



## Bindende forhåndsbesked om udlægning af sommerhusområde

FOB nr. 80.355

*Udtalt, at det ikke var holdbart, når planstyrelsen og miljøministeriet ved bedømmelsen af en sag havde lagt til grund, at en principgodkendelse fra boligministeriet om, at et område kunne anvendes til sommerhusområde, ikke havde karakter af en bindende forhåndsbesked.*

*Endvidere fundet, at det havde være rigtigst, om planstyrelsen og miljøministeriet enten havde taget udtrykkelig stilling til spørgsmålet, om et forslag til byplanvedtægt for området, hvorved området blev udlagt til sommerhusområde, kunne godkendes, eller havde sikret sig, at kommunen, der havde udarbejdet forslaget, var indforstået med, at forslaget blev anset for bortfaldet.*

*Henstillet til miljøministeriet at genoptage sagen om godkendelse af forslaget til byplanvedtægt for området.*

*(J. nr. 1978-852-142).*

Den 18. november 1980 afgav jeg følgende redegørelse i anledning af en klage over myndighedernes behandling af en anmodning om tilladelse til at foretage udstykning af nogle arealer i Bjergsted kommune til brug for sommerhusbebyggelse:

*»I. Klagen ...*

I skrivelse af 9. juni klagede advokat (A) til mig over myndighedernes behandling af en sag om udlægning af nogle ejendomme i Kaldred, Bjergsted kommune, til sommerhusområde. Advokat (A) gav udtryk for, at han fandt »sagsbehandlingen kritisabel både i formel og materiel henseende ...«. Advokaten vedlagde en nærmere redegørelse for sagen. I redegørelsen sammenfattede advokat (A) sin klage således:

*»Grundejerne har disponeret i tillid til Holbæk amts tilkendegivelse af 1962.*

*Boligministeriet har anset denne tilkendegivelse for bindende og har i konsekvens heraf i 1971 ophævet amtets udstykningsforbud og henstillet til de lokale myndigheder at lade udarbejde en byplanvedtægt for sommerhusområde på disse arealer.*

*De implicerede myndigheder har taget boligministeriets afgørelse til efterretning ...*

*... Efter grundejernes opfattelse må boligministeriets afgørelse af 1971 forpligte de pågældende myndigheder til uden unødigt ophold at tillade udlægning til sommerhusområde.*

*Det forekommer stødende, at der skulle gå over 5 år fra ministeriets henstilling til kommunens vedtagelse af forslaget til byplanvedtægt ...«*

## *II. Sagsfremstilling.*

Det omtalte område, der ønskedes (og ønskes) udlagt til sommerhusområde, og de nedenfor omtalte sommerhusområder m. v. er beliggende i Bjergsted kommune nordvest for Bregninge i en afstand af 3-5 km fra Sejrbøugten og ca. 2-3 km fra Saltbæk Vig.

Sagen omhandler navnlig følgende 3 områder:

*dels* et område, der er beliggende nordligst, og som ved Holbæk amtsråds nedennævnte skrivelse af 19. september 1962 blev godkendt som sommerhusområde; nedenfor er dette område betegnet *dels* som det nordlige område, *dels* som område B (aftaleområdet fra 1962),

*dels* et område, der er beliggende syd-sydvest for område B, og som i 1968 blev udlagt som sommerhusområde; nedenfor er dette område betegnet *dels* som »det midterste område«, *dels* som område C (aftaleområdet fra 1968),

*dels* et område, der er beliggende syd for område C, og som nedenfor hovedsagelig er betegnet *dels* som »forbudsområdet« (Holbæk amtsråds skrivelse af 17. juli 1969, jfr. nedenfor), *dels* som »Kaldred Syd« (Bjergsted kommunes forslag til byplanvedtægt nr. 4). »Kaldred Syd« omfatter den væsentligste del af »forbudsområdet« og er altså lidt mindre end dette. Det er dette sidstnævnte område, som advokat (A's) klage angår. Dette område ligger ca. 5 km fra Sejrbøugten.

...

I skrivelse af 4. juli 1962 ansøgte landinspektør (B) Holbæk amtsråd om godkendelse af et forslag til udlægning af et sommerhusområde i Torpe og Kaldred byer, Bregninge-Bjergsted kommune (område B).

