-forbuddet er ugyldigt, er det således forkert.

Det skal derimod lægges til grund, at gyldigheden af § 14-forbuddet ikke har været prøvet af Planklagenævnet, da forbuddet ikke har været påklaget til nævnet indenfor klagefristen, og nævnet har derfor ikke haft kompetence og hjemmel til at tage stilling til forbuddets gyldighed. § 14-forbuddet kan derfor notorisk ikke være tilsidesat som ugyldigt.

5.2 Planklagenævnets afgørelse er behæftet med en væsentlig retlig mangel

Slagelse Kommunes afgørelse i genoptagelsessagen af 20. april 2022 (bilag 2) om fastholdelse af § 14- forbuddet tog afsæt i, at Planklagenævnet den 13. december 2021 (bilag 10) havde pålagt Slagelse Kommune at genoptage sagen om nedlæggelse af § 14-forbuddet ved afgørelsen af 6. februar 2019 (bilag 3).

Planklagenævnets afgørelse var ikke (og kunne ikke være) en ophævelse og hjemvisning af den oprindelige afgørelse om at nedlægge forbuddet, men var udtryk for en forpligtelse til at genoptage behandlingen af denne sag. I overensstemmelse med forvaltningsretlig teori og praksis skulle Slagelse Kommune derfor tage stilling til, om den oprindelige forbudsafgørelse skulle fastholdes *eller* ophæves (og eventuelt erstattes af en ny afgørelse), jf. afsnit 4 ovenfor.

Som led i genoptagelsen skulle Slagelse Kommune forholde sig til, om nye oplysninger eller nye forhold i øvrigt ændrede på grundlaget for kommunens oprindelige afgørelse, og altså i sidste ende tage stilling til, om den oprindelige afgørelse skulle fastholdes eller ophæves.

Som det første skridt i genoptagelsessagen foretog Slagelse Kommune partshøring af ^{Selskab 1}, hvilket var den retlige mangel i forbudssagen, som havde givet anledning til, at sagen skulle genoptages. Slagelse Kommune forholdt sig herefter til de indkomne oplysninger og synspunkter, som fremkom fra ^{Selskab 1}, hvorved der henvises til de udførlige bemærkninger herom i afgørelsen og særligt afsnit 4 (bilag 2, s. 3- 5 – E, s. 152-155). Som det fremgår, var ^{Selskab 1}'s synspunkter i vidt omfang allerede påberåbt og kommenteret af kommunen tidligere, herunder i den verserende retssag og klagesagen over lokalplanen, jf. afsnit 3.2 ovenfor.

Slagelse Kommune fandt efter en konkret vurdering ikke, at den fornyede behandling af sagen, gav grundlag for at ændre på den oprindelige afgørelse af den 6. februar 2019, og kommunen fandt således ikke, at den manglende partshøring førte til et andet resultat. Udfaldet af genoptagelsessagen blev derfor, at afgørelsen af 6. februar 2019 blev fastholdt.

Slagelse Kommunes afgørelse er herved i fuld overensstemmelse med gældende ret, hvorefter sagsbehandlingsfejl i form af manglende partshøring *ikke fører til ugyldighed*, hvis det kan antages, at den manglende partshøring ikke har haft nogen betydning for afgørelsens resultat, jf. afsnit 4 ovenfor samt bl.a. Højesterets dom af 28. november 2011 (UfR 2012.605 side H), hvor Højesteret kom frem til, at kommunens standsningsforbud ikke var ugyldigt, uanset manglende forudgående partshøring.

I denne sag angik § 14 forbuddet opførelse af en støjmur, hvilket var hjemlet, da det er et forhold, der kan reguleres i en lokalplan, og Slagelse Kommune offentliggjorde inden et år fra nedlæggelsen af forbuddet et forslag til lokalplan, som forhindrede opførelsen af støjturen. Slagelse Kommunen vedtog herefter endeligt lokalplanen, hvilken afgørelse blev stadfæstet af Planklagenævnet, idet nævnet bl.a. fandt, at lokalplanen var begrundet i saglige planlægningsmæssige hensyn, og at lokalplanen hverken var af ekspropriativ karakter eller i strid med lighedsgrundsætningen, jf. afsnit 3.1 og 3.2 ovenfor. De faktiske forhold understøtter således, at Slagelse Kommune ud fra planlægningsmæssige og æstetiske hensyn ikke ønskede opførelse af den ansøgte støjmur det pågældende sted, samt at der ved en partshøring af ^{Selskab 1} inden nedlæggelsen af forbuddet (som efterprøvet af kommunen) ikke ville være fremkommet noget, som ville have ført til en anden afgørelse.

