



INDENRIGSMINISTERIET
KOMMUNALAFDELINGEN

Allinge-Gudhjem Kommunalbestyrelse
Skovløkken 4, Tejn
3770 Allinge

Dato: 26. januar 2000
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 1999/1221/401-1
Sagsbeh.: HE
+ bilag

Økonomiudvalget i Allinge-Gudhjem Kommune har i brev af 7. december 1999 til Indenrigsministeriet meddelt, at udvalget på vegne af kommunalbestyrelsen anker Tilsynsrådet for Bornholms Amts annullation af 22. november 1999 af kommunens beslutning af 30. august 1999 om at meddele Holger Brandt Kofoed dispensation til helårsbeboelse på ejendommen Olaf Rudesvej 2, Allinge.

Det fremgår af sagen, at Holger Brandt Kofoed i brev af 11. august 1999 rettede henvendelse til kommunen vedrørende muligheden for at anvende ovennævnte ejendom til det helårsbyggeri, han agtede at opføre på ejendommen.

I brev af 30. august 1999 til Holger Brandt Kofoed anførte Allinge-Gudhjem Kommune bl.a. følgende:

”Økonomiudvalget har den 23. august 1999 efter en konkret vurdering af sagen besluttet at give Dem en dispensation fra det generelle forbud mod helårsbeboelse på denne ejendom.

Ved beslutningen har økonomiudvalget lagt vægt på, at områdets karakter ikke vil ændres af en helårsbeboelse på denne ejendom. Dispensationen er en personlig ret for Dem og Deres ægtefælle, og den bortfalder derfor ved ejerskifte og ved fraflytning.

Hvis De senere sælger ejendommen, skal den nye ejer derfor søge kommunen om en tilsvarende dispensation, såfremt han ønsker at benytte boligen til helårsbeboelse.

Da områdets karakter ikke vil ændres af en fortsættelse af helårsbeboelsen, er det økonomiudvalgets vurdering, at en dispensation også vil blive givet til den nye ejer.

Dispensationen kan dog kun træffes efter en konkret vurdering på tidspunktet for ansøgningen.

...”

I breve af 8. og 23. oktober 1999 til tilsynsrådet klagede Helle og Steen Gornitzka, som ejede en nabogrund til Holger Brandt Kofoeds grund, over byggeriet på grunden og anmodede tilsynsrådet om at standse byggeriet.

I brev modtaget den 3. november 1999 i Allinge-Gudhjem Kommune anmodede tilsynsrådet kommunen om en udtalelse om sagen. Tilsynsrådet anmodede i den forbindelse kommunen om at redegøre for, hvilke hensyn der havde været afgørende for meddelelsen af dispensation i det konkrete tilfælde, herunder hvilke personlige forhold hos ansøgeren, der havde været lagt til grund.

I brev af 4. november 1999 til tilsynsrådet anførte Allinge-Gudhjem Kommune bl.a. følgende:

”...

Vejledningen om Planloven beskriver den hidtidige praksis, men det nævnes også, at der kan tænkes visse udvidelser af begrebet ”særlige tilfælde”, blandt andet med henvisning til ”pensionistreglen” i Planlovens § 41.

Det fremgår også af vejledningen, at der ved den konkrete vurdering kan indgå overvejelser om sommerhusområdets karakter, herunder antallet af helårsbeboelser i området.

I det konkrete tilfælde har kommunalbestyrelsen lagt vægt på, at området ligger bynært og at områdets karakter ikke vil ændres af en helårsbeboelse på denne ejendom.

Det kan i den forbindelse oplyses, at denne sag er den første ansøgning om helårsbeboelse i det pågældende område.

Der er i det konkrete tilfælde også lagt vægt på, at ansøgeren er pensionist og vil nyde sit otium i boligen. Selvom ansøgeren ikke har ejet ejendommen i en årrække, har kommunalbestyrelsen i det konkrete tilfælde fundet det rimeligt at sidestille ham med pensionister omfattet af ”pensionistreglen”, da hensynet til områdets karakter som nævnt ikke taler derimod.

...”

Ved brev af 10. november 1999 til Allinge-Gudhjem Kommune suspendede tilsynsrådet kommunens beslutning om at meddele Holger Brandt Kofoed dispensation til helårsbeboelse. Som begrundelse herfor anførte tilsynsrådet bl.a. følgende:

”...

