



Bortfald af zonelovstilladelse ved forældelse

Udtalt over for miljøministeriet, at jeg måtte nære afgørende betænkelighed ved at anse en zonelovstilladelse for bortfaldet ved forældelse efter forvaltningsrettens almindelige regler.

FOB nr. 81.189

Henstillet til miljøministeriet at undergive sagen fornyet overvejelse på grundlag af nogle nærmere angivne synspunkter.

(J. nr. 1980-1325-141).

B klagede som advokat for A over, at miljøministeriet havde anset en zone-lovstilladelse til bebyggelse af ejendommen matr.nr. x, Anholt by, med et sommerhus, som Århus amtsråd den 12. februar 1976 havde meddelt A, for bortfaldet som uudnyttet.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at byudviklingsudvalget for Grenå-egnen i skrivelse af 29. juni 1971 meddelte zonelovstilladelse til udstykning af fire parceller fra ejendommen matr.nr. q, Anholt by, i Grenå kommune, heriblandt en parcel matrikuleret som nr. x, og opførelse af sommerhuse på parcellerne, »når disse ved lejlighed er blevet afhændet«. De øvrige parceller er matrikuleret under numrene y, z, og æ. Parcellerne, herunder matr.nr. x, er beliggende i landzone og inden for et af de områder, der var udlagt til sommerhusbebyggelse i den daværende administrationsplan for Anholt. Ved den senere udlægning af sommerhusområder i henhold til partiel byplanvedtægt nr. 6 for Grenå kommune, stadfæstet af planstyrelsen den 29. september 1978, kom ejendommene til at ligge uden for sommerhusområdet. Byplanvedtægten er videreført i lokalplan nr. 19, der omfatter det samlede sommerhusområde, som forventes udlagt på Nordbjerg. Lokalplanen er vedtaget af Grenå byråd den 26. juni 1979 og endelig godkendt af planstyrelsen den 11. juni 1980.

I det område, hvor ejendommen matr.nr. x er beliggende, er udstykket en del parceller, hvoraf omkring halvdelen efter det oplyste er bebygget med sommerhuse.

I skrivelse af 20. august 1975 til Århus amtskommune søgte A - da han påtænkte at erhverve ejendommen matr.nr. x - om principiel tilladelse til at opføre et sommerhus på denne.

I skrivelse af 26. november 1975 til Århus amtskommune anbefalede Grenå byråd ansøgningen under forudsætning af, at bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 172 af 29. marts 1974 om behandling af sager om tilførsel af spildevand til vandløb, søer eller havet m.v. kunne overholdes.

A's ansøgning blev behandlet på et møde den 4. februar 1976 i Århus amtsråds udvalg for teknik og miljø. På mødet blev behandlet yderligere 12 sager om zonelovstilladelse vedrørende ejendomme på Anholt.

I 10 af sagerne meddelte (bekræftede) udvalget zonetilladelse, i 7 af tilfældene på vilkår, at det, forinden endelig byggetilladelse meddeltes, skriftligt dokumenteredes over for amtsrådet, at ejendommene var forsynet med vandværksvand og lovlig spildevandsafledning (matr.nr.ene æ, x og å). I august måned 1976 vedtog amtsrådet at give en tilsvarende tilladelse for matr.nr. ø.

I en skrivelse af 20. oktober 1981 til Grenå kommunes udvalg for faste ejendomme oplyste stadsingeniøren i kommunen, at 5 af de oprindelig 7 betingede tilladelser er udnyttet ved opførelsen af bygninger (sommerhuse). De to ikke udnyttede zonelovstilladelser vedrører ejendommene matr.nr. x og matr.nr. å. Ejeren af den sidstnævnte ejendom havde ikke efter 1976 ansøgt om byggetilladelse (eller lignende). Matr.nr. ø var heller ikke bebygget.

Om bebyggelsen m.v. af 4 af de 5 ejendomme oplyste Grenå kommune følgende:

Matr.nr. æ.

Tilladelse til tilslutning til vandværk var meddelt den 6. februar 1977, og byggetilladelse var givet den 6. april 1977.

Matr. nr...

Ejeren havde den 24. maj 1976 afgivet erklæring om, at ejendommen var forsynet med vandværksvand. På ejendommen var der i 1976 opført et 36 m² stort sommerhus.

Matr.nr...

I/S Anholt Vandværk erklærede den 2. marts 1978, at tilslutning til vandværksvand var under udførelse. Byggetilladelse blev meddelt den 11. maj 1978 på betingelse af, at ejendommen blev forsynet med vandværksvand, forinden ejendommen blev ibrugtaget.

Matr.nr...

Ejeren afgav den 25. februar 1977 erklæring om, at ejendommen var forsynet med vandværksvand. Byggetilladelse blev meddelt den 12. maj 1977.

Matr.nr. o.

Byggetilladelse ansøgt den 21. juli 1977. Sagen havde beroet på meddelelse af zonelovstilladelse.

I skrivelse af 12. februar 1976 meddelte Århus amtsråd A, at amtsrådet på det foreliggende grundlag havde vedtaget at meddele tilladelse i henhold til by- og landzonelovens § 7 på vilkår, »at det, forinden endelig byggetilladelse meddeles, skriftligt dokumenteres over for amtsrådet, at ejendommen er forsynet med vandværksvand, og at Grenå byråd har godkendt ejendommens spildevandsafledning i henhold til lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse« (Fremhævelserne er foretaget af mig).

I skrivelse af 23. august 1976 meddelte (bekræftede) Århus amtsråds udvalg for teknik og miljø efter det oplyste en zonelovstilladelse vedrørende ejendommen matr.nr. ø. Grenå byråd havde på et møde den 10. november 1981 over for amtsrådet anbefalet, at en ansøgning i henhold til zoneloven til opførelse af et sommerhus på denne ejendom blev imødekommet.

