

D O M

Afsagt den 25. oktober 2013 af Østre Landsrets 19. afdeling
(landsdommerne Bo Østergaard, Linde Jensen og Lotte Virkelyst Johansen (kst.)).

19. afd. nr. B-3983-12:

1) Lene Dinesen

2) Torben Staal Dinesen

(begge ved advokat Anne Vilslev Petersen)

mod

Natur- og Miljøklagenævnet

(Kammeradvokaten v/advokat Britta Moll Bown)

Odense Rets dom af 22. oktober 2012 (BS 7-120/2012) er anket af Lene Dinesen og Torben Staal Dinesen med påstand om, at Natur- og Miljøklagenævnet tilpligtes at anerkende, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser af 13. juli 2011 og 6. januar 2012 er ugyldige.

Indstævnte, Natur- og Miljøklagenævnet, har påstået stadfæstelse, dog at Natur- og Miljøklagenævnet tilkendes sagsomkostninger for byretten.

Supplerende sagsfremstilling

Den omhandlede ejendom, beliggende Strandstien 157, Strib, 5500 Middelfart, ligger i et område, der i en bygningsvedtægt fra 1964 er udlagt til sommerhusområde.

Det daværende hus på ejendommen brændte den 9. februar 2008. Den daværende ejer, Susanne Lehrmann, anmeldte skaden til sit forsikringsselskab.

I januar 2009 rettede Middelfart Advokaterne på vegne Susanne Lehrmann henvendelse til Middelfart Kommune og forespurgte om bebyggelsesmulighederne på ejendommen. Kommunen besvarede henvendelsen ved brev af 6. februar 2009. Af brevet fremgår blandt andet, at ejendommen var beliggende inden for sommerhusområde, og at et eventuelt byggeprojekt skulle i høring hos Kulturarvsstyrelsen, da ejendommen var beliggende nær et fortidsminde.

I forbindelse med den verserende forsikrings sag blev der den 12. maj 2009 foretaget en besigtigelse af huset, og der blev udarbejdet en undersøgelsesrapport. Af rapporten fremgår blandt andet, at formålet med undersøgelsen var at få fastlagt omfanget af brandskaderne, således at et udbudsprojekt til håndværkere kunne udfærdiges.

Efter forsikrings sagens afslutning solgte Susanne Lehrmann ejendommen til Lene Dinesen og Torben Staal Dinesen med overtagelsesdag den 1. juni 2010. Af det betingede skøde fremgår blandt andet, at Lene Dinesen og Torben Staal Dinesen indtrådte i Susanne Lehrmanns rettigheder i forhold til forsikringsselskabet, samt at de forpligtede sig til at anvende brandforsikringssummen til genopførelse af et hus på ejendommen.

Den 7. oktober 2010 fremsendte arkitekt Karl C. K. Rasmussen på vegne Lene Dinesen og Torben Staal Dinesen facadetegninger og snit til Middelfart Kommune til brug for fastsættelse af niveauplan for den påtænkte bygning på ejendommen. Af fremsendelsesbrevet fremgår blandt andet, at arkitekten forinden havde haft en dialog med Kulturarvsstyrelsen.

Ved brev af 2. december 2010 meddelte Middelfart Kommune, at kommunen på baggrund af det fremsendte materiale havde indlagt niveauplan for det skitserede projekt. I brevet kommenterede kommunen en række dispensations- og overskridelsespunkter i det fremsendte skitseforslag, herunder blandt andet ønsket om opførelse af helårsbeboelse i et sommerhusområde. Kommunen tilkendegav, at man var positivt indstillet over for dette, da der var eksisterende helårsbeboelse på ejendommen. Det fremgik, at alle dispensationspunkter forudsatte forudgående høring af relevante parter.

Teknisk Udvalg i Middelfart Kommune gav den 16. februar 2011, som meddelt ved brev af 21. februar 2011, tilladelse til opførelse af en helårsbolig på ejendommen. Kommunen meddelte ved afgørelsen endvidere særskilt tilladelse til helårsbeboelse. Det fremgik, at naboorienteringen havde medført indsigelse, hvorefter området ønskedes fastholdt til ferieformål.