Det gøres på den baggrund gældende, at der ikke er påvist noget grundlag for at tilsidesætte kommunens afgørelse om fastholdelse af § 14-forbuddet, jf. i det hele begrundelsen i afgørelsen (bilag 2, s. 3- 5 – E, s. 152-155).

Det anførte i Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1) ændrer ikke herpå, idet nævnets afgørelse tager afsæt i en forkert præmis om, at Slagelse Kommune med afgørelsen af 20. april 2022 traf *en ny afgørelse* om at nedlægge et nyt § 14-forbud. Da denne præmis samtidig udgør grundlaget for afgørelsens konklusion om, "at kommunen ikke kunne nedlægge et nyt forbud efter gyldighedsperiodens udløb", er der herefter væsentlige mangler ved Planklagenævnets afgørelse, hvorfor

der skal ses bort fra afgørelsen, og Slagelse Kommunes afgørelse skal fastholdes.

Der henvises i første række til *ordlyden* af kommunens afgørelse, hvoraf det eksplicit fremgår, at der ikke er tale om en ny afgørelse om at nedlægge et forbud, men en afgørelse om fastholdelse af det oprindelige forbud. Der henvises herudover til, at Slagelse Kommunes afgørelse om at fastholde den oprindelige afgørelse fra februar 2019 var *hjemlet* som led i genoptagelsen af sagen.

I relation hertil må der endvidere bortses fra Planklagenævnets henvisning til nævnets egen afgørelse af 13. december 2021 (bilag 10) i begrundelsen for den anfægtede afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1), idet det anførte i afgørelsen ikke hænger sammen og er indbyrdes modstridende, jf. også afsnit 5.1 ovenfor.

Nævnet anfører på den ene side (helt korrekt), at nævnet ikke med afgørelsen af 13. december 2021 ophævede eller kunne ophæve forbuddet af 6. februar 2019. På den anden side synes nævnet alligevel at have taget udgangspunkt i, at der skulle være sket en eller anden form for prøvelse af det oprindelige forbud i afgørelsen af 13. december 2021, selv om forbuddet slet ikke var genstand for prøvelse i denne sag.

Som det anføres af Planklagenævnet i afgørelsen af 13. december 2021 (bilag 10, s. 3-4 – E, s. 119- 120), kunne Planklagenævnet ikke i sagen om kommunens afslag på genoptagelse efterprøve kommunens tidligere afgørelse om at nedlægge § 14-forbuddet, da klagefristen herfor for længst var sprunget. Planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021, hvor kommunens afslag på genoptagelse blev ophævet og hjemvist til fornyet behandling, kunne derfor ikke forholde sig til spørgsmålet om gyldigheden af det oprindelige forbud af 6. februar 2019.

Selv om Planklagenævnet måtte have haft ønske om at foretage en efterprøvelse af kommunens oprindelige afgørelse om at nedlægge § 14-forbuddet, ville Planklagenævnet således ikke have haft nogen hjemmel hertil, da klagefristen var sprunget, og da nævnet ikke har nogen kompetence til af egen drift at tage afgørelser op, hvis de ikke er påklaget rettidigt.

Planklagenævnet havde således hverken hjemmel eller kompetence til – direkte eller indirekte – at foretage en prøvelse af gyldigheden af kommunens afgørelse af 6. februar 2019. Hvis en sådan afgørelse var blevet truffet, ville den have haft karakter af en nullitet, som såvel borgere

som myndigheder ville have været berettiget til uden videre at se bort fra.

Det fremgår ikke, hvorfor Planklagenævnet i afgørelsen af 13. december 2021 uden hjemmel eller kompetence fandt anledning til at omtale spørgsmålet om den manglende partshørings betydning for det upåklagede forbud fra februar 2019. Baggrunden herfor er imidlertid ikke afgørende i den aktuelle sag, da dette forhold var uden retlig betydning såvel for kommunens behandling af sagen om genoptagelse (bilag 2), som for Planklagenævnets afgørelse af klagen herover (bilag 1).

Planklagenævnets afgørelse af den 5. oktober 2022 lider på denne baggrund af en væsentlig retlig mangel, og hverken Slagelse Kommune eller andre er derfor bundet heraf. Planklagenævnet skal herefter anerkende, at Slagelse Kommunes afgørelse af den 20. april 2022 står ved magt.