I skrivelse af 9. juli 1979 til Århus amtskommune anmodede ejendomsmægler C om oplysning om, hvorvidt der stadig kunne »påregnes at få byggetilladelse«. C oplyste, at han var blevet anmodet om at sælge ejendommen. Han henviste til amtsrådets skrivelse af 12. februar 1976.

I den anledning udarbejdede amtsarkitekten en indstilling til amtskommunens udvalg for teknik og miljø. Amtsarkitekten anførte, at ejendommen lå uden for det sommerhusområde på Nordbjerg, som var endelig vedtaget ved en lokalplan, og at lokalplanen omfattede det samlede sommerhusområde, som på det da foreliggende grundlag kunne forventes udlagt på Nordbjerg. Amtsarkitekten indstillede under hensyn til den tid, der var gået, siden amtsrådet fornyede byudviklingsudvalgets tilladelse (1976), samt til, at forudsætningerne måtte anses for ændrede, at der meddeltes afslag i henhold til by- og landzonelovens § 9, jfr. § 7.

Udvalget for teknik og miljø tiltrådte på et møde den 19. september 1979 indstillingen.

Efter at A telefonisk var blevet underrettet om udvalgets afgørelse, rettede han i skrivelse af 25. september 1979 henvendelse til Århus amtskommune om sagen. Han anførte, at zonestilladelsen af 12. februar 1976 ikke indeholdt nogen tidsmæssige begrænsninger. Om de vilkår, der var knyttet til zonestilladelsen, anførte han bl.a. følgende:

»... det (var) et vilkår, at ejendommen kunne forsynes med vandværksvand samt at ejendommens spildevandsafledning blev godkendt. Jeg rettede derfor i foråret 1976 telefonisk henvendelse til Grenå kommune, teknisk forvaltning, for at indhente oplysninger om, hvorledes jeg skulle forholde mig. Jeg fik i samtalen oplyst, at jeg næppe ville kunne forvente at få tilladelse til forsyning med vandværksvand, før der var opført et nyt vandværk på øen, men at dette sandsynligvis ville ske inden for et par år. Dette fik jeg bekræftet - og problemerne belyst - ved samtaler under ferieophold på Anholt i sommeren 1976.

Jeg besluttede derfor at udskyde byggesagen i et par år, men fulgte ved lejlighedsvis forespørgsler udviklingen angående opførelsen af et nyt vandværk.

I efteråret 1978 fik jeg oplyst, at det nu måtte anses for sikkert, at det nye vandværk ville være i funktion fra sommeren 1980. Jeg besluttede derfor at gå i gang med byggesagen og anmodede i foråret 1979 arkitekt (D) om at udarbejde et skitseforslag til et sommerhus på grunden.

Inden jeg går videre med planerne, skal jeg forespørge, om Århus amtskommune er af den opfattelse, at der var knyttet tidsmæssige begrænsninger til den tilladelse, der blev meddelt mig i brevet af 12. februar 1976, idet jeg samtidig gør opmærksom på, at det på grund af praktiske problemer, specielt forsyningen med vandværksvand, først nu har været muligt for mig at udnytte tilladelsen fra 1976.«

Af de akter, som jeg modtog, fremgik videre følgende om tilslutning til vandværket:

I anledning af, at B i skrivelse af 19. maj 1980 havde forespurgt Grenå kommunale værker, om værkerne kunne bekræfte disse oplysninger om muligheden for at få indlagt vand på ovennævnte ejendom, havde Grenå kommunale værker i et notat af 7. september 1981 oplyst følgende:

»Det kan meddeles, at man ved Grenå kommunale værker i perioden efter 1976 og frem til juli 1980 ved det nye vandværks idriftsættelse jævnligt har modtaget telefoniske henvendelser angående ønske om vandforsyning.

Der forelå imidlertid i ovennævnte periode ikke mulighed for forsyning af nye forbrugere, hvorfor dette er blevet meddelt de pågældende.

Man har imidlertid ikke ført nogen registrering af ovennævnte telefoniske henvendelser, hvorfor der ikke kan fremlægges nogen yderligere bekræftelse på omtalte forklaring i brev af 19. maj 1980.«

Værkerne meddelte i øvrigt B i skrivelse af 23. maj 1980, at vandforsyning kunne etableres i august måned 1980.

I skrivelse af 18. oktober 1979 til C anførte udvalget for teknik og miljø bl.a. følgende:

»... udvalget for teknik og miljø (vedtog) på amtsrådets vegne i mødet den 19. september 1979 at meddele afslag i henhold til by- og landzonelovens § 9, jfr. § 7, under hensyn til den tid, der er gået, siden amtsrådet fornyede byudviklingsudvalgets tilladelse samt til, at forudsætningerne for at forny tilladelsen af 12. februar 1976 må anses for ændrede.

Efter telefonisk at være blevet bekendt med udvalgets afgørelse har Deres klient, (A), forespurgt, om amtsrådet er af den opfattelse, at der var knyttet tidsmæssige begrænsninger til zonelovstilladelsen af 12. februar 1976.

I denne anledning bemærkes indledningsvis, at der til amtsrådets zonelovstilladelse af 12. februar 1976 ikke var knyttet nogen præcis tidsmæssig begrænsning. Det er imidlertid amtsrådets opfattelse, at gyldigheden af en tilladelse vil ophøre, hvis den ikke udnyttes inden for en efter forholdene i det enkelte tilfælde rimelig frist, jfr. pkt. 26 i boligministeriets cirkulære nr. 87 af 25. april 1973.

