

## KOMMUNALAFDELINGEN

Jens Hvolbæk  
Stoubyvej 63  
Sillestrup  
4872 Idestrup

2)-3) se bagest

Dato: 19. februar 1999  
Kontor: 2. kommunekontor  
J. nr.: 1997/1220/395-1  
Sagsbeh.: ikm  
Fil-navn: Sydfalster Kommune

De har ved brev af 29. maj 1996 klaget til Indenrigsministeriet over en udtalelse af 15. maj 1996 fra Tilsynsrådet for Storstrøms Amt vedrørende Sydfalster Byråds beslutning om at betale for flytning af en gyllebeholder, som var opført ulovligt af gårdejer Per Skov Mortensen. De har endvidere klaget over, at byrådet ikke begrænsede kommunens udgifter til flytningen ved at standse opførelsen af gyllebeholderen, da der første gang blev klaget til Storstrøms Amtskommune over opførelsen.

Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af Deres sag.

Det er Indenrigsministeriets opfattelse, at Sydfalster Byråds beslutning om at betale for flytningen af den ulovligt opførte gyllebeholder ikke har været ulovlig. Ministeriet finder endvidere ikke, at Sydfalster Byråd har været forpligtet til at standse opførelsen af gyllebeholderen.

Indenrigsministeriet skal beklage den sene besvarelse af Deres henvendelse.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigsministeriets opfattelse.

### Sagens baggrund:

Det fremgår af sagen, at Per Skov Mortensen ved et fortrykt skema "Anmeldelse om byggearbejde, der ikke kræver byggetilladelse" den 12. oktober 1994 anmeldte til Sydfalster Kommune, at han ønskede at opføre en avls- og driftsbygning på ejendommen matr.nr. 4-a m.fl. Fiskebæk By, Skelby. Det fremgik af et medsendt kortbilag, at der var tale om en fritliggende gyllebeholder. I det fortrykte skema var det blandt andet anført, at kommunen ville undersøge, om det anmeldte var i overensstemmelse med anden lovgivning. Sydfalster Kommune meddelte Per Skov Mortensen den 26. oktober 1994, at byggeriet kunne iværksættes.

Ved brev af 17. april 1995 til Storstrøms Amtskommune klagede Socialdemokratiet for Gedser og omegn over, at kommunen havde givet tilladelse til opførelse af ovennævnte gyllebeholder.

Ved brev af 17. maj 1995 til Sydfalster Kommune meddelte Storstrøms Amtskommune, at fritliggende gyllebeholdere kun lovligt kan opføres, når der foreligger tilladelse efter planlovens landzonebe-

stemmelse i § 35, stk. 1, og indkaldte i den anledning sagens parter til et møde.

Ved brev af 7. juni 1995 til Sydfalster Kommune ansøgte Ken Pedersen, Falsters Landboforening, på vegne af Per Skov Mortensen om efterfølgende lovliggørelse af gyllebeholderen ved landzonetilladelse. På vegne af Per Skov Mortensen forbeholdte han sig samtidig ret til at gøre et erstatningsansvar gældende ved et eventuelt senere krav om flytning af gyllebeholderen.

Sydfalster Kommune videresendte ansøgningen ved brev af 27. juni 1995 til Storstrøms Amtskommune med kommunens anbefaling om, at der blev meddelt landzonetilladelse. I brevet anførte kommunen blandt andet følgende:

"Til sagen skal kommunen anføre, at byggeanmeldelsen til ovennævnte anlæg tilgik kommunen 12.10.1994, hvor sagen blev behandlet, uden det gav anledning til bemærkninger. Ansøgeren kunne herefter påbegynde arbejdet.

Sagen blev vurderet i forhold til planloven, hvor der i § 36, stk. 2 er anført: "Der kræves dog tilladelse efter § 35, stk. 1, for så vidt angår beliggenheden og udformningen af bygninger som omhandlet i stk. 1, nr. 3, der opføres uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer."

Da en gyllebeholder ikke er registreret i BBR som en bygning, har det hidtil været kommunens opfattelse, at disse ikke var omfattet af planlovens § 35, stk. 2.