5.3 Særligt vedrørende Planklagenævnets synspunkter fremført under retssagen

Planklagenævnet anfører, at der ved genoptagelse af en kommunes afgørelse om nedlæggelse af § 14 forbud – modsat hvad der gælder efter almindelige forvaltningsregler for alle andre afgørelser – skulle gælde særlige forhold for de mulige retlige konsekvenser ved genoptagelse. Nævnet anfører også, at det ikke skulle være muligt ved genoptagelse at opretholde forbuddet, hvis ikke afgørelsen herom bliver truffet indenfor forbuddets gyldighedsperiode (maksimalt 1 år).

Synspunktet har ikke støtte i lovgrundlaget eller i litteratur og praksis om udfaldet af sager om genoptagelse, og Slagelse Kommune bestrider, at der skulle gælde særlige begrænsninger for udfaldet af afgørelser om genoptagelse af et § 14 forbud. Hvis det var tilfældet (og hele tiden har været nævnets opfattelse) burde Planklagenævnet i øvrigt som minimum have vejledt kommunen herom i nævnets afgørelse af 13. december 2021 (bilag 10).

Planklagenævnets synspunkt fremsat under skriftvekslingen i retssagen forekommer derfor konstrueret i forhold til begrundelsen i den anfægtede afgørelse af 5. oktober 2022.

Slagelse Kommunes genoptog på baggrund af Planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021 behandlingen af kommunens afgørelse fra februar 2019 om at nedlægge et § 14 forbud. Slagelse Kommune måtte i den forbindelse gennemføre partshøring og forholde sig til betydningen af de rejste indsigelser i anledning af det oprindelige forbud. Slagelse

Kommune traf herefter afgørelsen af 20. april 2022 om at fastholde det oprindelige forbud fra februar 2019.

Der er så vidt ses enighed om, at en myndighed i forbindelse med en afgørelse om genoptagelse kan bestemme, at den oprindelige afgørelse fastholdes, og at der ikke herved træffes en ny afgørelse. Dette er også i overensstemmelse med forvaltningsretlig teori om genoptagelsesbegrebet, jf. afsnit 4 ovenfor.

Slagelse Kommune tog i afgørelsen af 20. april 2022 udgangspunkt heri, og fandt efter en fornyet gennemgang af sagen, forudgående partshøring af Selskab 1, samt på grundlag af de på afgørelsestidspunktet foreliggende oplysninger, ikke at der var grundlag for at omgøre den oprindelige afgørelse om at nedlægge et § 14 forbud, som derfor ved sagens genoptagelse blev fastholdt.

Det forhold, at der ikke var foretaget partshøring forud for det oprindelige forbud, var ikke til hinder for, at kommunen i genoptagelsessagen kunne træffe afgørelse om fastholdelse af forbuddet. Som led i den fornyede behandling foretog Slagelse Kommune partshøring af Selskab 1, og manglen blev herved repareret.

Herudover kunne det i øvrigt konstateres, at den manglende partshøring ikke var en væsentlig mangel. Hvis det kan påvises, at en korrekt høring ikke ville have haft indflydelse på afgørelsen, følger det således af praksis, at en manglende partshøring ikke i sig selv og "automatisk" fører til ugyldighed, jf. også afsnit 4. Dette grundlæggende princip i forvaltningsretten gælder også i relation til afgørelser om forbud efter planlovens § 14.

I den konkrete sag var det Slagelse Kommunes vurdering, at en korrekt høring ikke ville have haft indflydelse på afgørelsen om at nedlægge forbuddet, hvorfor forbuddet i overensstemmelse med ovenstående blev fastholdt. Slagelse Kommune nedlagde således ikke et nyt forbud med afgørelsen af 20. april 2022, og gyldighedsperioden for forbuddet fra februar 2019 blev ikke forlænget.

Det er endvidere ikke korrekt, når Planklagenævnet anfører, at Slagelse Kommunes genoptagelse af § 14-forbuddet i konsekvens af nævnets afgørelse af 13. december 2021 *i realiteten angik byggesagsbehandlingen*. Denne slutning kommer nævnet frem til ved at anføre, at forbuddet var udløst af byggesagen, og at det derfor var byggesagen, der i genoptagelsen skulle realitetsbehandles. Det anføres samtidig, at det slet ikke er

muligt ved genoptagelse af et § 14 forbud at realitetsbehandle forbuddet, hvis det ikke sker indenfor forbuddets gyldighedsperiode.