Under hensyn hertil fastholder udvalget for teknik og miljø på amtsrådets vegne den i udvalgsrådet den 19. september 1979 truffede afgørelse, jfr. foran«.

I skrivelser af 7. november 1979 og 30. januar 1980 - indgivet til Århus amtsråd - klagede B til planstyrelsen over amtsrådets afgørelse af 18. oktober 1979. Han anførte, at baggrunden for vilkåret i zonelovstilladelsen af 12. februar 1976 om, at det, forinden endelig byggetilladelse meddeltes, måtte dokumenteres, at ejendommen var forsynet med vandværksvand, var de kapacitetsproblemer, der på daværende tidspunkt herskede vedrørende vandforsyningen i området, og som var amtskommunen bekendt. Han anførte videre, at A på grund af disse problemer ikke havde haft mulighed for at udnytte zonelovstilladelsen, førend de planer, der forelå vedrørende udbygningen af vandværket, var realiseret, hvilket nu var ved at være tilfældet. Det tidligste tidspunkt, A ville kunne udnytte zonelovstilladelsen på, ville være den da kommende sommer (1980), da der formentlig ville blive lagt vand ind på ejendommen. B anførte videre, at bestemmelsen i pkt. 26 i det omtalte cirkulære efter hans opfattelse ikke sigter på tilfælde, hvor udnyttelsen af en meddelt tilladelse havde været afskåret af offentligretlige omstændigheder, som havde været bekendt for den godkendende myndighed på det tidspunkt, da tilladelsen meddeltes. Han anførte i den forbindelse, at udtrykket »rimelig frist« måtte forudsætte, at den borger, hvem tilladelsen var meddelt, havde haft mulighed for at udnytte tilladelsen i rimelig tid, således at en manglende udnyttelse af tilladelsen ville kunne tilregnes ham.

I skrivelse af 30. januar 1980 rettede B henvendelse til Grenå kommunes tekniske forvaltning med henblik på at få etableret vandstik på ejendommen.

I skrivelse af 25. april 1980 til B anførte planstyrelsen - efter at Århus amtskommunes udvalg for teknik og miljø i skrivelse af 21. februar 1980 til planstyrelsen havde fastholdt afgørelsen -, »at planstyrelsen er enig med amtsrådet i, at den i 1976 meddelte tilladelse anses for bortfaldet, dels på grund af den tid, der er hengået, siden tilladelsen var blevet meddelt, og dels på grund af den skete ændring i planlægningsgrundlaget«. Planstyrelsen havde herefter ikke fundet grundlag for at omgøre den påklagede afgørelse.

I skrivelse af 13. maj 1980 - indgivet til planstyrelsen - klagede B til miljøministeriet over planstyrelsens afgørelse. Han anmodede om at få lejlighed til mundtligt at redegøre nærmere for sagen.

I den anledning meddelte planstyrelsen i skrivelse af 21. maj 1980 miljøministeriet, at styrelsen fortsat ikke fandt grundlag for at ændre amtsrådets afgørelse.

Den 5. august 1980 redegjorde A og B under et mode i miljøministeriet nærmere for sagen.

I skrivelse af 25. august 1980 til B meddelte miljøministeriet bl.a. følgende:

»...

Miljøministeriet, departementet, skal i denne anledning oplyse, at tilladelser efter by- og landzonenloven ikke er tidsbegrænsede. Man kan i denne forbindelse henvise til boligministeriets cirkulære nr. 87 af 25. april 1973, pkt. 26, hvoraf det fremgår, at det må antages, at gyldigheden af en tilladelse vil ophøre, hvis den ikke udnyttes inden for en efter forholdene i det enkelte tilfælde rimelig frist. Spørgsmålet, om en tilladelse stadig er gældende, må således bl.a. afgøres ud fra en konkret vurdering af, hvorvidt de forudsætninger, hvorunder tilladelsen blev givet, fortsat er gældende på det tidspunkt, hvor tilladelsen ønskes udnyttet. Med hensyn til Deres bemærkning i klageskrivelsen om, at fristen for udnyttelse af en tilladelse først skal regnes fra det tidspunkt, hvor vilkåret kan opfyldes, skal departementet bemærke, at det forhold, at en tilladelse er betinget af et vilkår, ikke medfører et egentligt retskrav på at udnytte tilladelsen, når vilkåret kan opfyldes, uafhængigt af, om der i øvrigt foreligger ændrede omstændigheder.

I den foreliggende sag er departementet enig med amtsrådet og planstyrelsen i, at Århus amtsråds fornyelse i 1976 af byudviklingsudvalgets tilladelse fra 1971 i dag må anses for bortfaldet, dels på grund af det ændrede planlægningsgrundlag, og dels på grund af den tid, der er gået siden tilladelsen blev meddelt. Departementet har herved lagt vægt på, at der i perioden, siden tilladelsen blev givet, er sket en generel ændring af zonelovsmyndighedernes praksis over for sommerhusbebyggelse ved udsendelsen af miljøministeriets cirkulære af 16. juni 1977 om planlægning af sommerhusområder, hvoraf det fremgår, at zonelovsmyndighederne skal være yderst tilbageholdende med at give tilladelse til sommerhusbebyggelse i de kystnære områder.

Også lokalt er der sket en afgørende ændring i den planlægningsmæssige situation ved stadfæstelsen af de byplanvedtægter, der endeligt fastlagde og afgrænsede sommerhusområderne på øen.