Det er først i forbindelse med Naturklagenævnets udsendelse af sine afgørelser i foråret 1995, kommunen blev opmærksom på, at Naturklagenævnet opfatter gyllebeholdere som værende omfattet af planlovens § 36, stk. 2, og på det tidspunkt var byggeriet påbegyndt og klage indsendt til amtet, hvilket kommunen var orienteret om via kopi fra klager."

Den 6. oktober 1995 vedtog Storstrøms Amtskommune at meddele Per Skov Mortensen en lovliggørende landzonetilladelse på nærmere bestemte vilkår vedrørende den opførte gyllebeholder.

Storstrøms Amtskommunes afgørelse blev påklaget til Naturklagenævnet, som i brev af 29. december 1995 traf afgørelse om fjernelse af gyllebeholderen. I brevet er blandt andet anført følgende:

"Nævnet lægger til grund, at årsagen til, at der ikke i tide blev søgt om zonestilladelse er, at kommunen ikke, som den ifølge bygge Lovgivningen er forpligtet til, jf. Bygningsreglement 82, kapitel 13.9.5, stk. 6, konstaterede den manglende overensstemmelse med planloven og sørgede for, at der blev indhentet den fornødne tilladelse efter planlovens § 35.

Ejeren var således efter det oplyste i god tro, da han lod gylletanken opføre det pågældende sted, hvorfor det yderligere må lægges til grund, at kommunen vil være erstatningsansvarlig over for ejeren for udgifter i forbindelse med flytning af gylletanken."

Sydfalster Byråd traf på et møde den 13. februar 1996 beslutning om at tilbyde Per Skov Mortensen erstatning for de faktiske udgifter til flytning af gyllebeholderen inden for et indhentet prisoverslag på 325.000 kr. Om baggrunden for beslutningen er det i beslutningsprotokollen anført, at det i Naturklagenævnets afgørelse er anført, at kommunen vil være erstatningsansvarlig.

Byrådet meddelte Per Skov Mortensen i brev af 15. februar 1996 beslutningen om at yde ham erstatning.

Ved brev af 15. februar 1996 klagede De, der på daværende tidspunkt var medlem af Sydfalster Byråd, til Tilsynsrådet for Storstrøms Amt over byrådets beslutning af 13. februar 1996, idet De anførte, at Sydfalster Byråd havde besluttet at betale erstatning til Per Skov Mortensen uden at tage stilling til, hvem der var ansvarlig i sagen. De ønskede i den forbindelse at få oplyst, hvorvidt kommunen burde have været bekendt med, at der kræves landzonetilladelse i sager som den foreliggende.

I den anledning udtalte tilsynsrådet ved brev af 15. maj 1996 følgende om kommunens udbetaling af erstatning til Per Skov Mortensen:

”Det giver sig selv, at en kommune bør kende og administrere i overensstemmelse med landets lovgivning. I det omfang en kommunal beslutning, der hviler på en forkert lovfortolkning, påfører borgerne tab, vil de berørte borgere kunne anlægge erstatningssag mod kommunen ved domstolene.

I hvilket omfang Sydfalster Kommune i det foreliggende tilfælde er forpligtet til at betale erstatning for udgifterne ved flytning af gylletanken, er et privatretligt spørgsmål, der falder uden for tilsynsrådets kompetence.

Det er dog tilsynsrådets opfattelse, at der på baggrund af Naturklagenævnets udtalelse ikke er grundlag for at antage, at Sydfalster Byråds beslutning den 13. februar 1996 om at tilbyde gylletankens ejer erstatning er ulovlig.”

I klagen af 29. maj 1996 til Indenrigsministeriet anførte De, at De fandt det forkert, at byrådet havde vedtaget at betale for flytningen af gyllebeholderen alene på grundlag af Naturklagenævnets afgørelse. De fandt endvidere, at arbejdet med opførelsen af gyllebeholderen burde have været standset, da der første gang blev klaget over byggeriet. De gjorde herved gældende, at kommunens udgifter dermed kunne have været begrænset, idet det alene var fundamentet til gyllebeholderen, der på det tidspunkt var opført.

Efter anmodning fra Indenrigsministeriet om en udtalelse meddelte Tilsynsrådet for Storstrøms Amt ved brev af 9. september 1996, at tilsynsrådet kunne henholde sig til udtalelsen af 13. maj 1996.