Heller ikke dette synspunkt har støtte i lovgrundlaget eller i forvaltningsretlig litteratur og praksis, og det er også i direkte modstrid med sagens faktum, idet genstanden for Planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021 som anført var Slagelse Kommunens afgørelse af 26. marts 2020 om ikke at genoptage *planlovssagen* om § 14-forbuddet. I afgørelsen af 13. december 2021 fremgår på første side (bilag 10, s. 1 – E, s. 117), at nævnet ophæver afgørelsen af 26. marts 2020 og hjemviser den til fornyet behandling.

Det anførte er således i direkte strid med det, som Planklagenævnet anfører i afgørelsen af 13. december 2021, og må også være udtryk for eftertænkning, som ikke underbygges af de faktiske forhold. Det er heller ikke meningsfyldt, når Planklagenævnet på den ene side er enig i, at nævnet ikke ophævede og ikke havde kompetence til at ophæve det upåklagede § 14 forbud med afgørelsen af 13. december 2021, men på den anden side anfører, at den genoptagelse, som kommunen skulle foretage i forlængelse heraf, angik behandlingen af byggeansøgningen, idet der implicit heri ligger en præmis om, at § 14-forbuddet ikke var gældende/var ophævet.

Hvis Planklagenævnet reelt mente, at Slagelse Kommune skulle have genoptaget *byggesagen*, skulle nævnet have skrevet det i afgørelsen – det kunne nævnet dog ikke gøre, da det falder udenfor nævnets kompetence at forholde sig til kommunens behandling af sager efter bygge-loven.

Det ligger desuden udenfor prøvelsen af Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1), som er denne sags genstand, at tage stilling til, hvordan nævnet mener, at nævnets afgørelse af 13. december 2021 (i dag) skal forstås. Rammen for afgørelsen af 13. december 2021 var alene en prøvelse af Slagelse Kommunes afgørelse om ikke at genoptage § 14-forbuddet, og afgørelsens resultat og retsvirkning var en ophævelse af kommunens afgørelse herom og hjemvisning af denne til fornyet behandling.

Slagelse Kommune behandlede herefter sagen korrekt som en sag om genoptagelse i overensstemmelse med almindelig forvaltningsretlig litteratur og praksis herom, og det bestrides, at kommunen i den forbindelse skulle have gjort noget andet eller har forsømt at tage hensyn til nævnets praksis.

Der er ingen praksis hos Planklagenævnet, der omhandler en tilsvarende situation, hvor afgørelsen om § 14 forbuddet ikke har været påklaget til nævnet indenfor den lovbestemte klagefrist, og hvor nævnet derfor ikke har efterprøvet gyldigheden af afgørelsen om § 14-forbuddet, men alene har truffet afgørelse om genoptagelse af den oprindelige afgørelse om § 14-forbuddet.

Hvis Planklagenævnet i en sådan situation alligevel kan tilsidesætte § 14-forbuddet som værende ugyldigt, vil det indebære, at den lovbestemte klagefrist i planlovens § 60, stk. 1, er uden retsvirkning, og det kan ikke uhjemlet være retstilstanden i sager, der angår nedlæggelse af § 14 forbud.

Det bestrides derfor også endeligt, at det skulle være uden betydning, om det er afgørelsen om nedlæggelse af § 14-forbuddet, der er påklaget til nævnet, eller – som i dette tilfælde – en afgørelse om genoptagelse § 14-forbuddet.

5.4 Der er ikke grundlag for Planklagenævnets subsidiære påstand om hjemvisning

Planklagenævnet har subsidiært nedlagt påstand om hjemvisning, uden at påstanden dog er egentlig begrundet.

Det af Planklagenævnet anførte om, at retten skulle kunne nå frem til, at der er grundlag for at tilsidesætte nævnets afgørelse uden samtidig at være enig i, at Slagelse Kommunes afgørelse af 20. april 2022 skal stå ved magt, giver ingen mening.

Ved nævnets afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1), som prøvelsen i sagen angår, er der sket en retlig efterprøvelse hos den administrative klageinstans af Slagelse Kommunes afgørelse om ikke at genoptage afgørelsen af 6. februar 2019 om nedlæggelse af § 14-forbuddet.

Hvis retten finder grundlag for at tilsidesætte nævnets afgørelse af 5. oktober 2022, vil konsekvensen derfor være, at Slagelse Kommunes afgørelse af 20. april 2022 står ved magt og ikke, at sagen skal hjemvises til fornyet behandling i nævnet.

...”

