

Til lovforslag nr. L 94. Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 8. december 1999

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om planlægning

(Klager over retlige spørgsmål i forbindelse med afgørelser om afvikling af ulovlige helårsbeboelser i boliger i sommerhusområder)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til miljø- og energiministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Naturklagenævnets afgørelse af 14. oktober 1999, som har givet anledning til nærværende lovforslag, er optrykt som bilag til betænkningen.

Herefter indstiller *udvalget* lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et mindretal (Venstres medlemmer af udvalget) kan tilslutte sig lovforslaget. Ministeren udtalte ved besvarelsen af spørgsmål 6 til L 204, folketingsåret 1998-99, som er omdelt på dette lovforslag, jf. bilag 10: »Det følger af planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, at retlige spørgsmål altid kan påklages til Naturklagenævnet. Det gælder også for de retlige spørgsmål, der knytter sig til afviklingsdispensationsordningen.

Lovforslaget fastholder også for afviklingsdispensationer planlovens hovedregler, hvorefter der ikke kan klages over kommunalbestyrelsens skønsmæssige beslutninger.

Jeg har således ikke fundet grundlag for at fravige planlovens hovedprincipper i nærværende lovforslag.« Efter denne udtalelse fandt Venstre ikke anledning til at fremsætte ændringsforslag til L 204.

Ved Naturklagenævnets afgørelse af 14. oktober 1999, som er optrykt som bilag til betænkningen, har nævnet imidlertid afvist at behandle en klage over en afgørelse om afviklingsdispen-

sation, også for så vidt angår retlige spørgsmål i forbindelse hermed.

I forlængelse af Naturklagenævnets afgørelse spurgte folketingsmedlem Hans Christian Schmidt (V) ved spørgsmål nr. S 479, folketingsåret 1999-2000: »... hvilke lovgivningsmæssige konsekvenser ministeren vil drage af afgørelsen for at bringe retstilstanden i overensstemmelse med det i afgørelsen nævnte ministersvar til Miljø- og Planlægningsudvalget, jf. L 204, spørgsmål 6 af den 3. maj. (MPU – L 204, bilag 13)?«

Hertil svarede ministeren: »Regeringen vil snarest, efter planen inden udgangen af november 1999, fremsætte et lovforslag, der skal sikre, at alle afgørelser om »afviklingsdispensationer« – også allerede truffne afgørelser – efter § 3, stk. 1, i lov nr. 1022 af 23. december 1998, som ændret ved lov nr. 371 af 2. juni 1999, kan påklages til Naturklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål.«

Da nærværende lovforslag er i overensstemmelse hermed, kan Venstre tilslutte sig forslaget.

Et andet mindretal (Dansk Folkepartis medlem af udvalget) kan tilslutte sig lovforslaget, da retten til at klage over kommunalbestyrelsernes afgørelser i dispensationssager nu indsættes i lovforslaget. Det er dog beklageligt, at ikke også kommunalbestyrelsernes skønsmæssige afgørelser i forbindelse med et afslag på en dispensationsansøgning kan påklages.

Der kan i øvrigt henvises til, at DF i forbindelse med 1. behandling af L 204, folketingsåret 1998-99 udtalte: »Dispensationsordningerne er

Bet. o. lovf. vedr. planlægning

fuldstændig umulige for kommunerne at administrere, og der tages derfor ikke hensyn til borgerens retssikkerhed. Man fratager endda samtidig borgerne retten til at klage over kommunernes afgørelser i dispensationssagerne.«

Da det fremgik af L 204, folketingsåret 1998-99, § 3, stk. 6, (nu § 3, stk. 5, i lov nr. 371 af 2. juni 1999), at kommunalbestyrelsens afgørelse ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, fremsatte DF et ændringsforslag, der skulle sikre, at der blev mulighed for, at dispensationsafgørelser kunne påklages. Dette ændringsforslag blev forkastet af Folketinget ved 2. behandling.

Endvidere har DF med bekymring konstateret, at der er kommuner, der ikke tager de vidtgående menneskelige hensyn, der fremgår af lovens intentioner. Selv ikke hvis dispensationsansøgere gennem en længere årrække har beboet deres sommerhuse hele året, gives der afviklingsdispensationer af en passende længde.

Netop denne situation havde DF søgt hindret gennem et ligeledes forkastet ændringsforslag til L 204, folketingsåret 1998-99, der indebar, at alle ansøgere skulle have en dispensationsret. Også dette ændringsforslag blev forkastet af Folketinget.

Vedrørende kommunernes skønsmæssige beføjelse til at meddele dispensation anførte ministeren ved besvarelsen af spørgsmål 4 til L 204, folketingsåret 1998-99, som er omdelt på dette lovforslag, jf. bilag 9, at han dog i den forbindelse ville »understrege, at det er hensigten med lovforslaget, at der ved afviklingen af den ulovlige helårsbeboelse skal tages rimeligt hensyn til de helårsbeboere, som måske i en længere årrække har boet ulovligt i deres sommerhus uden reaktioner herpå fra kommunalbestyrelsen.