#### **Indenrigsministeriets udtalelse:**

Indenrigsministeriet skal indledningsvis udtale, at de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder – Indenrigsministeriet og de for hvert amt nedsatte tilsynsråd – fører tilsyn med, at amtskommunerne og kommunerne overholder lovgivningen, jf. §§ 47 og 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 59 af 29. januar 1998).

Det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligt retlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse.

De kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke tage stilling til, om amtskommunernes og kommunernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så

længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Tilsynet omfatter alene den lovgivning, der særligt retter sig til kommunerne og offentlige myndigheder. Tilsynsmyndighederne kan derfor ikke tage stilling til spørgsmål af privatretlig karakter, herunder sager vedrørende kommunernes almindelige erstatningsansvar.

Tilsynsmyndighederne påser dog, at kommunernes og amtskommunernes privatretlige dispositioner ikke foretages i strid med almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, idet amtskommunerne og kommunerne altid, også når de handler privatretligt, er undergivet disse begrænsninger i deres råden.

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

En kommune har efter almindelige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det følger af sådanne grundsætninger, at kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner.

Der henvises herved til Mogens Heide-Jørgensen, *Den Kommunale Interesse*, 1993, s. 344 ff og 371 ff og Erik Harder, *Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og statsligt tilsyn 1994*, s. 182 ff, samt betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, s. 65 f.

En kommune må imidlertid antages lovligt at kunne yde et beløb til en enkeltperson, når dette er begrundet i varetagelsen af hensynet til at begrænse kommunens udgifter til erstatning, herunder udgifter i forbindelse med gennemførelse af en retssag.

Ved udøvelse af dette skøn over, hvornår der med henblik på at begrænse kommunens udgifter til erstatning bør ydes et beløb til en enkeltperson, må der indrømmes kommunen et vist spillerum, der blandt andet omfatter vurderingen af, hvorvidt kommunen ved en retssag ville blive dømt erstatningsansvarlig. I denne vurdering må blandt andet indgå spørgsmålet om, hvorvidt kommunen har tilsidesat sine forpligtelser efter lovgivningen.

Byggeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998, indeholder bl.a. følgende bestemmelser vedrørende kommuners byggesagsbehandling:

”§ 2. Loven finder anvendelse ved:

a. opførelse af ny bebyggelse og tilbygning til bebyggelse

...

§ 16. Arbejder, der er omfattet af § 2, må ikke påbegyndes uden byggetilladelse fra kommunalbestyrelsen.

...

Stk. 3. I bygningsreglementet kan der fastsættes bestemmelser om, at kommunalbestyrelsen ikke må meddele tilladelse efter stk. 1, før der er meddelt nødvendig tilladelse efter anden lovgivning til det ansøgte.

...

*Stk. 4.* I bygningsreglementet kan der optages bestemmelser om indskrænkninger i kravene om tilladelser som nævnt i stk. 1 og stk. 2, herunder bestemmelser, der helt eller delvis undtager bestemte arter af bebyggelse fra kravene.

...

§ 16 A. Kommunalbestyrelsen påser i sagsbehandlingen, at denne lov og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes.

...

*Stk. 3.* Bliver kommunalbestyrelsen opmærksom på et ulovligt forhold, skal den søge forholdet lovliggjort, medmindre det er af ganske underordnet betydning.

...

§ 17. Det påhviler den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige forhold, som er i strid med denne lov eller de i medfør af loven udfærdigede forskrifter. Består forholdet i en ulovlig brug af ejendommen, påhviler pligten tillige brugeren."

Bygningsreglement af 1. december 1982 med tilhørende tillæg 1-9 (BR 82), som var gældende på tidspunktet for Per Skov Mortensens anmeldelse i 1994, indeholdt blandt andet følgende bestemmelse:

#### **"Kap 13.9.5 Byggesagsbehandling.**

*Stk. 1.* De nedenfor angivne lempelser gælder for ejendomme, som er beliggende i landzone, jf. lov om by- og landzoner. Lempelserne gælder kun for avls- og driftsbygninger ved land- og skovbrugsejendomme, der ikke kræver tilladelse efter lov om by- og landzoner...