Denne afgrænsning er blevet foretaget på grund af det store pres, der er på de rekreative områder på øen. Tilladelse til sommerhusbebyggelse udenfor de udlagte områder vil medføre en ukontrollabel udvikling med en spredt og tilfældig sommerhusbebyggelse over hele øen. En sådan udvikling vil ikke alene være i strid med zonelovens planlægningsmæssige og landskabelige formål, men også stride mod intentionerne bag det ovennævnte cirkulære om planlægning af sommerhusområder.

Afgørende zonelovsmæssige hensyn taler således idag imod såvel fornyelse af gamle tilladelser til sommerhusbebyggelse på Anholt, som mod meddelelse af nye.

Departementet har på denne baggrund ikke fundet grundlag for at ændre de trufne afgørelser, som hermed stadfæstes.

...«

I klagen af 27. november 1980 til ombudsmanden gjorde B i det væsentlige de samme synspunkter gældende, som han tidligere havde gjort gældende over for Århus amtsråd, planstyrelsen og miljøministeriet. B fremhævede, at

han fandt, at tilladelsen i skrivelsen af 12. februar 1976 gav A et retligt krav på at kunne opføre et sommerhus på ejendommen.

I en udtalelse af 27. april 1981 til ombudsmanden anførte Grenå kommune, at kommunen ikke havde fundet anledning til at ændre den tidligere meddelte anbefaling (af 26. november 1975), da vilkårene for at udnytte den i 1976 afgivne tilladelse fra Århus amtsråd først i 1980 kunne opfyldes.

I en udtalelse af 13. maj 1981 anførte Århus amtskommune (udvalget for teknik og miljø), at vilkåret om forsyning med vandværksvand efter amtsrådets opfattelse havde fornøden hjemmel i zoneloven. Baggrunden for vilkåret om vandværksvand var, at amtsrådet var bekendt med de vandværksmæssige forsyningsvanskeligheder på Anholt, og at amtsrådet som såvel zone- som bygningsmyndighed på daværende tidspunkt havde villet tilkendegive, at opførelsen af et sommerhus/ibrugtagning ikke ville kunne forventes godkendt, forinden huset kunne forsynes med vandværksvand. Amtskommunen henviste i den forbindelse til § 18 i den byggelov, som var gældende før den 1. februar 1977, og hvorefter enhver bebyggelse skal have forsvarlig og tilstrækkelig drikkevandsforsyning.

I en udtalelse af 19. juni 1981 anførte planstyrelsen bl.a. følgende:

»...

ad. bortfald af zonelovstilladelser.

I punkt 26 i cirkulære af 25. april 1973 om lov om by- og landzoner står følgende anført om spørgsmålet »Det må antages, at gyldigheden af en tilladelse vil ophøre, hvis den ikke udnyttes inden for en efter forholdene i det enkelte tilfælde rimelig frist«.

Spørgsmålet om, hvorvidt en tilladelse må anses for bortfaldet, må således afgøres ud fra en konkret vurdering af, hvorvidt de forudsætninger, hvorunder tilladelsen blev givet, fortsat er gældende på det tidspunkt, hvor tilladelsen ønskes udnyttet. Ved denne konkrete vurdering indgår således spørgsmålet om, der er sket afgørende ændringer i den planlægningsmæssige situation i det pågældende område. Herudover indgår blandt andet en vurdering af, hvor lang tid der er gået, siden tilladelsen er blevet meddelt om årsagen til, at tilladelsen ikke er blevet udnyttet alene kan tilregnes ansøgeren, og om forhold, han ikke har haft indflydelse på, har været medvirkende til, at tilladelsen ikke er blevet udnyttet, samt om han - for eksempel ved myndighedernes tilladelsespraksis i området - er blevet bibragt en berettiget forventning om, at tilladelsen fortsat er gældende.

Den planlægningsmæssige udvikling forløb hurtigt i 70'erne, og på denne baggrund tenderede zonelovsmyndighedernes praksis mod at fastslå tilladelser for bortfaldet, hvis de ikke var udnyttet i løbet af nogle få år, dog således at der i de konkrete sager blev foretaget en afvejning af de ovennævnte hensyn.

Ved revisionen af by- og landzoneloven i 1980 blev det i loven fastsat, at en zonelovstilladelse gælder i 3 år, jfr. § 9, stk. 8, i lov nr. 159 af 6. maj 1980, jfr. lovbekendtgørelse nr. 300 af 23. juni 1980 af lov om by- og landzoner.

Spørgsmålet havde, som det fremgår af ovenstående, beroet på en konkret afvejning af en usikker kreds af momenter, men man var, som nævnt, nået frem til, at tilladelser normalt blev betragtet som forældede i løbet af nogle år. Lovbestemmelsen var således først og fremmest en kodifikation af denne praksis. Samtidig tilsigtede man at undgå usikkerhed hos den borger, der var begunstiget ved en zonelovstilladelse, og at afskære unødigt administrativt

besvær. Ligeledes opnåede man hermed en overensstemmelse med tilsvarende bestemmelser inden for miljøministeriets område.

Der henvises i øvrigt til forarbejderne til § 9, stk. 8, i Folketingstidende 1979-80, till. A, sp. 1601.

I den konkrete sag er der tale om en ejendom, der ligger i landzone udenfor sommerhusområdet på Nordbjerg. Dette sommerhusområde er udlagt i henhold til partiel byplanvedtægt nr. 6 for Grenå kommune, stadfæstet af planstyrelsen den 29. september 1978. Byplanvedtægten er videreført i den af Grenå byråd den 26. juni 1979 vedtagne lokalplan nr. 19, der omfatter det samlede sommerhusområde, der forventes udlagt på Nordbjerg. Lokalplanen er endelig godkendt af planstyrelsen den 11. juni 1980.

