



## Tilbagekaldelse af udstykningstilladelse

*Adgangen til at tilbagekalde et tilsagn om, at en udstykning ville kunne godkendes.*

FOB nr. 80.552

*(J. nr. 1980-312-54).*

Landboforeningen A klagede for gårdejer B over landbrugsministeriets (matrikeldirektoratets) afgørelse af 14. februar 1980, hvorved ministeriet tilbagekaldte et tidligere meddelt tilsagn om, at ministeriet på nærmere angiven måde ville kunne godkende en udstykning af B's landbrugsejendom.

I skrivelse af 4. december 1980 til matrikeldirektoratet anførte jeg følgende:

»...

1) Det fremgår af de foreliggende oplysninger, at matrikeldirektoratet i skrivelse af 30. maj 1978 meddelte landinspektør (C), at udstykningen af (B's) landbrugsejendom til sammenlægning med bl. a. (D's) nævnte landbrugsejendom ... kunne forventes godkendt, når det ved dommerattest blev godtgjort for direktoratet, at skøderne på de nye matrikelnumre til køberne var foreløbig indført i tingbogen, og at der ikke af hensyn til bestemmelserne i tinglysningslovens §§ 21 og 23, jfr. § 24, var noget til hinder for, at arealerne blev sammenlagt med købernes ejendomme.

Med skrivelse af 6. november 1978 sendte landinspektør (C) den nødvendige dommerattest til matrikeldirektoratet. Landinspektør (C) anmodede om, at endelig godkendelse snarest muligt måtte blive meddelt ham.

Efter det oplyste blev sagens videre behandling herefter sat i bero, idet statens jordlovsudvalg, i forbindelse med behandlingen af en anden udstykningssag vedrørende (D's) ejendom, var kommet i tvivl om hendes bopælsforhold.

I skrivelse af 10. december 1979 til matrikeldirektoratet anførte statens jordlovsudvalg bl. a., at jordlovsudvalget fandt, at matrikeldirektoratets afgørelse af 30. maj 1978, der var truffet på grundlag af en erklæring om, at (D) havde fast bopæl på ... var truffet på urigtigt grundlag, og at afgø-

relsen burde ændres således, at (D) ikke længere fik tilladelse til at erhverve det pågældende areal.

I skrivelse af 14. februar 1980 meddelte matrikeldirektoratet landinspektør (C), at det tidligere tilsagn var givet bl. a. på grundlag af en erklæring af 25. maj 1977 fra (D), hvoraf det fremgik, at hun havde fast bopæl på ... Matrikeldirektoratet anførte videre, at direktoratet tilbagekaldte det tidligere givne tilsagn, da denne forudsætning efter det (nu) foreliggende ikke kunne anses for at være til stede.

Jeg må således efter det oplyste lægge til grund, at tilbagekaldelsen udelukkende skyldes en ændret vurdering af (D's) bopælsforhold (det vil sige er begrundet i, at en faktisk oplysning, der anses for væsentlig for sagen, har vist sig at være urigtig). Jeg må derimod gå ud fra, at de betingelser for endelig godkendelse, som angivet i matrikeldirektoratets skrivelse af 30. maj 1978, var opfyldt.