Af det materiale, Tilsynsrådet har modtaget ... fremgår:

at lokalplan nr. 03-13 med bestemmelse om sommerhusstatus for det pågældende område blev vedtaget af kommunalbestyrelsen den 20. marts 1996,

Samtidig udgik en bestemmelse i kommuneplanen om overgang til byzone til helårsbeboelse

at miljøministeren forinden ved brev af 26. januar 1996 havde indkaldt lokalplanen, idet denne indeholdt en bestemmelse om overførsel til byzone, men at ministerens indkaldelse blev frafaldet, da kommunen ved brev af 7. februar 1996 havde tilkendegivet, at forslaget ville blive ændret,

at kommunen i august 1996 udbød grundene til salg. Af udbudsmaterialet fremgår, at "ansøgning om dispensation til helårsbeboelse på grundene indgives til kommunen",

at Skov- og Naturstyrelsen ved brev af 11. august 1996 modtog udbudsmaterialet fra en borger (...), og at Skov- og Naturstyrelsen foranlediget heraf i brev af 16. oktober 1996 med kopi til kommunen redegjorde for reglerne om dispensation til helårsbeboelse i sommerhusområder. Det fremgår heraf, at dispensation kun kan meddeles i særlige tilfælde og som en personlig dispensation til ejeren. Efter hidtidig praksis er bestemmelsen blevet praktiseret meget restriktivt, idet det har været et klart formål at forhindre almindelig helårsbeboelse i sommerhusområder. Der er som hovedregel kun meddelt dispensation i følgende tilfælde

- til ejere eller forpagtere af dagligvarebutikker, når det har været nødvendigt af hensyn til virksomhedens drift
- til personer, der i forbindelse med erhvervelsen af ejendommen fejlagtigt af kommunen har fået oplyst, at denne lovligt kunne benyttes til helårsbeboelse
- ved alvorlig sygdom invaliditet, hvor en rimelig tilværelse kun har kunnet opnås i sommerhuset
- til pensionister, der har ejet ejendommen i mindst 5 år, og som ønsker at nyde deres otium i huset

Det må således vurderes konkret i hvert enkelt tilfælde, om en eller flere af ovennævnte forudsætninger er til stede i forbindelse med evt. meddelelse af dispensation til helårsbeboelse i det af lokalplanen omfattede område.

...

Det er ... tilsynsrådets opfattelse, at Planlovens § 40, stk. 2, hvorefter kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan dispensere fra forbudet mod helårsbeboelse, fortsat i overensstemmelse med Plan- og miljøstyrelsens redegørelse i brev af 16. oktober 1996 skal fortolkes restriktivt, og at dispensation således **alene** kan gives ud fra personlige hensyn til ansøgeren.

Reglen i planlovens § 41, hvorefter en pensionist, der har ejet en ejendom i 8 år, har en personlig ret til helårsbeboelse, kan efter Tilsynsrådets opfattelse ikke finde anvendelse, hverken direkte eller analogt, især ikke i betragtning af, at ansøgeren i det konkrete tilfælde end ikke har beboet ejendommen inden dispensationsansøgningen.

Når det tages i betragtning,

at miljøministeren allerede ved indkaldelsen af lokalplanforslaget i 1996 tilkendegav, at området skulle bevares som sommerhusområde

at Skov- og Naturstyrelsen i anledning af en konkret henvendelse fra en borger i brev af 11. august 1996 præciserede den restriktive dispensationspraksis over for kommunen,

at kommunen i udbudsmaterialet har stillet dispensationsmulighed i udsigt og ved sin dispensationskrivelse af 30. august 1999 tilkendegiver, at også en senere erhverver af ejendomme vil kunne opnå dispensation

at kommunen såvel i sin dispensation som i redegørelsen til Tilsynsrådet lægger vægt på områdets karakter

er det Tilsynsrådets opfattelse, at kommunen ved meddelelse af dispensationen og ved tilkendegivelsen i brev af 30. august 1999 af, at en ny erhverver også vil kunne forvente dispensation, har forfulgt et i forhold til Planloven ulovligt formål, nemlig at ændre området fra et sommerhusområde til et helårsområde.