Disse planer var et led i den samlede løsning af de specielle planlægningsmæssige problemer på Anholt.

På grund af det store pres, der er på de rekreative arealer, samt på grund af de særlige forhold på Anholt i øvrigt, er zonelovsmyndighederne af hensyn til konsekvenserne i dag yderst tilbageholdende med at tillade sommerhusbebyggelse udenfor de nu fastlagte sommerhusområder på øen. Der er således siden amtsrådets tilladelse fra 1976 til at opføre et sommerhus på ejendommen sket en afgørende ændring af planlægningsgrundlaget på øen. Samtidig er der ved miljøministeriets cirkulære af 16. juni 1977 om stop for udlæg af ny sommerhusbebyggelse i de kystnære områder sket en generel ændring af zonelovsmyndighedernes praksis over for sommerhusbebyggelse i disse områder.

Opførelse af ny sommerhusbebyggelse udenfor de fastlagte områder vil således være i afgørende strid såvel med zonelovens planlægningsmæssige side og landskabelige hensyn, som med intentionerne bag sommerhuscirkulæret.

Overfor de hensyn, der i denne sag kunne tale for at forny tilladelsen til at opføre et sommerhus på ejendommen, har planstyrelsen måttet lægge afgørende vægt på disse tungtvejende zonelovsmæssige hensyn.

...«

I en udtalelse af 7. juli 1981 henholdt miljøministeriet sig i det hele til planstyrelsens udtalelse.

I en skrivelse af 7. september 1981 til mig fastholdt B den opfattelse, som han tidligere havde givet udtryk for, og oplyste, at A havde kunnet følge, at nærtliggende grunde i området i løbet af 1970'erne var blevet bebygget, og en nabogrund, matr.nr. æ, var blevet bebygget i 1978.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til advokat B:

»Miljøministeriets og planstyrelsens afgørelser bygger på den opfattelse, at den tilladelse, som Århus amtsråd (udvalget for teknik og miljø) meddelte (A) i skrивelsen af 12. februar 1976, må anses for bortfaldet på grund af forældelse.

By- og landzoneloven indeholder i den nugældende affattelse af § 9, stk. 8, en udtrykkelig bestemmelse, hvorefter en tilladelse efter lovens § 9, jfr. §§ 6-8, »bortfalder, hvis den ikke er udnyttet inden 3 år efter, at den er meddelt«.

Den nævnte bestemmelse blev indsat i loven ved en ændringslov (nr. 159) af 6. maj 1980 og havde efter bemærkningerne til lovforslaget til formål »...at undgå den usikkerhed, der kan være med hensyn til, om en zonelovstilladelse er forældet« (Folketingstidende 1979-80, 2. samling, till. A, sp. 1615).

Spørgsmålet om, under hvilke omstændigheder en zonelovstilladelse efter retstilstanden før lovændringen kunne anses for bortfaldet ved forældelse, er berørt i boligministeriets cirkulære (nr. 87 af 25. april 1973) om loven. I forbindelse med en omtale af, at tilladelser efter loven kan betinges, jfr. lovens § 10, hedder det herom i cirkulæret under pkt. 26:

»Amtsrådene og byudviklingsudvalgene vil også kunne betinge gyldigheden af en tilladelse af, at tilladelsen udnyttes inden for en nærmere bestemt frist. Det må antages, at gyldigheden af en tilladelse vil ophøre, hvis den ikke udnyttes inden for en efter forholdene i det enkelte tilfælde rimelig frist. En udtrykkelig betingelse herom i tilladelsen vil derfor efter boligministeriets opfattelse kun være påkrævet i tilfælde, hvor amtsrådet eller byudviklingsudvalget lægger særlig vægt på en bestemt angivet og eventuel relativt kort frist for tilladelsens gyldighed.«

Afgørelsen af, om en tilladelse kunne anses for bortfaldet ved forældelse, måtte herefter bero på en konkret vurdering. I denne vurdering måtte navnlig indgå den tid, der i et foreliggende tilfælde var gået, siden tilladelsen var meddelt, og baggrunden for, at tilladelsen ikke var udnyttet, herunder om årsagen hertil kunne tilregnes den pågældende, eller om tilfælde forhold, som han ikke havde haft indflydelse på, havde været medvirkende, jfr. således Folketingstidende 1979-80, 2. samling, till. A. sp. 1615.

Hensynet til, i en periode hvor den planlægningsmæssige udvikling forløber særlig hurtigt, i videst muligt omfang at søge de seneste planlægningsmæssige dispositioner virkeliggjort kan vel indgå som et væsentligt element i den mere generelt prægede vurdering af, inden for hvilken tidsramme tilladelser efter denne lovgivning normalt må forudsættes udnyttet. For en principiel forvaltningsretlig vurdering kan mellemkommende ændringer i den planlægning, der gælder for et bestemt område, derimod ikke i sig selv tillægges betydning for den konkrete vurdering af, om en tidligere meddelt tilladelse kan anses for bortfaldet ved forældelse eller i øvrigt ved passivitet fra modtagerens side. I forhold til allerede meddelte tilladelser vil hensynet til at fastholde intentionerne bag en senere gennemført planlægning for det pågældende område kun kunne tilgodeses dels inden for rammerne af forvaltningsrettens almindelige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsakter, dels i forbindelse med myndigheder-

nes stillingtagen til, om en foreliggende tilladelse, der må anses for bortfaldet ved forældelse, skal fornyes.

Jeg går ud fra, at det er til det sidstnævnte forhold, der sigtes, når der i forarbejderne til ændringsloven (ovenfor anførte sted) tillige »som en anden meget væsentlig faktor ved afgørelsen af disse spørgsmål« peges på »eventuelle ændringer i planlægningssituationen i området«.