*Stk. 2.* I stedet for ansøgning om byggetilladelse efter byggeloven og bygningsreglementets kap. 1 skal der foretages skriftlig anmeldelse til kommunalbestyrelsen om det arbejde, der agtes udført.

...

*Stk. 6.* Kommunalbestyrelsen skal undersøge, om det anmeldte byggearbejde er i strid med følgende anden lovgivning: By- og landzonelov, kommuneplanlov, lov om sommerhuse og camping, naturfredningslov, bygningsfredningslov, skovlov, sandflugtslov, miljøbeskyttelseslov, vandforsyningslov, arbejdsmiljølov, lov om offentlige veje, privatvejslov, lov om varmforsyning og brandlov."

Det fremgår af de ovenfor nævnte bestemmelser i byggeloven og det dagældende bygningsreglement, at opførelse af en avls- og driftsbygning skal anmeldes til kommunalbestyrelsen, som er forpligtet til blandt andet at undersøge, hvorvidt byggeriet forudsætter meddelelse af en landzonetilladelse.

Spørgsmålet om landzonetilladelse er reguleret i lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 563 af 30. juni 1997 som senest ændret ved lov nr. 1022 af 23. december 1998. Bestemmelserne om landzonetilladelse i planloven, som trådte i kraft den 1. januar 1992, erstattede reglerne herom i by- og landzoneloven. Planloven indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”§ 35. I landzoner må der ikke uden tilladelse fra landzonemyndigheden foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. dog §§ 36-38.

...

*Stk. 4.* Amdtsrådet er landzonemyndighed....

...

§ 36. Tilladelse efter § 35, stk. 1, kræves ikke til:

...

3) Byggeri, der er erhvervmæssigt nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet, jf. dog stk. 2.

...

*Stk. 2.* Der kræves dog tilladelse efter § 35, stk. 1, for så vidt angår beliggenheden og udformningen af bygninger som omhandlet i stk. 1, nr. 3, der opføres uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer.

...

#### § 51. ...

*Stk. 2.* Amtsrådet påser overholdelsen af §§ 35 og 36 og regler, der med hjemmel i § 3 er fastsat for administrationen af §§ 35 og 36, medmindre kommunalbestyrelsen er landzonemyndighed i det pågældende område, jf. § 35, stk. 4.

*Stk. 3.* Kommunalbestyrelsen skal foretage indberetning til amtsrådet, når kommunalbestyrelsen får kendskab til et ulovligt forhold i tilfælde, hvor amtsrådet efter stk. 2 er tilsynsmyndighed."

Indenrigsministeriet har ved en gennemgang af Deres henvendelse ikke fundet grundlag for at antage, at tilsynsrådet har tilsidesat lovgivningen, eller at den retsopfattelse, tilsynsrådet har givet udtryk for, er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag.

Indenrigsministeriet har herved lagt vægt på, at det følger af byggelovgivningen, jf. byggelovens § 16 A, samt BR 82 afsnit 13.9.5, stk. 6, at kommunen var forpligtet til at vurdere, hvorvidt det anmeldte byggeri krævede landzonetilladelse efter planloven, at Sydfalster Kommunes meddelelse af 26. oktober 1994 måtte forstås således, at byggeriet efter kommunens opfattelse ikke krævede en landzonetilladelse, og at Naturklagenævnet i afgørelsen om, at der ikke kunne meddeles en lovliggende landzonetilladelse, anførte, at kommunen måtte anses for erstatningsansvarlig over for Per Skov Mortensen.

Indenrigsministeriet finder på den baggrund ikke, at der er grundlag for at antage, at Sydfalster Byråd, ved at betale den i sagen omhandlede erstatning, er gået ud over rammerne for det skøn, der tilkommer kommunen i sager om begrænsning af udgifter til erstatning.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Sydfalster Kommune burde have standset opførelsen af gyllebeholderen i april 1995 for derved at begrænse sit erstatningsansvar, bemærkes, at det er amtskommunen, der er tilsynsmyndighed i sager vedrørende landzonetilladelse, jf. planlovens § 51. Sydfalster Kommune havde således ikke kompetence til at standse opførelsen af gylletanken.

Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Storstrøms Amt og Sydfalster Kommune.

Med venlig hilsen

Hanna Ege