På baggrund heraf er det Tilsynsrådets opfattelse, at den meddelte dispensation er klart ulovlig og desuden af en sådan karakter, at betingelsen for suspension som udgangspunkt må være til stede.

Som tidligere anført kan suspension dog kun ske, såfremt væsentlige hensyn, herunder til private interesser, ikke taler herimod.

Det er imidlertid Tilsynsrådets opfattelse, at hensynet til den borger, som har fået dispensation på det foreliggende grundlag, ikke afgørende taler imod en suspension, idet der efter Tilsynsrådets opfattelse dels er vægtige modstående (private og offentlige) interesser i områdets bevarelse som sommerhusområde, dels i sidste ende må være i den pågældende borgers interesse, at det retlige grundlag er afklaret, forinden yderligere investeringer foretages.

...”

I brev af 19. november 1999 til tilsynsrådet anførte Allinge-Gudhjem Kommunalbestyrelse, at den medgav, at formuleringen i dispensationen af 30. august 1999 om en tilsvarende dispensation til en fremtidig erhverver af ejendommen kunne give anledning til en utilsigtet opfattelse omkring en fremtidig erhververs mulighed for at opnå dispensation til helårsbeboelse. Kommunen anførte videre:

”Kommunens tilkendegivelse skal naturligvis forstås således, at også en ny ejer skal opfylde de individuelle betingelser for at opnå dispensation til helårsbeboelse.

Herudover finder kommunen, at Tilsynsrådets opfattelse af kommunens hensigt med den givne dispensation i forhold til planlovens formål ikke er korrekt. Det har ikke ved den meddelte dispensation været kommunalbestyrelsens hensigt at tilstræbe en generel ændring af området fra et sommerhusområde til helårsområde.

At kommunen i anden sammenhæng har søgt det omhandlede areal overført til byzone kan ikke tages til indtægt for en antagelse om, at kommunen ved at meddele en enkelt dispensation har forfulgt et ulovligt formål.

...”

Ved brev af 22. november 1999 annullerede tilsynsrådet kommunens ovennævnte beslutning og anførte en begrundelse herfor enslydende med begrundelsen for suspensionen i brevet af 10. november 1999.

I kommunens brev af 7. december 1999 til Indenrigsministeriet er det bl.a. gjort gældende, dels at den omhandlede dispensation, som er meddelt efter § 40, stk. 2, i lov om planlægning, er lovlig, dels at de nødvendige betingelser for tilsynsrådets suspension og efterfølgende annullation ikke har været opfyldt. Vedrørende spørgsmålet om den omhandlede dispensations lovlighed har kommunen ud over tidligere fremførte argumenter bl.a. anført, at de fire eksempler, der er nævnt i Skov- og Naturstyrelsens brev af 16. oktober 1996 som tilfælde, i hvilke der kan meddeles dispensation efter planlovens § 40, stk. 2, ikke er udtømmende, og at kommunen ikke har meddelt dispensation til helårsbeboelse på nogen af de andre grunde i området. Kommunen har som begrundelse for, at den meddelte dispensation ikke er ulovlig, endvidere henvist til et af kommunen udarbejdet notat af 6. december 1999, hvori er anført bl.a. følgende:

”...

Kommunen har ikke på noget tidspunkt været i tvivl om, at området er sommerhusområde, og at den eneste måde at ændre områdets status på er en planmæssig ændring, hvor området ved lokalplan overføres til byzone.

Kommunen har i overensstemmelse med dette foreslået en planmæssig ændring overfor amtsrådet, ligesom området både i kommuneplan 1986, Kommuneplan 1992 og lokalplanforslaget fra 1996 blev foreslået overført til byzone.

Kommunen har således på intet tidspunkt haft til hensigt at ændre området fra et sommerhusområde til et helårsområde ved dispensationer efter Planlovens § 40, stk. 2.

...

Miljø- og Energiministeriet er endvidere i Vejledning om Planloven inde på, at der på grund af de nye regler i Planlovens § 41 vil kunne tænkes visse udvidelser af begrebet ”særlige tilfælde”, således at personer, der konkret kan sidestilles med personer, der har en ret efter § 41, får meddelt dispensation til helårsbeboelse.