Efter min opfattelse er det på denne baggrund nærliggende at rejse spørgsmålet om, hvorvidt der har foreligget et tilstrækkeligt retligt grundlag for tilbagekaldelsen af den afgørelse (det forhåndstilsagn), som blev meddelt landinspektør (C) i direktoratets skrivelse af 30. maj 1978. Som bekendt er det på grundlag af den almindelige opfattelse i den forvaltningsretlige litteratur og den foreliggende retspraksis vanskeligt at opstille mere præcise retningslinjer for, under hvilke omstændigheder en forvaltningsafgørelse kan tilbagekaldes. Det antages således, at afgørelsen må træffes efter en vurdering i det konkrete tilfælde af en række omstændigheder, hvoraf navnlig følgende må indgå med vægt i afvejningen: Afgørelsens karakter og de interesser - af offentlig eller privat karakter - der taler for at fastholde den, tilbagekaldelsens betydning ud fra offentlige eller private interesser, hvorvidt ønsket om tilbagekaldelse skyldes (retlige eller faktiske) omstændigheder, der er opstået efterfølgende, eller som har foreligget, allerede da afgørelsen blev truffet. Jeg henviser herved nærmere til Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1965), s. 481 ff, Erik Harder: Om ændring af administrative afgørelser, s. 139 ff, Jørgen Mathiassen i Juridisk grundbog (3. udg. 1975), s. 625 ff og Claus Haagen Jensen i Forvaltningsret, Almindelige emner (1979), s. 335 ff, navnlig s. 352 ff.

Det antages af Poul Andersen i Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1965), s. 503, at det forhold, at en myndighed har lagt faktiske oplysninger, der senere viser sig urigtige, til grund for en begunstigende forvaltningsafgørelse, der bygger på skønsudøvelse, i almindelighed ikke berettiger til tilbagekaldelse, medmindre afgørelsens adressat er skyld i eller dog har forårsaget den urigtige opfattelse af faktum. Dette hovedsynspunkt synes også at ligge til grund for retspraksis, jfr. herved Jørgen Mathiassen i Ju-

risten 1975, s. 516. Jeg har tidligere givet udtryk for, at jeg principielt er enig i denne opfattelse, jfr. f. eks. herved min beretning for 1972, s. 122 ff (123).

På baggrund af det anførte anmoder jeg matrikeldirektoratet om nærmere at redegøre for, hvorledes beslutningen om at tilbagekalde tilsagnet af 30. maj 1978 retligt skal begrundes. Jeg finder ikke på det foreliggende grundlag at burde tilkendegive nogen opfattelse af spørgsmålet, men skal alene gøre følgende bemærkninger om retlige og faktiske forhold, som efter min opfattelse må tillægges betydning for sagen.

a) Den foreliggende udstyknings- og sammenlægnings-sag skal bedømmes efter bestemmelsen i landbrugslovens § 13, stk. 2, således som denne bestemmelse var affattet indtil ændringen ved lov nr. 263 af 8. juni 1978. Bestemmelsen indeholdt ingen udtrykkelig angivelse af, at en sammenlægningsbegæring kunne afslås, fordi ejeren af den ejendom, der ønskes suppleret, ikke har fast bopæl på en landbrugsejendom. Jeg har imidlertid forstået, at afslagsgrunden »uhensigtsmæssig ejendomsfordeling« i praksis blev anvendt også i sådanne tilfælde, jfr. herved Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 1826-27, og nedenfor under pkt. 3.

...

Jeg må imidlertid samtidig forstå, at der - såvel under den tidligere som den nuværende affattelse af bestemmelsen - ikke er tale om nogen obligatorisk afslagsgrund, men alene om en hjemmel for landbrugsministeren til efter et skøn i det enkelte tilfælde at nægte sammenlægning med den nævnte begrundelse. Det vil således ikke være i strid med landbrugsloven at tillade en sammenlægning i tilfælde, hvor ejeren af den ejendom, der ønskes suppleret, ikke har fast bopæl på en landbrugsejendom. Jeg henviser i denne forbindelse ligeledes til Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 1826, hvor det anføres, at afslagsgrunden »uhensigtsmæssig ejendomsfordeling« blev indsat i loven i 1973 for at sikre, »at der *principielt kan varetages* de samme hensyn ved erhvervelse af dele af landbrugsejendomme til suppleret af bestående landbrugsejendomme som ved erhvervelse af hele landbrugsejendomme« (fremhævet af mig).

b) Jeg må efter det oplyste lægge til grund, at det formentlig vil være muligt for gårdejer (B) at afhænde den del af sin ejendom, som skulle sammenlægges med (D's) landbrugsejendom, til anden side, men at det må anses for usandsynligt, at han vil kunne opnå samme pris. Tilbagekaldelsen af tilsagnet af 30. maj 1978 må således antages at medføre økonomiske skadevirkninger for den pågældende, omend det på det foreliggende grundlag ikke er muligt at bedømme omfanget heraf.