Planklagenævnet har i sit påstandsdokument anført følgende:

1. PLANKLAGENÆVNETS PÅSTAND

Frifindelse, subsidiært hjemvisning til Planklagenævnet.

2. SUPPLERENDE SAGSFREMSTILLING OG SAGENS GEN- STAND

Der henvises til sagsfremstillingen i Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1), navnlig afsnit 1.2 om sagens forløb.

Selskab 1 A/S (herefter ”^{Selskab 1}” eller ”klager”) klagede til Planklagenævnet over kommunens afslag af 26. marts 2020 på genoptagelse (bilag 8), men havde ikke indbragt kommunens § 14-forbud for Planklagenævnet (men derimod anlagt en retssag mod kommunen, BS-44824/2019-NAE).

Planklagenævnet kunne derfor ikke i afgørelsen af 13. december 2021 (bilag 10) i forbindelse med efterprøvelsen af kommunens afslag på genoptagelse tage stilling til selve § 14-forbuddet (idet fristen for at klage over forbuddet var overskredet), herunder klagers synspunkter om berettigede forventninger, bindende forhåndstilsagn, usaglige hensyn og proportionalitet, jf. det anførte i afgørelsen herom (bilag 10, side 3-4).

Planklagenævnet behandlede klagen over manglende partshøring, idet kommunen har pligt til at genoptage en sag, hvis der er begået væsentlige sagsbehandlingsfejl, jf. også gennemgangen af det retlige grundlag for genoptagelse i nævnets afgørelse af 13. december 2022 (bilag 10, side 4). Som det fremgår af begrundelsen, fandt Planklagenævnet, at kommunen havde begået en væsentlig sagsbehandlingsfejl ved ikke at have partshørt klager inden nedlæggelsen af § 14-forbuddet, hvilket er en væsentlig retlig mangel, som fører til forbuddets ugyldighed (bilag 10, side 5).

Da klagesagen som nævnt ikke angik § 14-forbuddet, men derimod afslaget på genoptagelse, var retsfølgen ikke, at forbuddet ophævedes, men at Planklagenævnet ophævede afgørelsen om afslag på genoptagelse og hjemviste sagen til fornyet behandling (bilag 10, side 1).

Kommunen håndterede herefter sagen sådan, at kommunen genoptog sagen (om § 14-forbuddet), foretog en partshøring og herefter traf afgørelse om at ”fastholde” § 14-forbuddet, jf. kommunens afgørelse af 20. april 2022 (bilag 2). Denne afgørelse blev også påklaget af ^{Selskab 1}. På dette tidspunkt var § 14-forbuddets gyldighedsperiode for længst udløbet, og kommunen havde vedtaget en lokalplan for området den 26. april 2021.

Det understreges, at den eneste afgørelse, retten kan og skal forholde sig til gyldigheden af i forbindelse med denne retssag er Planklagenæv-

nets afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1). Der kan således ikke i forbindelse med denne retssag tages stilling til Planklagenævnets andre afgørelser, dvs. Planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021 (bilag 10) eller Planklagenævnets afgørelse af 18. marts 2022 (bilag 6), idet søgsmålsfristen er udløbet. Retten må derfor lægge indholdet af disse afgørelser uprøvet til grund. Det indebærer bl.a., at retten skal lægge uprøvet til grund, at § 14-forbuddet, meddelt af Slagelse Kommune den 6. februar 2019 (bilag 3), var ugyldigt pga. partshøringsfejlen, jf. bilag 10.

3. DET RETLIGE GRUNDLAG

Efter planlovens § 14 kan kommunen nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbuddet skal udtrykkeligt angive sin gyldighedsperiode, der ikke kan være længere end 1 år. Forbuddet kan ikke senere forlænges eller gentages med virkning ud over 1 år fra den oprindelige meddelelse.

Bestemmelsen indebærer, at kommunen ved nedlæggelse af et § 14-forbud, f.eks. foranlediget af en byggeansøgning, kan give en fremtidig lokalplan en slags forudgående retsvirkning, og derved forhindre f.eks. et byggeri, som ellers er fuldt ud i overensstemmelse med den gældende planlægning.

For at kommunen kan fastholde retsvirkningen om, at det forbudte ikke kan opføres, skal § 14-forbuddet inden for forbuddets gyldighedsperiode afløses af et lokalplanforslag.