Hvad der konkret menes med disse overvejelser fra ministeriets side, kan kommunen ikke gennemskue, men det gør i hvert tilfælde ikke retsgrundlaget klarere.

Der må nødvendigvis tænkes på personer/pensionister, der ikke opfylder betingelserne efter § 41 eller som ikke efter hidtil praksis har kunne få dispensation efter § 40, stk. 2, hvis forholdene i det konkrete tilfælde taler for en dispensation. Der må i det mindste være tvivl om dette.

Under alle omstændigheder viser ministeriets overvejelser, at de 4 nævnte ”typetilfælde” ikke kan være udtømmende, da ministeriet selv forudsætter udvidelser.

Tilsynsrådet lægger i sin afgørelse vægt på, at ansøgeren i det konkrete tilfælde end ikke har beboet ejendommen inden dispensationsansøgningen.

Dette argument kan efter kommunens opfattelse ikke være afgørende, idet både ”Pensionistreglen” efter § 41 og ministeriets henstilling om at give dispensationer til pensionister, der har ejet ejendommen i 5 år, og som ønsker at nyde deres otium i huset, ikke forudsætter, at ejendommen har været bebygget.

Kommunens dispensation i det konkrete tilfælde er endvidere efter kommunens opfattelse udtryk for en restriktiv praksis, idet der i området kun er meddelt dispensation for en enkelt ejendoms vedkommende.

Kommunen har solgt samtlige 11 grunde, og der er ikke ansøgt om en eneste dispensation til helårsbeboelse på de øvrige 10 grunde. Der er således intet grundlag for at antage, at området som følge af dispensationer vil ændre karakter fra et sommerhusområde til et helårsområde.

...

Det er ikke korrekt, at kommunen har stillet en dispensationsmulighed i udsigt i udbudsmaterialet.

Kommunen har oplyst køberne om eksistensen af Planlovens § 40, stk. 2, men har på intet tidspunkt stillet en dispensation i udsigt....

...

Tilsynsrådet antager, at en dispensation **alene** kan gives ud fra personlige hensyn til ansøgeren.

Efter kommunens opfattelse er dette udtryk for en mere snæver fortolkning af bestemmelsen, end der er retsgrundlag for.

Det fremgår af Vejledning om Planloven, at der ved vurderingen af, om der bør meddeles dispensation, bør indgå, om hensynet til det pågældende sommerhusområde som rekreativt område gør det påkrævet, at antallet af helårsbeboelser inden for området begrænses.

Ansøgerens personlige forhold er naturligvis det primære ved vurderingen, men efter de nævnte bemærkninger i vejledningen kan det ikke være ulovligt, at kommunen **også** har lagt vægt på områdets karakter.

Kommunen skal jo netop i sin dispensationspraksis forhindre almindelig helårsbeboelse i sommerhusområder, og er derfor forpligtet til at inddrage områdets karakter sine overvejelser.

...”

Indenrigsministeriet har telefonisk den 23. december 1999 henledt kommunens opmærksomhed på, at en beslutning efter § 60, stk. 7, i den kommunale styrelseslov om at anke tilsynsrådets afgørelse i sagen i givet fald skal træffes af kommunalbestyrelsen i et møde.

I brev af 29. december 1999 til Indenrigsministeriet har Allinge-Gudhjem Kommunalbestyrelse herefter meddelt, at kommunalbestyrelsen på et ekstraordinært møde samme dag har tilsluttet sig økonomiudvalgets anke i ovennævnte brev af 7. december 1999.

Tilsynsrådet har på baggrund af Indenrigsministeriets anmodning om en udtalelse om sagen i brev af 11. januar 2000 anført, at tilsynsrådet kan henholde sig til sin afgørelse af 22. november 1999, idet tilsynsrådet har tilføjet bl.a. følgende som begrundelse for afgørelsen:

”... at Holger Brandt Kofoed i sin ansøgning om dispensation anmoder om ”bekræftelse på, at jeg senere kan sælge det helårshus, som jeg agter at opføre på adressen Olaf Rudesvej 2, Allinge, som helårshus.”, hvilket af kommunen bekræftes med formuleringen ”Da områdets karakter ikke vil ændres af en fortsættelse af helårsbeboelsen er det økonomiudvalgets vurdering, at en dispensation også vil blive givet til den nye ejer.”