Jeg bemærker i denne forbindelse endvidere, at (B) efter det oplyste synes at have disponeret i tillid til matrikeldirektoratets tilsagn i skrivelsen af 30. maj 1978 til landinspektør (C). Jeg sigter herved til oplysningen i (A's) skrivelse af 29. oktober 1980 til mig om, at (B) påbegyndte en tømreruddannelse i forbindelse med det nævnte tilsagn.

c) Matrikeldirektoratets tilsagn i skrivelsen af 30. maj 1978 blev tilbagekaldt af direktoratet ved skrivelse af 14. februar 1980 til landinspektør (C). Der forløb således knap 1 år og 9 måneder, før parterne fik meddelelse om tilbagekaldelsen. Efter min opfattelse bør det lange tidsrum tages i betragtning ved bedømmelsen af grundlaget for tilbagekaldelsesbeslutningen. Jeg henviser til, at forholdet må antages at have betydning dels for omfanget af de økonomiske skadevirkninger for (B) (faldende priser på landbrugsjord i de seneste år), dels for (B's) forventning om at kunne disponere i tillid til tilsagnet.

Jeg bemærker i denne forbindelse, at jeg efter det oplyste vel må lægge til grund, at der forud for tilbagekaldelsen af 14. februar 1980 har været telefoniske kontakter mellem landinspektør (C) og matrikeldirektoratet om sagens ekspedition, men at disse kontakter først synes at være sket i løbet af 1979. Jeg henviser i øvrigt nærmere til det, der er anført nedenfor under punkt 2.

d) Grundlaget for matrikeldirektoratets tilsagn af 30. maj 1978 var bl. a. en erklæring af 12. maj 1977 fra (D) om, at hun havde fast bopæl på landbrugsejendommen ... Efter det oplyste var (og er) hun tilmeldt folkeregisteret på denne adresse og skattepligtig til Thyborøn-Harboøre kommune, hvor ejendommen ligger, jfr. § 2, stk. 1, i loven om kommunal indkomstskat.

På baggrund af de oplysninger vedrørende hendes opholdsforhold, som senere er fremkommet, er det imidlertid jordlovsudvalgets og matrikeldirektoratets opfattelse, at (D) ikke kan antages at have fast bopæl på den nævnte ejendom (i den forstand, hvori udtrykket anvendes i landbrugsloven), og at erklæringen herom af 12. maj 1977 således indholdsmæssigt var urigtig.

Jeg finder ikke i denne sammenhæng at burde tilkendegive nogen opfattelse vedrørende dette spørgsmål. Såfremt det imidlertid lægges til grund, at (D) ikke i landbrugslovens forstand har fast bopæl på ..., og at hendes erklæring herom således ikke var rigtig, er det min opfattelse, at de foreliggende oplysninger i sagen ikke giver grundlag for at antage, at hun (og (B)) eller landinspektør (C) bevidst har afgivet urigtige oplysninger eller bevidst fortiet oplysninger af væsentlig betydning for sagen. Jeg bemærker herved, at kriteriet »fast bopæl« synes at have et andet og mere snævert indhold, end der antages at gælde i andre lovgivnings-

mæssige sammenhænge, jfr. ovenfor, at kriteriets særlige indhold ikke er kommet til udtryk i (ordlyden af) landbrugsloven eller de administrative regler, der er udstedt i henhold til loven, men bygger på landbrugsministeriets praksis, og at der forud for ændringen af landbrugsloven ved lov nr. 263 af 8. juni 1978 ikke - så vidt ses - forelå trykte vejledninger m. v. om bopælskriteriet. Jeg henviser i denne forbindelse til det, der er anført nedenfor under punkt 3.