Ved min bedømmelse af den foreliggende sag må jeg tage udgangspunkt i, at Århus amtsråd i skrivelsen af 12. februar 1976 meddelte (A) tilladelse efter zonelovens § 9 til at opføre et sommerhus på ejendommen matr.nr. (x), Anholt by og sogn, bl.a. på vilkår, at det - forinden endelig byggetilladelse blev meddelt - skriftligt blev dokumenteret, at ejendommen var forsynet med vandværksvand.

I sin udtalelse af 13. maj 1981 i anledning af Deres klage til ombudsmanden har Århus amtskommune bl.a. oplyst, at dette vilkår var begrundet i, »... at amtsrådet var bekendt med de vandværksmæssige forsyningsvanskeligheder på Anholt«. Jeg må derfor gå ud fra, at amtsrådet også var bekendt med, at der kunne gå nogen tid, inden det ville være muligt for (A) at opfylde det stillede vilkår.

Efter min gennemgang af sagen må jeg endvidere lægge til grund, at (A) - dels selv, dels gennem Dem - i tiden siden meddelelsen af zonelovstilladelsen i 1976 har holdt sig orienteret om mulighederne for at få indlagt vandværksvand på ejendommen og således opfyldt det stillede vilkår, og at hans henvendelse om byggetilladelse i 1979 fandt sted ca. 1 år, før han på dette grundlag kunne forvente, at tilslutningen kunne gennemføres.

Under disse omstændigheder må jeg nære afgørende betænkelighed ved på det foreliggende grundlag at tilslutte mig den opfattelse, at den i 1976 meddelte zonelovstilladelse efter forvaltningsrettens almindelige regler kan anses for bortfaldet ved forældelse.

Af den hidtidige delvis gengivne skrivelse af 25. august 1980 fra miljøministeriets departement til Dem fremgår det, at departementet ved sin afgørelse om, at tilladelsen må anses for bortfaldet som uudnyttet, har lagt vægt på,

1) den tid, der var medgået, fra tilladelsen af 12. februar 1976 blev meddelt, og indtil statsautoriseret ejendomsmægler (C) i skrivelse af 9. juli 1979 rettede henvendelse til Århus amtskommune,

2) den ændring, der skete af den for området gældende planlægning ved planstyrelsens stadfæstelse den 29. september 1978 af den partielle by-

planvedtægt, hvorved ejendommen kom til at ligge uden for sommerhusområde (den partielle byplanvedtægt er videreført i lokalplan nr. 19, der blev endeligt godkendt af planstyrelsen den 11. juni 1980),

3) den generelle ændring af zonetovmyndighedernes praksis over for sommerhusbebyggelse, som har fundet udtryk i miljøministeriets cirkulære nr. 124 af 16. juni 1977 om planlægning af sommerhusområder, og 4) de konsekvenser, som det kan antages at få for andre ejendomme på øen uden for sommerhusområderne, hvis (A's) ejendom bebygges med et sommerhus.

Som anført ovenfor er det min opfattelse, at de forhold, der er nævnt under pkt. 2) til 4), ikke kan tillægges selvstændig betydning for den konkrete vurdering af, om den foreliggende zonetovstilladelse kan anses for bortfaldet ved forældelse.

Allerede af den grund finder jeg ikke at have anledning til at gå nærmere ind på de forhold, som planstyrelsen og miljøministeriets departement har anført under pkt. 2) til 4). Om konsekvenserne for andre ejendomme, hvis (A's) ejendom bebygges med et sommerhus, skal jeg dog bemærke følgende:

I det materiale, jeg har modtaget fra miljøministeriets departement, er der ikke oplysninger om, at der i området ligger ejendomme, der på tilsvarende måde, som det er tilfældet for (A), i 1976 har fået tilladelse til at opføre sommerhus på betingelse af, at vandværksvand blev indlagt. Miljøministeriets departement har ikke i skrivelserne til Dem eller i udtalelsen i anledning af Deres klage til ombudsmanden nærmere uddybet, hvorfor departementet finder, at en bebyggelse af matr.nr. (x) »ville medføre en ukontrollabel udvikling med en spredt og tilfældig sommerhusbebyggelse over hele øen«.

Jeg har fra Grenå kommune modtaget et notat af 20. oktober 1981 med en oversigt (af 8. september 1981) over ubebyggede ejendomme på Anholt, der er beliggende »i landzone uden for helårsområdet«, for hvilke der foreligger oplysninger med ansøgninger om udstykningstilladelse/zonetovstilladelse/byggetilladelse. I notatet er det konkluderet, at der generelt ikke er meddelt zonetovstilladelse i området, siden en drikkevandsundersøgelse blev startet i 1972, og planmæssige overvejelser blev iværksat i 1975 (derimod er der sket fornyelser af allerede meddelte tilladelser), at der kun er 3 ejendomme, hvor betingede tilladelser fra 1976 endnu ikke er udnyttet, og at der for den ene af disse ejendomme, (matr.nr. (å)), ikke efter 1976 er ansøgt om zonetovstilladelse eller lignende (de to andre ejendomme er matr.nr. (x) og (ø))...

Jeg har samtidig hermed henstillet til miljøministeriet at undergive sagen en fornyet overvejelse på grundlag af de synspunkter, der er anført i det foregående.