Jeg lægger derfor til grund, at kommunerne i deres dispensationspraksis – herunder i længden af de givne dispensationer – tager vidtgående menneskelige hensyn, og at det vil være hovedreglen, at personer som de ovennævnte får en afviklingsdispensation af passende længde.«

For så vidt angår borgernes retssikkerhed, lægger DF endvidere vægt på, at det sikres, at ingen personer, der har fået afslag på en dispensationsansøgning, lider et retstab. Ministeren har i forlængelse heraf ved besvarelsen af spørgsmål 1 til lovforslaget udtalt: »Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at det med lovforslaget tilsigtes at undgå, at nogen person lider retstab. Efter min mening falder Skov- og Naturstyrelsens brev fint i tråd med denne målsætning.«

Martin Glerup (S) Pernille Blach Hansen (S) Inger Bierbaum (S) Lis Greibe (S)

Niels Bloch Jespersen (S) Jørn Jespersen (SF) fmd. Ebbe Kalnæs (CD) Vibeke Peschardt (RV)

Søren Kolstrup (EL) Hans Christian Schmidt (V) Bodil Thrane (V) Jørgen Winther (V)

Jens Vibjerg (V) Henriette Kjær (KF) nfm. Gitte Seeberg (KF) Svend Aage Fauverholdt (DF)

Ole M. Nielsen (KRF)

Frihed 2000 havde ikke medlemmer i udvalget.

Naturklagenævnets afgørelse af 14. oktober 1999

NATURKLAGENÆVNET

14. oktober 1999

Afgørelse

i sagen om dispensation fra forbudet mod helårsbeboelse i sommerhusområder – principielt spørgsmål om klageadgang

I anledning af en klage over et retligt spørgsmål i forbindelse med et afslag, som en kommune har meddelt på en ansøgning efter § 2, stk. 5, i lov nr. 1022 af 23. december 1998, som ændret ved lov nr. 371 af 2. juni 1999 om ændring af lov om planlægning om helårsbeboelse i et sommerhusområde, har Naturklagenævnet taget stilling til det principielle spørgsmål om, hvorvidt sådanne afgørelser kan påklages til Naturklagenævnet:

Bestemmelsen om forbud mod helårsophold i sommerhusområder og kommunalbestyrelsens mulighed for i særlige tilfælde at dispensere herfra fandtes før planloven i sommerhusloven. Efter denne lov kunne kommunalbestyrelsens afgørelser om dispensation påklages i sin helhed.

Med planloven – lov nr. 388 af 6. juni 1991 – der trådte i kraft den 1. januar 1992, fastsattes som § 40, stk. 1:

»En bolig i et sommerhusområde må bortset fra kortvarige ferieophold m.v. ikke anvendes til overnatning i perioden fra 1. oktober til 31. marts ...«

Det fastsattes herefter som § 40, stk. 2:

»Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde dispensere fra forbudet i stk. 1...«

Klagereglerne fastsattes i lovens § 58, idet det i stk. 1 var fastsat, at amtsråds og kommunalbestyrelsers afgørelser om forhold, der var omfattet af loven, kunne påklages for så vidt angår retlige spørgsmål, »jf. dog stk. 2-6«. Det var herefter i bestemmelsens stk. 5 fastsat, at kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 40, stk. 2, ikke kunne påklages til anden administrativ myndighed.

Planloven ændredes med lov nr. 920 af 25. november 1992, som trådte i kraft den 1. januar 1993. Med denne lov blev bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsens afgørelse om dispensation efter § 40, stk. 2, ikke kan påklages til anden

administrativ myndighed, flyttet, således at den placeredes i § 40, stk. 3, med følgende ordlyd:

»Kommunalbestyrelsens afgørelse efter stk. 2 kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed«.

I lovbemærkningerne til denne bestemmelse er det anført:

»Forslaget tilsigter at tilvejebringe en bedre systematik. Der er ingen forskel i forhold til gældende ret, jf. planlovens § 58, stk. 5, 2. pkt.«

Naturklagenævnet har stedse forstået bestemmelsen i § 40, stk. 3, som en undtagelse fra lovens hovedregel om, at retlige spørgsmål kan efterprøves, d.v.s. som en egentlig endelighedsbestemmelse, således at hverken retlige eller skønsmæssige spørgsmål kan efterprøves. Klager over retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunalbestyrelsens afgørelse om dispensation efter lovens § 40, stk. 2, er derfor blevet afvist fra realitetsbehandling.