I den anledning meddelte Holbæk amtsråd i skrivelse af 18. september 1962 landinspektør (B) følgende:

»...

Således foranlediget skal man herved meddele, at amtsrådet som bygningsmyndighed kan godkende et sommerhusområde omfattende matr.nr. 3o, 3q, 3u, 3r, 3s, 3b, 3p, 3x, 3v, 3n, 1e, 1k, 1d, 1i, 1a, 1c, 1z, 1n, 1o, 1f, 1b, 1h, og 1m, Torpe by, samt 20b, 21, 20d og 20o, Kaldred by, alle i Bregninge-Bjergsted kommune, på betingelse af, at der til amtsrådets godkendelse indsendes vej- og retningsplan for hele området med 10 m brede hovedadgangsveje, 8 m brede fordelingsveje og eventuelt 6 m brede, korte, blinde veje til betjening af ganske få parceller, samt mindst 1200 m<sup>2</sup> grundstørrelse.

Til videre underretning til sælgere og købere meddeles, at der ved bebyggelse vil blive krævet drikkevandsforsyning fra vandværk samt enten kloakering eller en sådan parcelstørrelse, at sivebrønde kan godkendes af sundhedsmyndighederne.

Det tilføjes, at amtsrådet i anledning af et andragende om godkendelse af udstykning til sommerhusbebyggelse af matr.nr. 3c, Kaldred har meddelt ejendomsmægler ..., Holbæk, at man vil være villig indstillet overfor en eventuel samlet plan for matr.nr. 6a og 3c, Kaldred by (der ligger i »forbudsområdet; min bemærkning), og de mellemliggende arealer (det forekommer ikke klart, om der herved sigtedes til de matrikelnumre, der ligger mellem matr.nr. 6a og 3c (og derfor i »forbudsområdet«) eller til området mellem område B og »forbudsområdet«, dvs. område C; min bemærkning), hvilket giver mulighed for samarbejde om et vandværk mellem de to områder.

Opmærksomheden henledes på, at udstykningsandragender tillige skal forelægges for fredningsnævnet og for fredningsplanudvalget.

...«

I september 1967 udarbejdede BregningeBjergsted sogneråd (i samarbejde med arkitektkontoret i Holbæk amtskommune) en »dispositionsplan for nyt sommerhusområde i Kaldred«.

Planen omfatter område C, der som nævnt er beliggende syd for område B og nord for »forbudsområdet«.

Nærmere oplysninger om det retlige grundlag for planen fremgår ikke af det materiale, der har foreligget for mig.

I skrivelse af 15. marts 1968 til bl. a. landinspektør (B) meddelte Holbæk amtsråd, at amtsrådet havde godkendt dispositionsplanen for et nyt sommerhusområde i Kaldred (område C), og at amtsrådet som bygningsmyndighed ville være sindet at meddele dispensation fra bygningsreglementet til sommerhusbebyggelse i det pågældende område (under forudsætning af, at dispositionsplanens bestemmelse om udstykning og bebyggelse blev fulgt).

Den 22. oktober 1968 blev der afholdt et møde mellem repræsentanter for fredningsplanudvalget, fredningsnævnet og amtsbygningrådet og amtsarkitektafdelingen om mulighederne for at fastlægge en generalplan for byudviklingen og landskabsudnyttelsen i Holbæk amt. Af et referat af mødet fremgår det, at der ved mødet var fremlagt planer m. v., herunder forslag til anlæg af sommerhusområder i Kaldred. Ved ét forslag blev der udlagt et sommerhusområde inde i landet. Ved et andet forslag blev et sommerhusområde udlagt i nærheden af kysten.

Ved det forslag, der udlagde sommerhusområde inde i landet, var en betydelig del af det senere »forbudsområde« udlagt til sommerhusområde.

(Det anførte bygger på en ekstrakt-kopi vedrørende Kaldred af »Redegørelse og diverse mødereferater vedrørende skitseforslag til en Generalplan for Holbæk amt«, udarbejdet af amtsarkitektafdelingen under Holbæk amtsråd. Yderligere materiale vedrørende generalplanforslaget og overvejelser i forbindelse hermed har ikke kunnet tilvejebringes).