Såfremt matrikeldirektoratets beslutning af 14. februar 1980 om at tilbagekalde tilsagnet af 30. maj 1978 imidlertid bygger på den opfattelse, at der af parterne (D), (B) eller landinspektør (C) bevidst er afgivet eller for-tiet væsentlige oplysninger for sagen, beder jeg direktoratet om nærmere at begrunde denne opfattelse.

Jeg går ud fra, at matrikeldirektoratet i denne forbindelse også tager stilling til, hvorvidt der forud for tilsagnet af 30. maj 1978 for jordlovsmyndighederne har foreligget nærmere oplysninger om (D's) bopælsforhold m. v. og i bekræftende fald, hvilken betydning dette bør tillægges. Jeg henviser herved til det, der er anført nedenfor under punkt 4.

Jeg skal endelig bemærke, at jeg ved bedømmelsen af matrikeldirektoratets tilsagn i skrivelsen af 30. maj 1978 til landinspektør (C) er gået ud fra, at tilsagnet bygger på realitetsprøvelse af udstyknings- og sammenlægningsansøgningen og var udtryk for en endelig stillingtagen til de betingelser, der ville blive stillet herfor, jfr. herved bestemmelsen i § 61 i landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 604 af 20. december 1976 om udstykningsarbejder m. v. Jeg bemærker herved, at matrikeldirektoratet bl. a. i skrivelsen af 14. februar 1980 har betegnet skrivelsen af 30. maj 1978 som et »tilsagn«, og at der tales om »tilbagekaldelse« af dette. Jeg går ud fra, at matrikeldirektoratet om fornødent nærmere redegør for, hvorledes tilsagnet efter direktoratets opfattelse retligt skal bedømmes.

...

3) Bestemmelsen i landbrugslovens § 13, stk. 2 (som affattet før lovændringen af 8. juni 1978) indeholder som nævnt ingen udtrykkelig angivelse af, at en sammenlægningsansøgning som den foreliggende kan afslås under hensyn til, at erhververen ikke har fast bopæl på en landbrugs-ejendom.

Jeg har imidlertid forstået, at der siden 1973 har udviklet sig en praksis herom, og at det bopælskriterium, der er blevet anvendt, svarer til det, der følges efter den nævnte lovændring, og som nu er beskrevet i landbrugsministeriets vejledning af december 1978 om landbrugslovens be-

stemmelser om erhvervelse af adkomst på landbrugsejendomme (det vil sige reglerne i lovens kapitel V).

...

Jeg anmoder jordlovsudvalget og matrikeldirektoratet om så vidt muligt nærmere at redegøre for den praksis i den nævnte henseende, der er blevet fulgt efter bestemmelsen i landbrugslovens § 13, stk. 2 (som affattet før ændringen ved lov nr. 263 af 8. juni 1978), samt om at oplyse, om den nævnte praksis har været bekendtgjort eller på anden måde gjort offentligt tilgængelig, f. eks. gennem omtale i vejledninger, artikler osv.»

I skrivelse af 25. marts 1981 meddelte matrikeldirektoratet mig bl. a. følgende:

»...

ad 1) Matrikeldirektoratet skal hertil bemærke, at tilbagekaldelsen - således som anført i ombudsmandens skrivelse ... - udelukkende skyldes en ændret vurdering af (D's) bopælsforhold, idet de i matrikeldirektoratets skrivelse af 30. maj 1978 anførte betingelser for endelig godkendelse af udstykningen var opfyldt.

For så vidt angår de omstændigheder, der er indgået i vurderingen ved afgørelsen (tilbagekaldelsen) må navnlig anføres det forhold, at (D) efter matrikeldirektoratets og jordlovsudvalgets opfattelse ikke kan anses at opfylde landbrugslovens bestemmelser om fast bopæl ..., og at der efter det oplyste ... var andre interesserede købere, der opfyldte landbrugslovens betingelser for at kunne erhverve suppleringsjord. Der er således lagt vægt på, at jorderne til (B's) landbrugsejendom i forbindelse med udstykning og nedlægning af ejendommen skulle sammenlægges med landbrugsejendomme i overensstemmelse med landbrugslovens betingelser for supplerung.