Når et lokalplanforslag er offentliggjort, indtræder der således efter planlovens § 17, stk. 1, et fuldstændigt forbud mod ny bebyggelse eller udnyttelse af de ejendomme, planforslaget omfatter. De dispositioner, der er omfattet af forbuddet, er alle dispositioner, der skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold. Den foreløbige retsvirkning omfatter således også dispositioner, der er i overensstemmelse med planforslaget. Den foreløbige retsvirkning af lokalplanforslaget indtræder på datoen for offentliggørelsen af forslaget og betyder i praksis, at kommunen ikke kan give byggetilladelse, før der er vedtaget en endelig lokalplan.

For at kommunen herefter kan fastholde retsvirkningen om, at det forbudte ikke kan opføres, skal lokalplanforslaget afløses af en endelig lokalplan.

Det fremgår således af planlovens § 18, at når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan, må der ikke retligt eller faktisk etableres

forhold i strid med planens bestemmelser (medmindre der opnås dispensation efter f.eks. planlovens § 19).

I en situation, hvor en kommune nedlægger et gyldigt § 14-forbud, har forbuddet således retsvirkning i maksimalt 1 år, hvorefter forbuddets retsvirkning skal afløses af først et lokalplanforslags retsvirkninger og derefter en endelig vedtaget lokalplans retsvirkninger. Hvis ikke der vedtages et lokalplanforslag inden udløbet af § 14-forbuddets gyldighedsperiode, kan kommunen ikke længere forhindre forholdet med hjemmel i planloven og må således f.eks. behandle en byggeansøgning efter det gældende plangrundlag.

Som beskrevet i Planklagenævnets praksis, har klager/ansøger krav på at få sin ansøgning om byggetilladelse behandlet efter det plangrundlag, der var gældende på tidspunktet for ansøgningen, hvis nævnet efter gyldighedsperiodens udløb ophæver et § 14-forbud som ugyldigt¹. Klager/ansøger skal altså stilles, som om § 14-forbuddet ikke var meddelt. Hvis kommunerne vil sikre, at et § 14-forbud rent faktisk forhindrer det, som forbydes, skal kommunen altså være omhyggelig med sagsbehandlingen og udfærdigelsen af forbudsafgørelsen.

4. ANBRINGENDER

4.1 Overordnede anbringender

Til støtte for frifindelsespåstanden gøres det overordnet gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1) er lovlig og gyldig.

Planklagenævnet har med rette fundet, at kommunen ikke med afgørelsen af 20. april 2022 (bilag 2) kunne nedlægge et nyt forbud efter planlovens § 14 og derved reparere den væsentlige sagsbehandlingsfejl ved det oprindelige forbud.

Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med fejl eller mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Hvis retten mod forventning måtte komme frem til, at der er grundlag for at tilsidesætte nævnets afgørelse, gøres det gældende, at det må føre til en hjemvisning til Planklagenævnet, og ikke at kommunen gives medhold i påstanden om, at kommunens afgørelse af 22. april 2022 om fastholdelse af § 14-forbuddet står ved magt. Det gælder f.eks., hvis retten mod forventning måtte komme frem til, at nævnets afgørelse må tilsidesættes, fordi nævnets forståelse af kommunens afgørelse er forkert.

Der er ikke fremkommet nye oplysninger eller beviser af betydning for sagen.

4.2 Nærmere om Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022, som er den eneste afgørelse, der er til prøvelse

Som det fremgår af den indbragte afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1), afsnit 2.1, har Planklagenævnet forstået det sådan, at kommunen med afgørelsen af 20. april 2022 (bilag 2) har nedlagt et nyt forbud. Det skyldes, at det efter Planklagenævnets opfattelse ikke er muligt for kommunen flere år senere at reparere på en væsentlig sagsbehandlingsfejl i forbindelse med den oprindelige udstedelse af et § 14-forbud, og på den baggrund beslutte at "fastholde" forbuddet. På dette tidspunkt havde forbuddet ikke længere nogen retsvirkning, da kommune havde vedtaget en endelig lokalplan.

Når et forbud efter planlovens § 14 har været ugyldigt, har kommunens grundlag for ikke at behandle byggeansøgningen, efter det dagældende plangrundlag, været ulovlig, og det kan ikke repareres flere år senere. Herved adskiller retsvirkningerne som følge af ugyldighed ved afgørelser om § 14-forbud sig fra andre typer af afgørelser på planrettens område, hvilket skyldes § 14-forbuddets meget indgribende karakter i forhold til adressaten samt den forudsatte proces med efterfølgende vedtagelse af et lokalplanforslag indenfor forbuddets gyldighedsperiode på maksimalt 1 år og derefter en endelig lokalplan.