I skrivelse af 11. marts 1969 anmodede advokat (A) om Holbæks amtsråds godkendelse af, at »matrikelnumrene 4a, 11e, 3c, 6a, 26u, 14cm, 3a, 3b, 2a, 12b og 26aa tillige med de mellem disse arealer beliggende arealer, alle af Kaldred by, Bregninge sogn« (forbudsområdet), som henholdsvis advokat (A) og nogle af hans klienter havde erhvervet, blev udlagt til sommerhusområde. Advokat (A) henviste til Holbæk amtsråds ovenfor delvist gengivne skrivelse af 18. september 1962 og til, at der i efteråret 1968 var etableret et vandværk i det pågældende område (på matr.nr. 3a).

Vandværket var på grund af indholdet af amtsrådets ovennævnte skrivelse fra 1962 projekteret og opført således, at det ikke alene var i stand til at forsyne det område, der var omfattet af »dispositionsplanen« fra 1967 (område C) med vand, men tillige havde kapacitet til også at forsyne et nyt sommerhusområde, som omfattede de ovennævnte arealer (»forbudsområdet«).

Videre anførte advokat (A), at de pågældende arealer var meget dårligt egnede til landbrugsdrift, hvorimod arealerne var velegnede til sommerhusgrunde både med hensyn til beliggenhed og jordbund.

I skrivelsen til Holbæk amtsråd anførte advokat (A) videre, at udstykkerne var indforstået med af egen regning

at lade udarbejde en »dispositionsplan« og forelægge denne til amtsrådets og sognerådets godkendelse,

at drage omsorg for, at hele området kunne blive forsynet med vandværksvand, og

at lade udarbejde plan for områdets senere kloakering.

Bregninge-Bjergsted kommune, der modtog en genpart af (A's) skrivelse af 11. marts 1969, meddelte i skrivelse af 16. maj 1969 Holbæk amtsråd, at sognerådet havde vedtaget at udtale, at udvidelsen af sommerhusområdet i Kaldred ikke kunne anbefales.

Holbæk amtskommune meddelte herefter i skrivelse af 17. juli 1969 advokat (A), at amtsrådet i henhold til landsbyggelovens § 5, stk. 2, nedlagde forbud imod udstykningen af de omhandlede matrikelnumre. Amtsrådet bemærkede, at også en ansøgning om udstykning af de mellemliggende arealer ville blive mødt med forbud. (Med »de mellemliggende arealer« sigtes, så vidt jeg har forstået, til, at de omhandlede matrikelnumre ikke udgjorde et sammenhængende hele).

Advokat (A) klagede i skrivelse af 13. august 1969 til boligministeriet over Holbæk amtsråds afgørelse. (A) anførte, at der efter hans opfattelse ikke var nogen saglig begrundelse for, at det omhandlede område ikke kunne udlægges til sommerhusområde, således at udstykninger derefter kunne påbegyndes. Det var (A's) opfattelse, at amtsrådet måtte være bundet af skrivelsen af 18. september 1962. (A) henviste i øvrigt til det, han havde anført i skrivelsen af 11. marts 1969 til Holbæk amtsråd.

Boligministeriet indhentede i den anledning en udtalelse fra Holbæk amtsråd, der henholdt sig til afgørelsen af 17. juli 1969.

Boligministeriet forelagde sagen for byplannævnet, som i en indstilling til boligministeriet udtalte, at nævnet ville finde det rigtigst, at der blev tilladt udstykning af i hvert fald den del af det omhandlede areal, som i generalplansskitsen var påregnet udlagt til sommerhusområde. Byplannævnet havde herved forudsat, at amtsrådet herefter optog sagen til fornyet overvejelse og foretog en nærmere afgrænsning af sommerhusområdet samt fastsatte påkrævede betingelser i en sommerhusdeklaration.

Under henvisning hertil meddelte boligministeriet i skrivelse af 7. juli 1970 advokat (A), at ministeriet ikke havde fundet at burde træffe endelig afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag. Boligministeriet oplyste, at ministeriet samtidig havde henstillet til Holbæk amtsråd at optage sagen til fornyet overvejelse i overensstemmelse med de retningslinjer, der var angivet i byplannævnets udtalelse til boligministeriet.