Ved brev af 6. maj 2011 orienterede Natur- og Miljøklagenævnet Middelfart Kommune om nævnets modtagelse af en klage over kommunens afgørelse. Nævnet anmodede kommunen om at redegøre for, hvordan det i afgørelsen anførte vedrørende retten til helårsbeboelse skulle forstås.

Middelfart Kommune besvarede Natur- og Miljøklagenævnets henvendelse ved brev af 23. maj 2011. Af besvarelsen fremgår blandt andet, at der ikke ved kommunens afgørelse var meddelt dispensation eller en personlig tilladelse til anvendelse af ejendommen til helårsbeboelse, og at kommunen ikke anså retten til helårsbeboelse for bortfaldet.

Natur- og Miljøklagenævnet traf afgørelse i klagesagen den 13. juli 2011, hvorved nævnet ophævede kommunens afgørelse. Afgørelsen er gengivet i byrettens dom.

Den 14. juli 2011 meddelte Middelfart Kommune dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 18 om fortidsmindebeskyttelseslinjen, og den 30. september 2011 meddelte Middelfart Kommune tilladelse til overskridelse af byggeretten på ejendommen på nogle nærmere angivne områder.

Endelig byggetilladelse til opførelse af nyt sommerhus blev meddelt ved brev af 11. oktober 2011. Ved brev af samme dato orienterede Kommunen om, at man betragtede afgørelsen af 2. december 2010 om niveauplaner som en deltilladelse efter byggeoven.

Den 18. oktober 2011 meddelte Middelfart Kommune Lene Dinesen og Torben Staal Dinesen en personlig tilladelse efter planlovens § 40, stk. 2, til anvendelse af ejendommen til helårsbeboelse.

Ved brev af 9. november 2011 anmodede Lene Dinesen og Torben Staal Dinesen Natur- og Miljøklagenævnet om at genoptage sagen, hvilket blev afvist af Natur- og Miljøklagenævnet den 6. januar 2012. Afgørelsen er gengivet i byrettens dom.

Der er efterfølgende blevet opført en bygning på ejendommen. Bygningen er i BBR-registeret registreret som sommerhus.

Forklaringer

Der er i landsretten afgivet supplerende forklaring af Torben Staal Dinesen.

Torben Staal Dinesen har supplerende forklaret blandt andet, at de havde kontakt til deres arkitekt på byggeprojektet allerede fra april eller maj måned 2010. De havde tidligere haft en sag ved Naturklagenævnet og ville derfor være sikre på, at byggeprojektet kunne gennemføres. De ville i gang hurtigst muligt, da de havde solgt deres hus. Den personlige dispensation til anvendelse af det planlagte hus til helårsbeboelse, som de fik, havde de det dårligt med, men de følte sig nødsaget til at igangsætte byggeriet i foråret 2012. Huset blev færdigt ultimo februar 2013. Han ejer en større virksomhed i Middelfart. Virksomheden har adskillige afdelinger i udlandet, hvorfor en udstationering kan blive aktuel for dem i en periode. Som det er nu, vil de i den situation være afskåret fra at udleje huset som helårsbolig.

Retsgrundlaget

Planlovens § 38 a, § 40, og § 56, stk. 2, er sålydende:

”§ 38 a. En ejendom i et sommerhusområde må, medmindre andet er fastsat i en lokalplan eller i en af de planer, der er opretholdt ved § 68, stk. 2, ikke benyttes til anden anvendelse end boligformål, jf. §§ 40 og 41. En anvendelse, der er lovligt påbegyndt senest den 12. juni 1999, kan dog fortsætte, men retten hertil bortfalder, når den ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år, jf. § 56, stk. 2.

§ 40. En bolig i et sommerhusområde må bortset fra kortvarige ferieophold mv. 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 forbuddet i stk. 1. En dispensation bortfalder ved ejerskifte, og når boligen ikke længere anvendes til helårsbeboelse.