Det fremgår direkte af planlovens § 40, stk. 2, at dispensation fra forbuddet mod helårsbeboelse kun kan meddeles i særlige tilfælde og som en personlig dispensation til ejeren.

For så vidt angår Tilsynsrådets annullation af dispensationen skal bemærkes, at Tilsynsrådet er – og var – bekendt med styrelseslovens § 61, stk. 1, nr. 3, hvorefter en annullation af en beslutning, der er bragt til udførelse, kun kan ske, såfremt væsentlige hensyn, særlig til private interesser ikke taler herimod. Tilsynsrådet er – og var – ligeledes bekendt med den restriktive praksis omkring annullation, som har været gældende hidtil, såvel i kraft af Indenrigsministeriets praksis som de teoretiske fremstillinger af emnet. Tilsynsrådets medlemmer var af sekretariatet inden afgørelsen blev truffet, grundigt vejledt om disse regler.

Det er imidlertid Tilsynsrådets opfattelse, at lovens formulering giver mulighed for en skønsmæssig afvejning af de private interesser, som eventuelt kunne være til hinder for en annullation, jfr. at der skal være tale om ”væsentlige” interesser. Dette må som en logisk konsekvens indebære, at også modstående interesser kan medtages i vurderingen af, om annullation bør ske eller ej. Tilsynsrådet har ved vurderingen lagt meget vægt på, at der er tale om en **klart** ulovlig dispensation, og at der var stærke private interesser som talte **for**, at en åbenbar ulovlighed blev standset. Hertil kommer, at også den offentlige interesse i, at gældende lovgivning overholdes i forhold til alle borgere, vejede tungt i Tilsynsrådets overvejelser.

Det skal bemærkes, at der ikke i den hidtidige praksis på området ses at have foreligget tilfælde, hvor der har været rejst spørgsmål om annullation af en ulovlig kommunal beslutning, som udover at være begunstigende for en enkelt borger medfører retstab for en anden, større gruppe af private borgere.

Det er fortsat Tilsynsrådets opfattelse, at disse forhold vejer tungere end hensynet til den enkelte borger, som har fået dispensation, hvorfor man indstiller, at tilsynsrådets afgørelse stadfæstes.

...”

Skov- og Naturstyrelsen har på baggrund af Indenrigsministeriets anmodning om en udtalelse fra styrelsen om, hvorvidt den omhandlede dispensation er i overensstemmelse med lov om planlægning, i brev af 25. januar 2000 anført bl.a. følgende:

”Planlovens § 40, stk. 2, 1. pkt., svarer med redaktionelle ændringer til § 7 a, stk. 2, i lov om sommerhuse og camping m.v. (sommerhusloven). Sommerhuslovens § 7 a, stk. 1 og 2, havde følgende ordlyd:

”§ 7 a. En beboelsesbygning i et sommerhusområde må ikke anvendes til overnatning i perioden fra 1. oktober til 31. marts. Dog må overnatning i den nævnte periode ske i forbindelse med kortvarige ferieophold, weekends eller lignende.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde give tilladelse til, at en beboelsesbygning i et sommerhusområde som nævnt i stk. 1 må anvendes til overnatning fra 1. oktober til 31. marts ud over kortvarige ferieophold m.v.

...."

Om administrationen af sommerhuslovens § 7 a, stk. 2, er der i Miljøministeriets cirkulære af 1. juli 1983 bl.a. anført følgende:

"Inden der træffes afgørelser efter § 7 a, stk. 2, bør kommunerne indhente oplysninger om følgende forhold:

- husstandens størrelse og sammensætning.
- bygningernes teknisk-konstruktive standard og egnethed til helårsbeboelse.
- bygningernes størrelse.
- vej- og kloakforhold i området samt eventuel vintervedligeholdelse.
- andre relevante oplysninger til bedømmelse af ansøgningen, herunder forholdet til den øvrige planlægning i området."