Vestsjællands amtskommune meddelte herefter i skrivelse af 10. september 1970 til boligministeriet bl. a., at den omtalte generalplanskitse indeholder to principper for udlægning af nye sommerhusområder inden for den tidligere Holbæk amtskommune: ét for sommerhusområder inde i landet og et alternativt forslag for sommerhusområder i nærheden af kysten. I forbindelse med hvert af forslagene var der vist en række eksempler på nye områder og udvidelser af bestående områder; det havde imidlertid aldrig været meningen, at alle sommerhusområder i de to skitser skulle udlægges. Vestsjællands amtsråd kunne derfor ikke føle sig bundet af en udvidelse af sommerhusområdet i Kaldred, der var vist som eksempel i forarbejderne til den ikke vedtagne generalplan.

Amtsrådet anførte videre, at Holbæk amtsråd i marts 1970 havde vedtaget efter omstændighederne ikke at ville modsætte sig udstykningen af et område (område C), beliggende op ad det ansøgte område, uanset at kloakeringskendelse endnu ikke forelå. Amtsrådet ville dog først give tilladelse til bebyggelse af dette område, når kloakeringskendelse forelå, og der forelå fornøden sikkerhed for kloakeringens gennemførelse. På den baggrund fandt amtsrådet, at der ikke burde gives tilladelse efter by- og landzonelovens § 9 til udstykning af det ansøgte område (forbudsområdet), før vandløbsrettens godkendelse af spildevandsafledningen forelå, og før der var stillet en efter vandløbsrettens skøn betryggende sikkerhed for udførelsen af de nødvendige arbejder. Det ville efter amtsrådets opfattelse være i strid med boligministeriets cirkulære af 27. december 1969, pkt. 37, med hjemmel i by- og landzonelovens § 9 at tillade etablering af nyt sommerhusområde som ansøgt. Amtsrådet kunne derfor ikke, så længe der ikke var truffet beslutning om, hvorvidt der skulle udlægges nye sommerhusområder, og i bekræftende fald hvilke, over for Bjergsted kommunalbestyrelse anbefale, at det omhandlede område blev fastlagt som sommerhusområde i bygnings- eller byplanvedtægt.

Advokat (A) modtog kopi af amtskommunens skrivelse af 10. september 1970 og anførte i den anledning i skrivelse af 2. oktober 1970 til boligministeriet bl. a., at Vestsjællands amtsråd efter hans opfattelse principielt måtte være bundet af den udtalelse, som det tidligere Holbæk amtsråd var fremkommet med i skrivelserne af 18. september 1962, idet ejerne af de omhandlede ejendomme havde købt arealerne i tillid til skrivelsernes indhold.

I skrivelse af 8. oktober 1971 til advokat (A) redegjorde boligministeriet nærmere for sagen. Boligministeriet henviste til, at Bjergsted kommunalbestyrelse i forslag til bygningsvedtægt for Bjergsted kommune (vedtaget af kommunalbestyrelsen den 11. august 1971) havde optaget bl. a. område C, men ikke »forbudsområdet«, som sommerhusområde. Spørgsmålet om godkendelse af vedtægtsforslaget blev på det tidspunkt behandlet i boligministeriet.

(Forslaget blev stadfæstet af boligministeriet den 13. august 1973).

Boligministeriet oplyste videre, at ministeriet havde modtaget en fornyet udtalelse fra byplannævnet, der havde udtalt,

at nævnet efter en fornyet behandling af sagen måtte finde amtsrådets udstykningsforbud sagligt rimeligt på det foreliggende grundlag,

at udstykningen ikke burde tillades gennemført, før end der var tilvejebragt sikkerhed for en kloakering, og

at nævnet for så vidt kunne tiltræde, at udstykningsforbuddet blev opretholdt.

Boligministeriet udtalte herefter følgende i skrivelserne af 8. oktober 1971 til advokat (A):

»...

Boligministeriet finder i princippet at måtte tiltræde Vestsjællands amtsråds bedømmelse, hvorefter sommerhusudviklingen i amtet må have grundlag i en samlet plan for hele amtet. Da en sådan samlet plan endnu ikke foreligger, og da der efter de for boligministeriet foreliggende oplysninger fortsat er tilstrækkelig rummelighed inden for de allerede fastlagte sommerhusområder, kan man for så vidt tiltræde amtsrådets opfattelse om, at der ikke på indeværende tidspunkt er behov for en isoleret stillingtagen til forbudsområdet.