Det bemærkes, at det dog samtidig er Planklagenævnets opfattelse, at kommunen har mulighed for at reparere eventuelle fejl ved et § 14-forbud indenfor det oprindelige forbuds gyldighedsperiode og på den måde opretholde retsvirkningerne frem mod vedtagelsen af et lokalplanforslag. Planklagenævnets praksis betyder derfor ikke, at kommunen i alle tilfælde, hvor et § 14-forbud viser sig at være ugyldigt, er forhindret i at reparere på fejlen.

Nævnets praksis sikrer, at det ikke er uden betydning for kommunen, om § 14-forbuddet var gyldigt eller ej, hvis forbuddet først tilsidesættes på et tidspunkt, hvor kommunen har nået at vedtage et lokalplanforslag eller måske endda en endelig lokalplan, som har erstattet forbuddets retsvirkninger.

Kommunen skulle derfor, som følge af Planklagenævnets ophævelse af afslaget på genoptagelse (bilag 10), have genoptaget sagen og foretaget en behandling af Selskab 1's ansøgning om byggetilladelse, sådan som det fremgår af nævnets afgørelse (bilag 1, side 5).

Pligten til genoptagelse som følge af afgørelsen af 13. december 2021 (bilag 10) retter sig således mod byggeansøgningen, som var den sag, der udløste § 14-forbuddet, jf. også bilag 4 (referatet fra udvalgs møde, hvor sagen med sagsnr. 330-2018-93319 blev behandlet) og Selskab 1's anmodning om genoptagelse af 17. december 2019 (bilag 7), hvori der også henvises til dette sagsnummer samt afslaget på byggetilladelse og § 14-forbuddet. Det giver ikke mening at genoptage en særskilt sag om et ugyldigt § 14-forbud flere år senere, hvor § 14-forbuddet ikke længere har nogen retsvirkninger. At Planklagenævnet ikke har kompetence på byggelovens område har ingen betydning i den sammenhæng. Afgørelsen angår det rette plangrundlag i forbindelse med behandlingen af byggeansøgningen.

Det er efter nævnets opfattelse ikke afgørende for denne retssag, om Planklagenævnets præmis om, at kommunen havde truffet en ny afgørelse om at nedlægge et § 14-forbud, er rigtig.

Det, som retten skal tage stilling til, er derimod, om Planklagenævnet med rette har fundet, at kommunen ikke havde mulighed for at reparere den væsentlige sagsbehandlingsfejl ved det oprindelige forbud ved afgørelsen af 20. april 2022 (bilag 2).

Der henvises i den sammenhæng til, at Selskab 1 i en genoptagelsesanmodning af 17. december 2019 (bilag 7) havde gjort kommunen opmærksom på partshøringsfejlen, hvilket dog ikke førte til, at kommunen i tide foretog den manglende partshøring og nedlagde et nyt (gyldigt) § 14-forbud (bilag 1, side 6 nederst).

Det understreges, at det ikke er Planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021 (bilag 10), der er til prøvelse i denne retssag, jf. også det ovenfor i afsnit 2 anførte. Retten skal således ikke tage stilling til det af kommunen anførte om, at nævnet ikke kunne tage stilling, om forbuddet var ugyldigt. Det anførte kan under ingen omstændigheder føre til, at nævnets afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1) lider af en væsentlig retlig mangel.

I forhold til det af kommunen i øvrigt anførte om, hvad Planklagenævnet burde have skrevet i afgørelsen af 13. december 2021 om genoptagelse, understreges det, at det ikke er den afgørelse, der er til prøvelse i nærværende retssag. Det anførte kan ikke føre til en tilsidesættelse af Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 (bilag 1). Det kan ikke bebrejdes Planklagenævnet, at kommunen efter afgørelsen af 13. december 2021 har valgt at behandle sagen som en almindelig genoptagelses-

sag, uden hensyn til, at der er tale om et § 14-forbud, og til nævnets praksis på området.

...”

Rettens begrundelse og resultat

Det følger af planlovens § 14, at kommunalbestyrelsen kan nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbuddet kan højst nedlægges for et år og ikke senere forlænges eller gentages med virkning udover et år.

Forbuddet kan højst nedlægges for et år. Hvis grundejeren skal være bundet herefter, skal der inden fristens udløb offentliggøres et lokalplanforslag, jf. planlovens § 17, stk. 1.

Der er herudover ikke lovfæstet særlige forvaltningsretlige regler om forbud efter planlovens § 14.