Af Miljø- og Energiministeriets vejledning om planloven (november 1996) fremgår bl.a. følgende om administrationen af planlovens § 40, stk. 2:

"I hidtidig praksis er bestemmelsen blevet administreret meget restriktivt, idet det har været et klart formål at forhindre almindelig helårsbeboelse i sommerhusområder. Der er således som hovedregel kun meddelt dispensation i følgende tilfælde:

- Til ejere eller forpagtere af dagligvarebutikker og hoteller, restauranter og virksomhed med uddannelsesmæssigt, kulturelt eller forskningsmæssigt formål, når det har været nødvendigt af hensyn til virksomhedens drift.
- Til personer, der i forbindelse med erhvervelsen af ejendommen fejlagtigt af kommunen har fået oplyst, at denne lovligt kunne benyttes til helårsbeboelse.
- Ved alvorlig sygdom og invaliditet, hvor en rimelig tilværelse kun har kunnet opnås i sommerhuset, mens helbredsmæssige årsager i øvrigt normalt ikke har bevirket, at der er givet dispensation.

I Vejledning af 3. juli 1989 om dispensation fra forbudet mod helårsbeboelse i sommerhusområder henstillede Miljøministeriet endvidere, at der ud fra menneskelige hensyn tillige meddeles dispensation til folkepensionister, der har ejet sommerhuset i mindst 5 år, og som ønsker at nyde deres otium i huset.

Det har ved planlovens vedtagelse været en klar forudsætning, at dispensationsbestemmelsen stadig skal administreres i overensstemmelse med hidtidig praksis og vejledninger, herunder den nævnte henstilling om dispensation til folkepensionister, der har ejet sommerhuset i 5 år. Der vil imidlertid på grund af de nye regler i planlovens § 41, jf. nærmere herom nedenfor, kunne tænkes visse udvidelser af begrebet "særlige tilfælde", således at personer, der konkret kan sidestilles med personer, der har en ret efter § 41, får meddelt dispensation til helårsbeboelse.

....

Før dispensation meddeles, bør kommunalbestyrelsen vurdere, om huset er egnet til helårsbeboelse. Men der bør ikke stilles krav om, at huset opfylder alle de i bygningsreglementet fastsatte krav til en helårsbolig, da dispensationen alene meddeles til ansøgeren (og evt. ægtefælle eller samlever)."

På baggrund af ovenstående er der efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse ingen tvivl om, at det aldrig har været hensigten med bestemmelserne i sommerhuslovens § 7 a, stk. 2, og planlovens § 40, stk. 2, at der skulle være mulighed for at meddele dispensation til helårsbeboelse i en bolig i et sommerhusområde, der på tidspunktet for dispensationsafgørelsen endnu ikke er opført.

Skov- og Naturstyrelsen finder allerede af den grund, at Allinge-Gudhjem Kommunes afgørelse af 30. august 1999 om dispensation til helårsbeboelse på ejendommen beliggende Olaf Rudesvej 2, Allinge, falder uden for den i planlovens § 40, stk. 2, indeholdte hjemmel for kommunalbestyrelsen til i særlige tilfælde at dispensere fra det generelle forbud mod helårsbeboelse i boliger i sommerhusområder.

I relation til den af Allinge-Gudhjem Kommune fremførte argumentation vedrørende Holger Brandt Kofoeds pensionist-status skal Skov- og Naturstyrelsen dernæst bemærke følgende:

Af Miljø- og Energiministeriets vejledning om planloven fremgår ganske vist, at der som følge af indførelsen af planlovens § 41 vil kunne tænkes visse udvidelser af begrebet "særlige tilfælde" i planlovens § 40, stk. 2.

Dette indebærer dog ingen ændringer i forhold til den i Miljøministeriets vejledning af 3. juli 1989 indeholdte henstilling, der således fortsat omfatter samme personkreds som på udstedelsestidspunktet - dvs. folkepensionister, der har ejet et sommerhus (og ikke blot ejendommen) i 5 år eller mere. Der lægges således alene op til, at kommunalbestyrelsen kan meddele dispensation efter planlovens § 40, stk. 2, til personer, der konkret kan side-stilles med personer, der har en ret efter planlovens § 41, idet der efter omstændighederne vil kunne siges at foreligge et "særligt tilfælde". Det kan f.eks. dreje sig om en person, som har ejet en ejendom i et sommerhus-område i mindst 8 år, og som er pensioneret uden at være omfattet af den i § 41 angivne pensionist-definition.