§ 56. En tilladelse eller dispensation efter denne lov bortfalder, hvis den ikke er udnyttet, inden 3 år efter at den er meddelt, eller ikke har været udnyttet i tre på hinanden følgende år.

Stk. 2. En hidtidig ret til at udnytte en ejendom på en måde, som er i strid med § 38 a, en lokalplan eller en efter § 68, stk. 2, opretholdt plan, eller som ville kræve tilladelse eller dispensation efter denne lov, bortfalder, når retten ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år. Dette gælder, selv om retten hviler på en tilladelse eller dispensation.”

Bestemmelserne i § 56, stk. 1, og stk. 2, 1. pkt., har i det væsentlige samme indhold, som ved planlovens ikrafttræden den 1. januar 1992 (lov nr. 388 af 6. juni 1991 om planlægning).

Af lovforslaget (L 23, fremsat den 4. oktober 1990) fremgår af de specielle bemærkninger til 56:

”I stk. 1 indføres en generel forældelsesregel for ikke-udnyttede tilladelser eller dispensationer, svarende til bestemmelsen i by- og landzonelovens § 9, stk. 10. Bestemmelsen indskrænker ikke adgangen til at meddele midlertidige tilladelser eller dispensationer.

Stk. 2 svarer til sommerhuslovens § 7b, stk. 1, og lovfæster generelt den hidtidige administrative praksis, hvorefter længerevarende ophold i en hidtil lovligt eksisterende anvendelse af en ejendom indebærer, at mellemkommende lovgivning eller planlægning skal respekteres. Hvis retten til at udnytte en ejendom hviler på en egentlig tilladelse eller dispensation fra lovgivning eller planlægning, bortfalder tilladelsen eller dispensationen dog ikke på grund af ophold i udnyttelsen, medmindre dette er fastsat som et vilkår i det konkrete tilfælde eller fremgår af loven, sammenhold § 40, stk. 2 og § 41, stk. 3.”

Bestemmelsen fik sin nuværende udformning ved lov nr. 512 af 12. juni 2009 om ændring af lov om planlægning.

Af lovforslaget (L 135, fremsat den 19. februar 2009) fremgår af de almindelige bemærkninger bl.a.:

” 2.4. konsekvensrettelser, præciseringer mv.

...

Endelig foreslås det at ændre planlovens § 56. De gældende regler omhandler bortfald af tilladelser, dispensationer, rettigheder o. lign. i forskellige situationer. Bortfald efter § 56 kan ske i to forskellige sammenhænge: Efter stk. 1 vil en meddelt tilladelse eller dispensation bortfalde, hvis den ikke er udnyttet inden for 3 år. Det forudsættes, at tilladelsen mv. ikke har været udnyttet. I stk. 2 er det konsekvenserne af et kontinuitetsbrud, der reguleres. Her forudsættes en hidtidig rettighed, der udøves i strid med fx en lokalplan, eller som ville kræve en tilladelse eller dispensation efter planloven for at blive udøvet lovligt at have været udnyttet, men sker der en afbrydelse i udnyttelsen i mere end 3 på hinanden følgende år, vil retten til at udnytte tilladelsen mv. bortfalde.

De rettigheder, der omtales i stk. 2, og som vil ophøre, hvis de ikke udnyttes i 3 på hinanden følgende år, omfatter ikke rettigheder, der hviler på en egentlig tilladelse eller dispensation, såfremt der ikke i tilladelsen mv. er fastsat vilkår om rettighedens bortfald i udtrykkeligt nævnte situationer. Denne undtagelse om 'egentlige' tilladelser fremgår af de oprindelige forarbejder til bestemmelsen, se lovforslag nr. 166 af 18. januar 1990 om planlægning, FT 1989-90 Tillæg A sp. 4470, men den har ikke fundet udtryk i hverken lovtæksten eller den praksis, der har udviklet sig.

Planlovens § 56 foreslås derfor ændret, således at stk. 1 bringes i overensstemmelse med de tilsvarende bestemmelser i naturbeskyttelsesloven og råstofloven, hvorefter en tilladelse bortfalder, hvis den ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år. Stk. 2 ændres med henblik på at skabe større administrativ klarhed over de tilladelser og dispensationer, som vil være omfattet af bestemmelsen og dermed ensartethed i den heraf følgende arealanvendelse."