Boligministeriet finder imidlertid for sit vedkommende tillige, at der ved sagens afgørelse bør lægges afgørende vægt på, at Deres mandant faktisk har disponeret i tillid til tilkendegivelsen i 1962 fra det daværende Holbæk amtsråd. Man finder herefter, at der for så vidt bør kunne gives tilladelse i princippet til udstykning til sommerhusbebyggelse af den del af forbudsområdet, som i generalplanskitsen er påregnet udlagt til sommerhusområde, dog - i hvert fald indtil videre - bortset fra den del af matr.nr. (x), som på kort nr. 2 er vist med rød kontur.

Under henvisning hertil har boligministeriet ment at måtte ophæve det påklagede udstykningsforbud med den nævnte begrænsning for så vidt angår en del af matr.nr. (x).

Man skal imidlertid fremhæve, at denne afgørelse om ophævelse af det nedlagte forbud ikke umiddelbart giver Deres mandanter ret til at gennemføre udstykninger inden for området. De har som anført selv tilkendegivet, at kloakeringsspørgsmålet først må afklares i overensstemmelse med vandløbslovens bestemmelser, og det påklagede forbud blev da heller ikke nedlagt mod en udstykning i henhold til en fuldt udarbejdet udstykningsansøgning, således at udstykningen efter forbudets ophævelse kan effektueres. Som også fremhævet af Dem angår sagen for nærværende blot spørgsmålet om en principgodkendelse af, at området kan anvendes til sommerhusbebyggelse. I så henseende kan boligministeriet tiltræde Vestsjællands amtsråds udtalelse om, at etablering af et nyt sommerhusområde af en så betydelig udstrækning bør ske ved områdets fastlæggelse i bygnings- eller byplanvedtægt, og man har derfor samtidig hermed henstillet til Bjergsted kommunalbestyrelse i samarbejde med amtsrådet at tage skridt til en sådan disposition, idet man har tilføjet, at udarbejdelse af en byplanvedtægt synes at måtte foretrækkes.

...«

Boligministeriet henstillede samtidig til Bjergsted kommunalbestyrelse at tage »skridt til i samarbejde med Vestsjællands amtsråd at fastlægge det omhandlede område som sommerhusområde i bygnings- og byplanvedtægt. Udarbejdelse af en byplanvedtægt synes at måtte foretrækkes«.

Landinspektør (C), Svinninge, rettede i skrivelse af 13. oktober 1971 på vegne af advokat (A) henvendelse til Bjergsted kommune. Han henviste til, at der med boligministeriets skrivelse af 8. oktober 1971 forelå »en principgodkendelse af, at det omhandlede område kan anvendes til sommerhusbebyggelse«. Landinspektøren tilbød kommunen et samarbejde i forbindelse med hans udarbejdelse af en udstykningsplan og kommunens udarbejdelse af byplanvedtægt.

I marts 1973 afleverede landinspektøren kortmateriale til Bjergsted kommunes byplankonsulent, og i skrivelse af 9. april 1973 anmodede landinspektøren Bjergsted kommunalbestyrelse om »at fremme sagen«.

Bjergsted kommune meddelte i skrivelse af 29. maj 1974 advokat (A), at en dispositionsplan for Bjergsted kommune, som også omfattede Kaldred Syd (»forbudsområdet«), var godkendt af kommunalbestyrelsen og sendt til godkendelse i Vestsjællands amtskommune og boligministeriet.

Med skrivelse af 12. september 1974 sendte Bjergsted kommunes byplankonsulent et »udkast til partiel byplanvedtægt for et sommerhusområde »Kaldred Syd« til forhåndsbedømmelse« hos statens kommitterede i byplansager. Byplankonsulenten henviste til, at udarbejdelsen af byplanforslaget skyldtes »en afgørelse fra boligministeriet på en klage fra ejerne af matr.nr. (y) m. fl. af 8. oktober 1971«. Skrivelsen og den kommitteredes besvarelse i

skrivelse af 14. november 1974 indeholder ikke i øvrigt oplysninger, der har betydning for den foreliggende sag.

Bjergsted kommune (ejendomsudvalget) anmodede i skrivelse af 2. december 1974 kommunens byplankonsulent om at indbyde til et møde mellem den kommitterede og kommunen. Af de akter, som jeg har modtaget, fremgår ikke noget nærmere om dette møde.