Det fremgår ikke af sagen, hvor længe Holger Brandt Kofoed har været ejer af ejendommen beliggende Olaf Rudesvej 2, Allinge, men eftersom de omhandlede sommerhusgrunde blev udbudt til salg i august 1996, kan varigheden af ejerskabet ikke overstige ca. 3½ år.

Også på den baggrund foreligger der efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse ikke en situation, der er omfattet af udtrykket "særlige tilfælde" i planlovens § 40, stk. 2."

Indenrigsministeriet skal i den anledning meddele følgende:

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 offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999).

De kommunale tilsynsmyndigheder kan således ikke tage stilling til spørgsmål om hensigtsmæssigheden af en kommunes dispositioner, men alene til spørgsmålet om dispositionens lovlighed.

Bestemmelserne i § 61, stk. 1 og 7, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999) har følgende ordlyd:

"§ 61. Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden sætte beslutningen ud af kraft. Under behandlingen af sagen kan tilsynsmyndigheden midlertidigt suspendere den pågældende beslutning. Er beslutningen bragt til udførelse, kan den dog kun suspenderes eller sættes ud af kraft, hvis

- 1) en part over for tilsynsmyndigheden skriftligt fremsætter begæring herom,
- 2) der ikke efter anden lovgivning er en klageinstans og
- 3) væsentlige hensyn, særlig til private interesser, ikke taler herimod.

...

Stk. 7. Tilsynsrådets afgørelser efter stk. 1 kan af kommunalbestyrelsen ankes til indenrigsministeren. ...”

§ 40 og § 41 i planloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 551 af 28. juni 1999) har følgende ordlyd:

”§ 40. En bolig i et sommerhusområde må bortset fra kortvarige ferieophold m.v. ikke anvendes til overnatning i perioden fra 1. oktober til 31. marts, medmindre boligen blev anvendt til helårsbeboelse, da området blev udlagt til sommerhusområde, og retten til helårsbeboelse ikke senere er bortfaldet, jf. § 56, stk. 2.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde dispensere fra forbudet i stk. 1. En dispensation bortfalder ved ejerskifte, og når boligen ikke længere anvendes til helårsbeboelse.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens afgørelse efter stk. 2 kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

§ 41. En pensionist, der ejer en bolig i et sommerhusområde, har en personlig ret til at benytte boligen til helårsbeboelse, når pensionisten har ejet ejendommen i 8 år. Retten til helårsbeboelse bortfalder dog, hvis der nedlægges forbud mod, at boligen anvendes til helårsbeboelse efter reglerne om boligtilsyn i kapitel 9 i lov om byfornyelse. Bestemmelserne i kapitel VII i lov om midlertidig regulering af boligforholdene finder ikke anvendelse på boliger, der benyttes til helårsbeboelse efter 1. pkt.

Stk. 2. Ved pensionist forstås en person på 67 år og derover, en person over 60 år, der oppebærer pension eller efterløn, samt en førtidspensionist i henhold til lov om social pension.

Stk. 3. En pensionists ægtefælle, samlever eller nært beslægtede kan sammen med pensionisten benytte boligen til helårsbeboelse. Efter pensionistens død kan ægtefællen, samleveren eller den nært beslægtede fortsætte med at benytte boligen til helårsbeboelse. Ved fraflytning bortfalder denne ret.

Stk. 4. Dør pensionisten uden at efterlade sig en ægtefælle eller samlever, har en anden person, der har haft fælles husstand med pensionisten, ret til at fortsætte med at benytte boligen til helårsbeboelse.

Stk. 5. Retten efter stk. 3 og 4 bortfalder ved fraflytning.”

Allinge-Gudhjem Kommunes beslutning om i medfør af planlovens § 40, stk. 2, at meddele en dispensation fra forbudet mod helårsbeboelse til Holger Brandt Kofoed, er blevet bragt til udførelse, hvorfor de særlige betingelser i § 61, stk. 1, nr. 1-3, skal være opfyldt for, at det kommer på tale at suspendere eller annullere beslutningen.

Som det fremgår af affattelsen af § 61, stk. 1, 3. pkt., i den kommunale styrelseslov, er der tale om en snævert afgrænset adgang til at foretage suspension eller annullation af en beslutning, der er bragt til udførelse.