Sommerhuslovens § 7 b blev indført ved lov nr. 207 af 25. maj 1983 om ændring af lov om sommerhuse og camping m.v.

Sommerhuslovens § 7 b var sålydende:

"§ 7 b. Retten til at anvende en beboelsesbygning som nævnt i § 7 a, stk. 3, til helårsbeboelse bortfalder, når bygningen ikke har været benyttet til helårsbeboelse i en periode på 3 år.

Stk. 2. En dispensation til at anvende en beboelsesbygning i et sommerhusområde til helårsbeboelse bortfalder, når bygningen ikke længere anvendes til helårsbeboelse. Kommunalbestyrelsen kan dog opretholde dispensationen, hvis særlige grunde taler derfor."

Af lovforslaget (L 147, fremsat den 10. februar 1983) fremgår af de almindelige bemærkninger bl.a.:

"Forslagets baggrund.

Ved § 6 i lov nr. 288 af 26. juni 1975 om ændring af forskellige lovbestemmelser i anledning af lov om kommuneplanlægning og byggelov blev der i lov nr. 267 af 7. juni 1972 om sommerhuse og camping m.v. som § 7 a indsat en bestemmelse,

hvorefter der ikke i sommerhusområder må opføres bebyggelse til helårsbeboelse, og bestående bebyggelse ikke må tages i brug til helårsbeboelse, medmindre miljøministeren meddeler tilladelse dertil. ...

Et forbud mod helårsbeboelse i sommerhusområder fandtes allerede i gældende bygningsvedtægter og byplanvedtægter. Ved indsættelsen af forbuddet i sommerhusloven ønskede man at opretholde dette almindeligt gældende forbud.

...

Den planmæssige baggrund for forbudet mod helårsbeboelse i sommerhusområder.

Bestemmelsen om forbuddet mod helårsbeboelse i sommerhusområder er en forudsætning for opretholdelse af den i by- og landzonelovens § 2, stk. 1, foretagne opdeling af hele landet i byzoner, sommerhusområder og landzoner. For hvert af disse områder er der i lovgivningen fastsat bestemte tilladte anvendelser. Hvis der i betydeligt omfang finder andre anvendelser sted, udhules inddelingssystemet og dermed grundlaget for at varetage den fysiske planlægnings formål.

Kommunernes og andre offentlige myndigheders planlægning er foretaget ud fra den forudsætning, at sommerhusområderne kun bebos i sommerhalvåret. Der er derfor ikke i tilknytning til sommerhusområder forudsat f.eks. social- og sundhedsforanstaltninger, undervisningstilbud, offentlig transport, postbetjening, renovation og dagligvareforsyning i samme omfang som til helårsområder.

Selv om helårsbeboere i sommerhusområder i begyndelsen i en vis udstrækning vil affinde sig hermed, vil der på et senere tidspunkt opstå stærke krav om forbedring af serviceniveauet.

Imødekomme af sådanne krav vil påføre det offentlige en række uforudsete og uhensigtsmæssige drifts- og anlægsudgifter. Dette indebærer store økonomiske og planlægningsmæssige problemer for kommunerne, og hvis de ikke selv kan styre udviklingen, er der risiko for fejlinvesteringer.

Spredning af helårsbeboelse til sommerhusområderne vil endvidere vanskeliggøre en rationel udnyttelse af allerede eksisterende anlæg i byzone.

Der er også et hensyn at tage til det store flertal, der ønsker at benytte deres sommerhus som fritidshus. Kommer der et større antal helårsbeboere, vil det uundgåeligt føre til krav om gadebelysning, asfaltering af veje, anlæg af fortove m.v., og dermed vil områderne efterhånden miste deres oprindelige præg og de hermed forbundne miljømæssige kvaliteter.

En sådan udvikling kan endvidere modvirke en rekreativ udnyttelse af sommerhusområderne, idet den antagelig vil medføre en stigning i ejendomspriserne samt forøgede ejendomsskatter.