Slagelse Kommunes afgørelse af 6. februar 2019 om forbuddet mod støjmuren, jf. planlovens § 14, var ikke en nullitet, selvom den manglende partshøring af selskabet var en sagsbehandlingsfejl.

Selskabet klagede ikke over afgørelsen inden for klagefristen på 4 uger, men anmodede først Slagelse Kommune om at genoptage sagen den 17. december 2019 nogenlunde samtidig med offentliggørelsen af lokalplanforslaget, der gav mulighed for at opretholde forbuddet mod støjmuren.

Da Planklagenævnet skulle tage stilling til selskabets klage over Slagelse Kommunes afgørelse af 26. marts 2020 om afslag på genoptagelse, kunne nævnet derfor efter planlovens § 60 sammenholdt med almindelige forvaltningsretlige regler alene tage stilling til, om kommunen skulle genoptage sagen om forbuddet, men ikke om forbuddet var ugyldigt eller kunne opretholdes. Planklagenævnet anførte i overensstemmelse hermed flere steder i afgørelsen af 13. december 2021, at nævnet efter almindelige forvaltningsretlige regler alene havde taget stilling til, om kommunen havde været berettiget til at afvise genoptagelse, men ikke de øvrige klagepunkter. Nævnet anførte tilsvarende flere steder, at afgørelsen var, at Slagelse Kommunes afslag på genoptagelse blev ophævet, og at Slagelse Kommune skulle genoptage afgørelsen af 6. februar 2019.

Retten finder herefter, at retsvirkningen af Planklagenævnets afgørelse af 13. december 2021 ikke var ugyldighed af forbuddet, men alene at kommunen skulle genoptage sagen efter almindelige forvaltningsretlige regler. Det kan ikke føre til et andet resultat, at Planklagenævnet i begrundelsen for afgørelsen

anførte, at kommunens afgørelse af 6. februar 2019 var ugyldig på grund af manglende partshøring.

Slagelse Kommune var derfor ikke afskåret fra efter almindelige forvaltningsretlige regler selvstændigt at prøve om afgørelsen af 6. februar 2019 var ugyldig som følge af den manglende partshøring og skulle erstattes af en ny afgørelse, eller i modsat fald om afgørelsen kunne fastholdes.

Retten finder, at den manglende partshøring ikke var så grov en fejl, at den medførte ugyldighed af forbuddet uden hensyn til forbuddets lovlighed og rigtighed i øvrigt, men at der må foretages en konkret bedømmelse af fejls betydning.

Selskabet påklagede ikke forbuddet i afgørelsen af 6. februar 2019 og indbragte det først for domstolene i oktober 2019; Slagelse Kommune offentliggjorde i december 2019 et lokalplanforslag, der gav mulighed for at opretholde forbuddet mod støjmuren; lokalplanforslaget blev endeligt vedtaget den 1. april 2021 og opretholdt af Planklagenævnet den 18. marts 2022, efter at selskabet havde klaget; og Slagelse Kommune anførte i afgørelsen af 20. april 2022, at der fortsat ikke var fremkommet nye oplysninger, der kunne føre til en anden afgørelse end forbuddet i afgørelsen af 6. februar 2019.

Herefter er det godtgjort, at der ikke ved partshøring af selskabet, inden der blev truffet afgørelse om forbud, jf. planlovens § 14, ville være fremkommet nye oplysninger, som ville have ført til en anden afgørelse.

Slagelse Kommune var derfor berettiget til i afgørelsen af 20. april 2022 i genoptagelsessagen at fastholde forbuddet i afgørelsen af 6. februar 2019.

Herefter ophæver retten Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022.

Det fremgår, at Planklagenævnet i forbindelse med afgørelsen af 5. oktober 2022 undlod at behandle en række af selskabets klagepunkter. Der foreligger ikke nærmere om disse klagepunkter. Herefter finder retten det rigtigst at hjemvise sagen til fornyet behandling hos Planklagenævnet.

Efter sagens udfald skal Planklagenævnet inden 14 dage betale 35.750 kr. i sagsomkostninger til Slagelse Kommune. Sagsomkostningerne er fastsat efter oplysningerne om sagens værdi og sagens forløb og karakter i øvrigt og skal dække en advokatudgift inkl. moms på 35.000 kr. og retsafgiften på 750 kr.

THI KENDES FOR RET:

Planklagenævnets afgørelse af 5. oktober 2022 ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling i Planklagenævnet.

Planklagenævnet skal til Slagelse Kommune betale sagsomkostninger med 35.750 kr.

Sagsomkostningerne skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne bliver forrentet efter rentelovens § 8 a.