I bemærkningerne til bestemmelsen (FT 1989-90, tillæg A, sp. 5221) er bl.a. anført følgende:

”Den gældende begrænsning forekommer ubegrundet i de tilfælde, hvor der er meddelt en borger en ulovlig bebyrdende forvaltningsafgørelse, som den pågældende ønsker annulleret. Hvis der i et sådant tilfælde ikke er

et væsentligt modhensyn, navnlig til andre borgere, og der ikke er nogen klageinstans, er det vanskeligt at begrundede, at det forhold, at kommunalbestyrelsens beslutning er bragt til udførelse, skal sikre kommunalbestyrelsen imod annullation og dermed tillige forringe borgerens retsstilling”.

Efter § 61, stk. 1, nr. 1, kræves der en skriftlig begæring om annullation fra borgeren, der er part i sagen, og der vil derfor næppe blive tale om annullation af ulovlige begunstigende afgørelser, jf. den kommenterede kommunale styrelseslov, 1996, side 251. Betingelsen om, at væsentlige hensyn, særligt til private interesser, ikke taler imod annullation, vil navnlig forhindre, at der sker annullation i tilfælde, hvor en sag har flere parter, og hvor den kommunale afgørelse er begunstigende for én af parterne. Det må således antages, at en rent begunstigende afgørelse i praksis vanskeligt vil kunne tænkes annulleret, allerede fordi parten eller parterne næppe kan have interesse i at opfylde betingelsen i bestemmelsens § 61, stk. 1, nr. 1, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 521

Holger Brandt Kofoed har ved meddelelsen om dispensation fra forbudet mod helårsbeboelse modtaget en begunstigende afgørelse. Tilsynsrådet har imidlertid fundet, at hensynet til den pågældende ikke afgørende taler imod en annullation, idet det må være i vedkommendes interesse, at det retlige grundlag er afklaret, forinden yderligere investeringer foretages. Tilsynsrådet har endvidere i sin udtalelse til Indenrigsministeriet anført, at efter ordlyden af § 61, stk. 1, nr. 3, kan der foretages en skønsmæssig afvejning, hvorefter hensynet til stærke private interesser og det offentliges interesse i, at lovgivningen overholdes, vil kunne veje så tungt, at en beslutning vil kunne annulleres, uanset at modstående private interesser, fx hensynet til en borger, der har fået en ulovlig dispensation, taler imod annullation.

Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at en suspension eller annullation af en begunstigende afgørelse efter ministeriets opfattelse er udelukket, når der ikke foreligger en begæring herom fra den part, der har modtaget den begunstigende afgørelse, idet der i så fald er væsentlige hensyn til private interesser, der taler herimod, jf. § 61, stk. 1, nr. 3, i den kommunale styrelseslov og den ovenfor nævnte litteratur.

Det er herefter Indenrigsministeriets opfattelse, at tilsynsrådet ikke har haft grundlag for at suspendere eller annullere den omhandlede dispensationsbeslutning.

På den baggrund ophæver Indenrigsministeriet tilsynsrådets afgørelse af 22. november 1999 om at annullere den nævnte beslutning, jf. den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 1, og § 61 a, stk. 1.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede dispensation har været lovlig, finder Indenrigsministeriet, at det på baggrund af Skov- og Naturstyrelsens udtalelse af 25. januar 2000 om sagen må lægges til grund, at der ikke har været hjemmel i planlovens § 40, stk. 2, til Allinge-Gudhjems Kommunes afgørelse om at meddele dispensation til helårsbeboelse til Holger Brandt Kofoed, allerede fordi der på dispensationstidspunktet endnu ikke var opført en bolig på ejendommen.

Indenrigsministeriets er på den baggrund enig med tilsynsrådet i, at den omhandlede dispensationsbeslutning er ulovlig. Beslutningen har imidlertid hverken kunnet suspenderes eller annulleres som følge af ulovligheden, allerede fordi betingelsen i § 61, stk. 1, nr. 3, i den kommunale styrelseslov som ovenfor nævnt ikke er opfyldt.

Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Indenrigsministeriet har sendt kopi af dette brev til Tilsynsrådet for Bornholms Amt, Holger Brandt Kofoed, Helle og Steen Gornitzka, Skov- og Naturstyrelsen og Naturklagenævnet.

De indsendte sagsakter vedlægges.

Med venlig hilsen

Hanna Ege