Endelig skal nævnes, at bestemmelsen også beskytter den danske natur. En gradvis overgang til helårsanvendelse af sommerhusområderne vil skabe behov for udlæg af nye rekreative områder, hvilket vil lægge et øget pres på de i forvejen begrænsede naturmæssige ressourcer, der er egnede til en rekreativ udnyttelse. Dette vil stride mod grundlaget for regionplanlægningen.

...”

Endvidere fremgår af de specielle bemærkninger til § 7 b:

” Der har været anlagt den praksis, at en længerevarende afbrydelse (ca. 1 år) af en i øvrigt lovlig helårsbeboelse i sommerhusområder medfører, at retten til helårsbeboelse bortfalder. Ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn anses det for rigtigst at lovfæste reglen. Man har anset en frist på 3 år for rimelig.

I forbindelse med meddelelse af en personlig dispensation til helårsbeboelse tinglyses en deklARATION herom på ejendommen. Normalt udformes deklARATIONEN, således at tilladelsen bortfalder ved ejerens død, ved salg, udlejning eller anden overdragelse af brugsretten til ejendommen. Dog kan ejerens ægtefælle fortsætte beboelsen på samme vilkår. Administrationen af disse ordninger har været således, at deklARATIONEN er blevet aflyst straks ved fraflytning af ejendommen. Ved den i stk. 2 foreslåede bestemmelse har man ønsket at åbne mulighed for, at dispensationen kan bevares ved korterevarende afbrydelse af beboelsen f.eks. i forbindelse med udstationering og lignende, hvor det er tanken at tage fast ophold på ejendommen igen.”

Procedure

Parterne har for landsretten gentaget deres anbringender for byretten og har i det væsentlige procederet i overensstemmelse hermed.

Lene Dinesen og Torben Staal Dinesen har supplerende gjort gældende, at omkostningerne for byretten med rette er ophævet i medfør af retsplejelovens § 312, stk. 2. Til støtte herfor har Lene Dinesen og Torben Staal Dinesen nærmere anført, at der ikke findes trykt retspraksis vedrørende forståelsen af planlovens § 56, stk. 2, i relation til nedbrændte boliger, og at sagen derfor er principiel. Endvidere har de anført, at Middelfart Kommune under hele forløbet har bidraget til deres opfattelse af, at de kunne opføre en helårsbolig på ejendommen. Af de anførte grunde bør omkostningerne for landsretten tillige ophæves, såfremt landsretten måtte stadfæste byrettens afgørelse i sagen.

Natur- og Miljøklagenævnet har supplerende gjort gældende, at nævnet skal tilkendes sagsomkostninger, jf. retsplejelovens § 312, stk. 1, også for byretten. Det forhold at der ikke findes trykt retspraksis om fortolkningen og anvendelsen af planlovens § 56, stk. 2, i netop den situation, at det lovligt eksisterende hus var nedbrændt, er ikke tilstrækkeligt til at ophæve

sagsomkostningerne. Sagen er ikke principiel, og der findes allerede retspraksis om planlovens § 56, stk. 2. Nævnet har endvidere på intet tidspunkt bidraget til Lene Dinesen og Torben Staal Dinesens opfattelse af, at de kunne opføre en helårsbolig på ejendommen. Der er derfor ikke grundlag for at fravige udgangspunktet i retsplejelovens § 312, stk. 1.

Landsrettens begrundelse og resultat

Det er ubestridt, at den omhandlede ejendom, der ligger i et sommerhusområde, på tidspunktet for branden den 9. februar 2008 havde været anvendt som og havde status af helårsbeboelse.