Den 4. april 1975 afholdt Bjergsted kommune et møde med de berørte lodsejere om byplanvedtægtsforslaget.

I tilslutning til mødet fremkom flere lodsejere - herunder advokat (A) - med bemærkninger til forslaget.

Bjergsted kommunes tekniske forvaltning har telefonisk oplyst over for en af mine medarbejdere, at den ovennævnte dispositionsplan ikke blev godkendt af boligministeriet før kommuneplanlovens ikrafttræden den 1. februar 1977, at den derfor bortfaldt, og at de senere udarbejdede § 15-rammer ikke omfatter Kaldred Syd (»forbudsområdet«).

I forbindelse med by- og landzonelovens ikrafttræden havde advokat (A) og de øvrige ejere af arealer i Kaldred Syd fremsat krav om erstatning i henhold til lovens § 12 for mistet mulighed for udstykning til sommerhusbebyggelse.

Kammeradvokatens indlæg for taksationskommissionen for Vestsjællands amt indeholder en kortfattet redegørelse for sagens forløb, hvoraf jeg skal fremhæve følgende (indlægget side 17, ad advokat (A's) ejendom, matr.nr. (x) og (z), Kaldred by, Bregninge sogn):

»Det fremgår af sagen, at det daværende Holbæk amtsråd i 1962 har tilkendegivet, at man ville være velvilligt indstillet overfor en samlet plan om sommerhusbebyggelse inden for det pågældende areal. Amtsrådet har senere i 1969 nedlagt forbud i medfør af byggelovens § 5, stk. 2 mod udstykning af arealet, hvilket forbud imidlertid blev ophævet ved boligministeriets afgørelse af den 8. oktober 1971. Boligministeriets afgørelse indebærer således en principgodkendelse af at en del af matr.nr. 6a kunne anvendes som sommerhusområde. Samtidig med nævnte afgørelse henstillede boligministeriet til Bjergsted kommunalbestyrelse i samarbejde med amtsrådet at udarbejde en samlet byplanvedtægt for sommerhusbebyggelsen i området.

Denne byplanvedtægt - byplanvedtægt nr. 4 - er for tiden under udarbejdelse.

Det gøres på baggrund heraf gældende, at by- og landzonelovens bestemmelser ikke har medført indskrænkninger i ejerens adgang til sommerhusudstyknings udover de indskrænkninger, som han allerede i medfør af den tidligere gældende lovgivning var underkastet. Udviklingen af 3. etape - byplanvedtægt nr. 4 - synes at ske i naturlig fortsættelse af områdets etablering og udvikelse inden zonenloven...«

Den 8. april 1976 afsagde taksationskommissionen for Vestsjællands amt kendelse i erstatningssagen. Ved kendelsen blev erstatningskravene afvist under henvisning til, at det ikke var by- og landzonelovens rådighedsbegrænsninger, der havde hindret eller sinket den ønskede udnyttelse af arealerne til sommerhusområde, idet en udstykning og sommerhusbyggeri før ikrafttræden af by- og landzoneloven efter byggelovens § 37 krævede vedtagelse af bygningsmyndighederne og boligministeriets godkendelse heraf. (Den nævnte bestemmelse i den dagældende byggelov vedrørte fastlæggelse af byggeområder, herunder sommerhusområder, i bygningsvedtægt. Bestemmelsen indebærer ikke, at sommerhusområder (tiden før by- og landzonelovens ikrafttræden) *kun* kunne etableres ved bestemmelse i en bygningsvedtægt (eller byplanvedtægt efter byplanloven). »Forbudsområdet« har ikke på

noget tidspunkt været udlagt til sommerhusområde i Bjergsted kommunes bygningsvedtægter (senest af 1973)).

Det fremgår af kendelsen, at et forslag til byplanvedtægt nr. 4 for Kaldred Syd da var udarbejdet og var genstand for forhandlinger med Vestsjællands amtsråd og miljøministeriet. Forslaget var endnu ikke vedtaget af kommunalbestyrelsen, der ikke var interesseret i, at området syd for Kaldred Ferieby også blev sommerhusområde, »men har følt sig tvunget til at tage Kaldred Syd (etape 3) med under byplanvedtægten efter boligministeriets henstilling i 1971«.