Matrikeldirektoratet er enig i de i ombudsmandens skrivelse under pkt. 1 a) anførte bemærkninger, idet der for så vidt angår praksis vedrørende administrationen af »uhensigtsmæssig ejendomsfordeling« tillige kan henvises til betænkning nr. 795 om en fremtidig landbrugspolitik (bilagshæfte 2, s. 168).

For så vidt angår de under pkt. b) og c) anførte skadevirkninger for sælgeren (B), der må antages forøget som følge af den medgåede tid inden tilbagekaldelsen, må matrikeldirektoratet dels beklage en række omstændigheder ved sagens ekspedition, jfr. ad pkt. 2, dels på baggrund af de nu foreliggende oplysninger erkende, at hensynet til sælgeren (B) må tillægges en afgørende vægt ved vurderingen af tilbagekaldelsen.

Matrikeldirektoratet er enig i de i ombudsmandens skrivelse under pkt. 1 d) ovenfor anførte bemærkninger. Der kan dog henvises nærmere til begrebet »fast bopæl« nedenfor under ad pkt. 3.

Af de af ombudsmanden indhentede oplysninger fra (A), jfr. skrivelse af 29. oktober 1980, fremgår det endvidere, at det ikke er muligt for (B) at opnå den tidligere (den 28. februar 1977) med (D) aftalte pris ved salg til sammenlægning med anden landbrugsejendom, idet ejerne af de to naboejendomme, der kunne komme på tale, ikke vil overtage arealerne til denne pris ...

På baggrund af de foran anførte bemærkninger finder matrikeldirektoratet, efter forudgående drøftelse med statens jordlovsudvalg, at hensynet til sælgeren, herunder den lange tid, der er medgået i sagen, de dispositioner, sælge-

ren i mellemtiden har truffet, og den økonomiske udvikling i ejendomspriserne m.v., nu må tillægges en sådan vægt, at afgørelsen ved matrikeldirektoratets skrivelse af 14. februar 1980 må ændres, således at den ansøgte udstykning og supplerings af (D's) landbrugsejendom kan godkendes.

Ministeriet har derfor under d.d. meddelt endelig godkendelse af denne udstykning ...

...

ad 3) Matrikeldirektoratet skal hertil bemærke, at der for så vidt angår fortolkningen af begrebet »fast bopæl« efter landbrugslovens § 13, stk. 2, har været anlagt den samme fortolkning, som har været anvendt ved administrationen af begrebet »fast bopæl« efter lovens kap. V.

Det kan endelig oplyses, at særtryk af lov nr. 300 af 6. juni 1973 blev udsendt af matrikeldirektoratet til de praktiserende landinspektører med cirkulærskrivelse af 3. juli 1973 ... I Landinspektørens Meddelelsesblad af 13. september 1974 er der efter anmodning fra matrikeldirektoratet optaget vejledning om erklæringer om hovederhverv og bopæl på landbrugsejendomme ... De nævnte retningslinjer indeholder dog ikke vejledning med hensyn til forståelsen af begrebet »fast bopæl«.

Der kan i øvrigt henvises til den nærmere omtale af praksis i jordlovsudvalgets skrivelse af 16. marts 1981, jfr. også bilagshæfte 2 (s. 168) til betænkningen om en fremtidig landbrugspolitik.

Den omhandlede praksis har ikke været bekendtgjort eller på anden måde været gjort tilgængelig, f. eks. gennem omtale i vejledninger, artikler m.v.

...«

I skrivelse af 1. april 1981 meddelte jeg matrikeldirektoratet, at jeg havde meddelt landboforeningen, at jeg gik ud fra, at foreningen var indforstået med, at jeg ikke foretog videre i sagen.