Planlovens sommerhusbestemmelser ændredes med lov nr. 1022 af 23. december 1998 (Håndhævelse af forbud mod ny helårsbeboelse i sommerhusområder m.v.), som trådte i kraft den 1. januar 1999. Ved denne lov blev kommunalbestyrelserne pålagt at påbyde enhver, som hvert år pr. 1. oktober var registreret i CPR med bopæl i en bolig i et sommerhusområde, som ikke lovligt kan anvendes til helårsbeboelse, at fraflytte boligen. Som en overgangsbestemmelse er det i ændringslovens § 2, stk. 2, fastsat, at kommunens forpligtelse til at meddele flyttepåbud kun gælder i forhold til personer, som efter den 20. oktober 1998 blev registreret i en bolig i et sommerhusområde.

Denne ændringslov ændredes på ny med lov nr. 371 af 2. juni 1999 (Afvikling af de før den 21. oktober 1998 etablerede ulovlige helårsbeboelser i boliger i sommerhusområder), som –

for de bestemmelsers vedkommende, der vedrører denne sag – trådte i kraft den 1. juli 1999.

Ændringsloven tilføjedes hermed en § 3, hvor efter kommunalbestyrelsen »kan meddele dispensation fra forbudet mod anvendelse af en bolig til helårsbeboelse, jf. § 40, stk. 1, i lov om planlægning, til en person, der før den 21. oktober 1998 har været registreret i CPR med bopæl i en sådan bolig ...«. Ændringslovens § 3, stk. 5, har samme ordlyd som ovennævnte bestemmelse i planlovens § 40, stk. 3, idet den lyder:

»Kommunalbestyrelsens afgørelser efter stk. 1 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.«

Det er i lovbemærkningerne til denne bestemmelse anført, at kommunalbestyrelsens »afgørelser i en dispensationssag ... er ... administrativt endelige«. Det er videre anført:

»Dette svarer til, hvad der gælder for afgørelser efter den almindelige dispensationsbestemmelse i planlovens § 40, stk. 2.«

I den betænkning, som Miljø- og Planlægningsudvalget den 7. maj 1999 afgav over lovforslaget, og hvormed et flertal indstillede lovforslaget til vedtagelse, er det anført, at et mindretal inden for flertallet (Venstres medlemmer af udvalget) kan tilslutte sig lovforslaget på baggrund af nogle af ministeren afgivne tilkendegivelser, idet mindretallet i betænkningen bl.a. har udtalt følgende:

»Da retlige spørgsmål ifølge lovforslaget kan indklages for Naturklagenævnet, er borgernes retssikkerhed på området tilgodeset ...«.

Den tilkendegivelse fra ministeren, som der i dette afsnit henvises til, er ministerens besvarelse af udvalgets spørgsmål nr. 6, der ikke er optrykt som bilag til betænkningen. Besvarelsen lyder således:

»Spørgsmål 6

Hvad er ministerens begrundelse for, at kommunalbestyrelsens afgørelse i dispensationssager ikke kan ankes?

Svar

Det følger af planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, at retlige spørgsmål altid kan påklages til Naturklagenævnet. Det gælder også retlige spørgsmål, der knytter sig til afviklingsdispensationsordningen.

Lovforslaget fastholder også for afviklingsdispensationer planlovens hovedregler, hvorefter

der ikke kan klages over kommunalbestyrelsens skønsmæssige beslutninger.

Jeg har således ikke fundet grundlag for at fravige planlovens hovedprincipper i nærværende lovforslag.

Lovforslagets § 3, stk. 6, svarer i øvrigt til den nuværende klagebestemmelse i planlovens § 40, stk. 3.«

Efter lovens vedtagelse udsendte Skov- og Naturstyrelsen den 14. juni 1999 en orientering til samtlige kommunalbestyrelser, tilsynsråd og politimestre om loven. Det er heri i afsnit 1.7 under overskriften »Klage« anført:

»Det fremgår udtrykkeligt af loven, at kommunalbestyrelsens afgørelser om »afviklingsdispensationer« ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.«

Den 18. juni 1999 udsendte Skov- og Naturstyrelsen imidlertid en ny orientering til samme kreds som den ovennævnte og anførte:

»I det pågældende brev (af 14. juni 1999) er det i afsnit 7.1 oplyst, at kommunalbestyrelsens afgørelser om »afviklingsdispensationer« ifølge loven ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

På givne foranledning skal det herved præciseres, at dette indebærer, at de skønsmæssige elementer i en afgørelse om »afviklingsdispensation« ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, hvorimod retlige spørgsmål kan påklages til Naturklagenævnet, jf. herved planlovens § 58, stk. 1, nr. 3.

Der bør gives klagevejledning i overensstemmelse hermed.«

Naturklagenævnets sekretariat har til brug for Naturklagenævnets stillingtagen til det principielle spørgsmål om klageadgang anmodet Skov- og Naturstyrelsen om at redegøre for den fortolkning af ændringslovens § 3, stk. 5, som er kommet til udtryk i styrelsens seneste orienteringsskrivelse af 18. juni 1999, og styrelsen er med skrivelse af 27. september 1999 fremkommet med en sådan udtalelse.