Spørgsmålet er derfor også for landsretten, om retten til at udnytte ejendommen til helårsbeboelse er bortfaldet, fordi retten ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år, jf. planlovens § 56, stk. 2. Det fremgår herved om sagsforløbet, at appellanterne med overtagelsesdag den 1. juni 2010 erhvervede ejendommen med henblik på genopførelse af en helårsbolig på ejendommen, at Teknisk Udvalg i Middelfart Kommune den 16. februar 2011, som meddelt ved brev af 21. februar 2011, gav tilladelse til, at ejendommen kunne anvendes til helårsbolig, at Natur- og Miljøklagenævnet den 13. juli 2011 ophævede denne afgørelse, at Middelfart Kommune den 11. oktober og den 18. oktober 2011 meddelte appellanterne henholdsvis byggetilladelse og personlig tilladelse efter planlovens § 40, stk. 2, til helårsbeboelse i sommerhus, at Natur- og Miljøklagenævnet den 6. januar 2012 afslog at genoptage sagen, at appellanternes byggeri på ejendommen blev sat i gang i april 2012, og at byggeriet er blevet afsluttet i februar 2013.

Ved vurderingen lægger landsretten vægt på, at vedtagelsen af § 7 b i lov nr. 207 af 25. maj 1983 om ændring af lov om sommerhuse og camping m.v. indebærer en lovfæstelse af en praksis, hvorefter en længerevarende afbrydelse (ca. 1 år) af en i øvrigt lovlig helårsbeboelse i sommerhusområder medførte, at retten til helårsbeboelse bortfaldt. Af retssikkerhedsmæssige hensyn blev reglen lovfæstet, idet en frist på 3 år blev anset for rimelig, jf. herved bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget (L 147/1983). Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget blandt andet, at en gradvis overgang til helårsanvendelse af sommerhusområderne vil skabe behov for udlæg af nye rekreative områder, hvilket vil lægge pres på de i forvejen begrænsede naturmæssige ressourcer, der er egnede til en rekreativ

udnyttelse, hvilket vil stride mod grundlaget for regionplanlægningen. Det fremgår af bemærkningerne til lovens § 7 a, hvorefter kommunalbestyrelsen i stk. 2 ”i særlige tilfælde” kan dispensere fra forbuddet mod helårsbeboelse, at bestemmelsen også fremtidig skal administreres restriktivt.

Landsretten finder det herefter bedst stemmende med planlovens regler om sommerhusområder, jf. herved planlovens § 38 a og § 40, og formålet hermed og med bestemmelsen i planlovens § 56, som viderefører sommerhuslovens § 7 b, at planlovens § 56, stk. 2, fortolkes med vægt på bestemmelsens ordlyd.

Landsretten tiltræder, at tidspunktet for branden – den 9. februar 2008 – fastlægger begyndelsestidspunktet for 3 års fristen, og at udnyttelse af retten til helårsbeboelse kræver en vis fysisk aktivitet på ejendommen i perioden eller i umiddelbar tilknytning til periodens udløb. Da landsretten finder, at Middelfart Kommunes tilladelse af 21. februar 2011 til helårsbeboelse, som Natur- og Miljøklagenævnet ophævede, ikke i sig selv indebærer en udnyttelse af retten til helårsbeboelse efter planlovens § 56, stk. 2, og idet det tiltrædes, at det videre forløb, herunder appellanternes forventninger, af de grunde, som byretten har anført, ikke kan føre til en anden vurdering, finder landsretten herefter, at der ikke er grundlag for at anse Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser for ugyldige.

Landsretten stadfæster derfor byrettens dom, idet landsretten finder, at Natur- og Miljøklagenævnet skal tilkendes sagsomkostninger også for byretten.

Landsretten finder, at appellanterne til Natur- og Miljøklagenævnet i sagsomkostninger for begge retter efter sagens karakter, omfang og udfald skal betale 65.000 kr. Beløbet indeholder moms og angår udgift til advokat.

Landsretten finder ikke tilstrækkeligt grundlag for at fravige udgangspunktet i retsplejelovens § 312, stk. 1, hvorefter den tabende part skal erstatte modpartens udgifter.

T h i k e n d e s f o r r e t:

Byrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for begge retter skal appellanterne, Lene Dinesen og Torben Staal Dinesen betale 65.000 kr. til indstævnte, Natur- og Miljøklagenævnet.

Det idømte betales inden 14 dage efter denne doms afsigelse.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.