...«

Supplerende oplysninger om sagen

I anledning af min henstilling af 29. marts 1982 til miljøministeriet om at undergive sagen en fornyet overvejelse på grundlag af de synspunkter, jeg samtidig havde anført, forelagde ministeriet sagen for planstyrelsen, der anmodede århus amtskommune om at fremkomme med en redegørelse, herunder en vurdering dels af forældelses/passivitetsproblematikken, dels af, hvad konsekvenserne af en tilladelse til det ansøgte måtte indebære for forholdene på Anholt og eventuelt andre områder.

I skrivelse af 17. januar 1983 til planstyrelsen anførte amtskommunen følgende:

»Randers amtsråds amtsbygningsråd vedtog i sit møde den 10. juli 1967 at påbegynde et planlægningsarbejde på Anholt, der resulterede i en administrationsplan for Anholt. Planen blev vedtaget af amtsbygningsrådet i mødet den 4. oktober 1968.

I perioden fra igangsættelsen af planlægningsarbejdet til dets afslutning i 1968 var amtsrådet, uanset eventuelle tilsagn (tilladelser) fra andre offentlige myndigheder, meget tilbageholdende med overhovedet at meddele (forny) tilladelse til sommerhusudstyknings eller -byggeri, hvorimod man efter afslutningen af planlægningsarbejdet administrerede således, at der normalt alene blev meddelt tilladelser inden for de i administrationsplanen udlagte sommerhusområder.

Den 25. marts 1970 blev byudviklingsudvalget for Grenå-egnen zonenlovsmyndighed på Anholt.

Det er amtsrådets indtryk, at byudviklingsudvalget for Grenå-egnen i det væsentlige administrerede by- og landszonenloven i overensstemmelse med retningslinierne i den af amtsrådet udarbejdede administrationsplan.

Efter at Grenå kommune i 1972 havde fremlagt et forslag til dispositionsplan for Anholt og igangsat en drikkevandsundersøgelse, ændrede byudviklingsudvalget sin praksis i restriktiv retning, således at grundlaget for zonenlovsadministrationen blev dispositionsplanforslaget.

Som følge af byudviklingsudvalgets nedlæggelse den 1. april 1975 overtog amtsrådet som zonenlovsmyndighed en række uafklarede sager.

Da de planlægningsmæssige forhold på Anholt endnu var uafklarede, vedtog amtsrådet at forny bl.a. zonenlovstilladelsen vedrørende matr. nr. (x), således som det fremgår af de i sagen foreliggende udtalelser.

I 1978 forelå der med godkendelsen af partiel byplanvedtægt nr. 6 og 7 en endelig planlægningsmæssig afklaring af det fremtidige sommerhusbyggeri på Anholt, hvorfor amtsrådet på baggrund af en fornyet ansøgning den 19. september 1979 vedtog at afslå ansøgningen.

Som det fremgår af foranstående har plangrundlaget for administrationen af de bebyggelsesregulerende bestemmelser på Anholt og den administrative praksis ændret sig væsentligt gennem årene, og der er først fastlagt endelig bindende bestemmelser ved godkendelse af lokalplaner i 1980.

Disse ændringer af plangrundlaget - som også har fundet sted andre steder end på Anholt - har i mange tilfælde medført, at grundejere m.fl., der på forskellig vis har disponeret i tillid til de tidligere meddelte tilladelser, ikke har kunnet udnytte disse, uanset at der ofte har været tale om vidtrækkende konsekvenser såvel af økonomisk karakter som på anden måde. Der er også tale om, at flere af disse grundejere på forskellig måde har holdt sig orienteret om det skiftende plangrundlag, men som på grundlag af de endelige planer er blevet afskåret fra at udnytte de oprindeligt meddelte tilladelser.

Som eksempel på økonomiske dispositioner kan nævnes, at der i adskillige tilfælde er godkendt udstykninger til sommerhusbyggeri og udarbejdet projekt til byggeri, som på grund af de ændrede planforudsætninger ikke har kunnet realiseres på det ønskede tidspunkt. I sådanne tilfælde er der bl.a. tale om væsentlige udgifter til udstykning, projekt og eventuelt forhøjede ejendoms-skatter.

Med henvisning hertil finder man fortsat ikke, at der foreligger sådanne konkrete og dokumenterede forhold vedrørende den omhandlede ejendom, som ikke vil kunne påvises for adskillige andre ejendomme i landzone, og at man derfor kan erklære sig enig i de synspunkter, som planstyrelsen og departementet som grundlag for at stadfæste amtsrådets afslag har givet udtryk for over for ombudsmanden, og som er refereret i ombudsmandens skrivelse af 29. marts 1982.«

Med skrivelse af 4. februar 1983 sendte planstyrelsen amtskommunens redegørelse til miljøministeriet og udtalte, at styrelsen ikke fandt anledning til at ændre opfattelse af den afgørelse, som den traf den 25. april 1980, og at styrelsen kunne henholde sig til de synspunkter, der var fremført i skrivelsen af 19. juni 1981 til miljøministeriet. Endelig havde styrelsen drøftet ombudsmandens synspunkter vedrørende forældelse, men drøftelserne havde ikke medført en ændret opfattelse af, at styrelsens afgørelse burde fastholdes.

Miljøministeriet anmodede herefter planstyrelsen om at oplyse, hvor mange ejendomme en ændret stillingtagen til forældelsesspørgsmålet vedrørende matr. nr. x ville have præcedensvirkning for.

Planstyrelsen sendte i den anledning miljøministeriet et af styrelsen udarbejdet notat om ændringerne i planlægningsgrundlag og planlægningsforudsætninger for sommerhusbyggeriet på Anholt som følge af arbejdet i Anholtgruppen og oplyste, at styrelsen ikke på det foreliggende grundlag havde mulighed for at meddele, hvor mange ubebyggede ejendomme der på Anholt er beliggende uden for de udlagte sommerhusområder. Hvad angik Nordbjergområdet, er der tale om mere end 50 ejendomme uden for sommerhusområdet, hvoraf kun enkelte var bebyggede.