Styrelsen har anført, at man er af den opfattelse, at § 3, stk. 5, i den specielle tidsbegrænsede dispensationsordning ikke afskærer klager over retlige spørgsmål, hvilket styrelsen finder fremgår af lovens forarbejder. Styrelsen har i den forbindelse henvist til ministerens besvarelse af spørgsmål nr. 6 fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg og til udvalgsbetænkningens oplysning om, at et mindretal i udvalget har lagt

vægt på, »at retlige spørgsmål ifølge lovforslaget kan indklages for Naturklagenævnet«. Skov- og Naturstyrelsen har herudover anført, at man har vanskeligt ved at se, hvilke reale hensyn der i givet fald skulle kunne begrunde en fuldstændig afskæring af klageadgangen.

Naturklagenævnets afgørelse:

I Naturklagenævnets behandling af sagen har deltaget 10 af Naturklagenævnets 13 medlemmer (Lars Busck, Bent Hindrup Andersen, Ole Pilgaard Andersen, Jens Jørgen Bolvig, Leif Hermann, Hans Kardel, Niels Jørgen Langkilde, Hans Christian Schmidt, Jens Steffensen og Poul Søgaard).

Naturklagenævnet finder, at det må lægges til grund, at bestemmelsen i planlovens § 40, stk. 3, er en egentlig endelighedsbestemmelse, således at hverken retlige eller skønmæssige spørgsmål kan indbringes for Naturklagenævnet. Dette følger såvel af bestemmelsens ordlyd som af det ovenfor beskrevne historiske forløb, der må føre til, at bestemmelsen fortsat – i overensstemmelse med den mangeårige praksis – må forstås som en undtagelse fra planlovens hovedregel om, at retlige spørgsmål kan påklages.

Den nye bestemmelse i ændringslovens § 3, stk. 5, har en ordlyd, der er identisk med bestemmelsen i § 40, stk. 3. Spørgsmålet er, om der er grundlag for at forstå denne nye bestemmelse anderledes end bestemmelsen i § 40, stk. 3.

Ved fortolkning af – især uklare – lovbestemmelser kan der lægges vægt på lovens forarbejder, herunder navnlig det i lovbemærkningerne til bestemmelserne anførte samt tilkendegivelser i udvalgsbetænkningen. Ministerens besvarelser af spørgsmål fra udvalget kan indgå heri, især når disse er optrykt som bilag til betænkningen.

Et flertal på 8 medlemmer skal herefter udtale:

Der er tale om en – efter sin ordlyd – klar lovbestemmelse, der er formuleret som en endelig-

hedsbestemmelse. I lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen er det anført, at kommunalbestyrelsens afgørelser i en dispensations sag er administrativt endelige; og det er videre anført, at dette svarer til, hvad der gælder efter bestemmelsen i planlovens § 40, stk. 2. Der er således intet i lovbemærkningerne, der indikerer, at den nye bestemmelse skal forstås på anden måde end efter sin ordlyd og i overensstemmelse med den eksisterende enslydende bestemmelse i § 40, stk. 3.

Ministerens besvarelse af spørgsmål nr. 6 er baseret på den fejlagtige retsopfattelse, at der i relation til den gældende bestemmelse i planlovens § 40, stk. 3, er klageadgang for så vidt angår retlige spørgsmål.

Flertallet finder ikke, at der – i strid med lovbestemmelsens ordlyd og det i lovforslagets motiver i øvrigt anførte – kan lægges afgørende vægt på denne besvarelse og dermed heller ikke på den herpå baserede tilkendegivelse i udvalgsbetænkningen.

Flertallet er således af den opfattelse, at der ikke er klageadgang til Naturklagenævnet – heller ikke for så vidt angår retlige spørgsmål – for afgørelser truffet af kommunalbestyrelsen efter ændringslovens § 3, stk. 5.

Mindretallet (Niels Jørgen Langkilde og Hans Christian Schmidt) bemærker, at det efter ministerens besvarelse af spørgsmål nr. 6 må lægges til grund, at Folketinget har forudsat, at der var klageadgang som anført. Mindretallet finder derfor, at loven må forstås således, at der er klageadgang til Naturklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål.

I overensstemmelse med flertallets opfattelse må klager, der indgives til Naturklagenævnet over retlige spørgsmål i forbindelse med de nye bestemmelser i planloven om dispensation fra forbudet mod helårsbeboelse (afviklingsdispensation), herefter afvises fra realitetsbehandling.

På Naturklagenævnets vegne

Marianne Jensen

Afgørelsen er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. planlovens § 58, stk. 3. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62, stk. 1.