I skrivelse af 19. april 1983 underrettede miljøministeriet mig om, at ministeriet i en samtidig skrivelse til advokat B havde anført følgende:

»Den af amtsrådet den 12. februar 1976 meddelte zonelovstilladelse blev givet på vilkår, »at det, forinden endelig byggetilladelse meddeles, skriftligt dokumenteres over for amtsrådet, at ejendommen er forsynet med vandværksvand, og at Grenå byråd har godkendt ejendommens spildevandsafledning«. Tilladelsen blev givet efter en ansøgning af 20. august 1975 fra (A) om principiel tilladelse til at opføre et sommerhus på ejendommen.

Den (A) meddelte tilladelse betød efter ministeriets opfattelse ikke, at ejendommen kunne bebygges, når det engang blev muligt at installere vand på ejendommen, men derimod, at der var givet en tilladelse under forudsætning af, at ejendommen var forsynet med vandværksvand.

Det fremgår af sagen, at amtsrådet samtidig med, at det i 1976 gav (A) den ansøgte zonetilladelse på de nævnte vilkår, meddelte tilsvarende tilladelser vedrørende 6 andre ejendomme på Anholt, og at 5 af disse inden for en rimelig tid, efter at tilladelsen var meddelt, har dokumenteret at opfylde de stillede vilkår og har fået byggetilladelse.

Miljøministeriet kan i øvrigt ikke være enig med folketingets ombudsmand i, at mellemkommende ændringer i den planlægning, der gjaldt for området, ikke i sig selv kan tillægges betydning for den konkrete vurdering af, om en tidligere meddelt tilladelse kan anses for bortfaldet. Der henvises herved til U.f.R. 1975.369 H. Af denne afgørelse fremgår, at en ansøgers retsstilling må bedømmes på grundlag af retstilstanden på det tidspunkt, hvor han vil bebygge ejendommen - uanset tidligere meddelt principptilladelse.

Ejendommen matr. nr. (x) var ved amtsrådets meddelelse i 1976 beliggende i et område, der i den daværende administrationsplan for Anholt var udlagt til sommerhusbebyggelse. Ejendommen kom imidlertid ved den senere udlægning af sommerhusområder i henhold til partiel byplanvedtægt nr. 6 for Grenå kommune, som blev stadfæstet af planstyrelsen den 29. september 1978, til at ligge uden for sommerhusområdet. Byplanvedtægten er videreført i lokalplan nr. 19, der er endeligt godkendt af planstyrelsen den 11. juni 1980.

Inden forespørgslen fra ejendomsmægler . . . fremkom i skrivelse af 9. juli 1979 til århus amtskommune om, hvorvidt der stadig kunne påregnes byggetilladelse på ejendommen, var der sket en generel ændring af zonetovsmyndighedernes praksis over for sommerhusbebyggelse, jfr. miljøministeriets cirkulære nr. 124 af 16. juni 1977 om planlægning af sommerhusområder.

Efter en fornyet behandling af sagen skal man under henvisning til foranstående meddele, at miljøministeriet ikke finder grundlag for at ændre sin afgørelse af 25. august 1980, men fortsat må anse den i 1976 givne zonetovstilladelse for bortfaldet.

. . .«

I skrivelse af 28. april 1983 meddelte jeg miljøministeriet, at jeg måtte fastholde den opfattelse, som jeg havde givet udtryk for i min skrivelse af 29. marts 1982, og således fortsat nære afgørende betænkelighed ved på det foreliggende grundlag at tilslutte mig, at den i 1976 meddelte zonetovstilladelse efter forvaltningsrettens almindelige regler kunne anses for bortfaldet ved forældelse.

Jeg gjorde samtidig advokat B bekendt med min opfattelse og meddelte ham, at jeg, såfremt A ønskede ministeriets afgørelse af 19. april 1983 indbragt til prøvelse for domstolene, ville være indstillet på at henstille, at der blev meddelt ham fri proces under et sådant søgsmål.

I skrivelse af 3. maj 1983 meddelte advokat B mig, at A ønskede sagen indbragt til prøvelse for domstolene, og i skrivelse af 26. maj 1983 henstillede jeg, at A's ansøgning om fri proces blev imødekommet.

I skrivelse af 1. august 1983 meddelte justitsministeriet fri proces, og sagen blev herefter indbragt for østre landsret, der den 9. november 1984 afsagde dom i sagen.

Ved dommen tilpligtedes miljøministeriet at anerkende, at A var berettiget til at bebygge ejendommen matr. nr. x med et sommerhus. I præmisserne anførte landsretten følgende:

»Det lægges til grund, at århus amtsråd som bygningsmyndighed, jfr. skrivelser af 13. maj 1981, var klar over, at (A) ikke havde nogen rimelig mulighed for at opfylde kravet om forsyning med vandværkssvand, før den allerede i

midten af 1970'erne projekterede udvidelse af vandværket var gennemført. Det lægges endvidere til grund, at sagsøgeren i tiden efter zonestilladelsen af 12. februar 1976 løbende holdt sig orienteret om mulighederne for at opnå forsyning med vandværksvand, og at han søgte om tilslutning til det udbyggede vandværk, så snart det var muligt. Selv om der i perioden 1976-1979 var sket betydelige ændringer i planlægningsgrundlaget, findes det under de nævnte omstændigheder ikke at kunne statueres, at tilladelsen under de foran fastlagte omstændigheder er bortfaldet.«

En anke af sagen til højesteret blev senere hævet af kammeradvokaten.