I skrivelse af 30. juli 1976 meddelte Bjergsted kommune de berørte lodsejere, at kommunens ejendomsudvalg efter forhandlinger med miljøministeriet havde overvejet »at ændre partiel byplan nr. 4 for dele af Kaldred«, og indbød derfor lodsejerne til et orienterende møde. Med skrivelse af 2. august 1976 sendte Bjergsted kommune (ejendomsudvalget) de berørte lodsejere et forslag til en ændret udformning af byplanvedtægtsforslaget. Flere lodsejere fremkom i den anledning med bemærkninger til det ændrede forslag. Nærmere oplysninger om kommunens videre overvejelser og forløbet af det nævnte møde foreligger ikke for mig.

Med skrivelse af 6. januar 1977 til planstyrelsen sendte Bjergsted kommunalbestyrelse forslag til partiel byplanvedtægt nr. 4 for dele af Kaldred by, Bregninge sogn, kaldet Kaldred Syd, til godkendelse. Forslaget til byplanvedtægten var vedtaget af kommunalbestyrelsen den 8. december 1976. Kommunalbestyrelsen oplyste i skrивelsen af 6. januar 1977, at forslaget ville være offentligt fremlagt i perioden 6. januar - 26. januar 1977, og at fristen for indsigelse eller ændringsforslag var den 17. februar 1977.

Forslaget udlagde den væsentligste del af »forbudsområdet« til sommerhusområde.

Forslaget blev samtidig forelagt for Vestsjællands amtskommune og fredningsplanudvalget for Vestsjællands amt.

Vestsjællands amtskommune anførte i skrivelse af 31. januar 1977 til Bjergsted kommune, at amtsrådet ikke havde bemærkninger til forslaget, idet amtsrådet dog først kunne udtale sig om, hvorvidt det pågældende område skulle kloakeres, når kommunens spildevandsplan forelå i godkendt form.

Fredningsplanudvalget for Vestsjællands amt anførte i en udtalelse af 4. april 1977 til Bjergsted kommune, at fredningsplanudvalget havde konstateret, at det foreliggende forslag til udlægning af nyt sommerhusområde, som var indeholdt i forslaget til partiel byplanvedtægt nr. 4, ikke var omfattet af kommunens § 15-rammer. Udvalget var af den opfattelse, at udlæg af nye traditionelle sommerhusområder ikke burde ske, før det fremgik af regionplanen, om og hvor sådanne områder burde udlægges. Videre anførte fredningsplanudvalget nogle landskabelige betænkeligheder ved, at området var udlagt tæt på området omkring Bregninge å.

Bjergsted kommune anmodede i skrivelse af 28. april 1977 miljøministeren om en vurdering og en forhåndsudtalelse med hensyn til, om forslaget til partiel byplanvedtægt nr. 4 for sommerhusområdet Kaldred Syd ville kunne opnå godkendelse. Kommunen redegjorde i den forbindelse for det langvarige forløb af planudarbejdelsen (jfr. herom ovenfor) og oplyste, at det i 1976 under forhandlinger med planstyrelsen om godkendelse af kommunens § 15-rammer var blevet klart tilkendegivet, »at godkendelse af området var tvivlsom på grund af ændret principiel holdning til sommerhusområder«. Kommunalbestyrelsen oplyste endvidere, at der - ud over henvendelsen fra Vestsjællands



amtskommune og fredningsplanudvalget - var kommet en protest mod byplanvedtægten fra en række grundejere.

I denne forbindelse rettede advokat (A) i skrivelse af 16. maj 1977 henvendelse til miljøministeren. (A) anførte, at han havde erfaret, at sagen snart ville blive forelagt til ministerens personlige afgørelse, og at planstyrelsens umiddelbare indstilling til sagen ikke var særlig positiv. (A) anførte, at Bjergsted kommunalbestyrelse havde vedtaget forslaget til byplanvedtægten den 8. december 1976 og havde indsendt forslaget til planstyrelsens godkendelse den 6. januar 1977, dvs. inden kommuneplanlovens ikrafttræden den 1. februar 1977. Forslaget skulle således behandles efter de hidtil gældende regler i byplanloven. Efter (A's) opfattelse måtte planstyrelsen ligesom kommunen være bundet af boligministeriets afgørelse af 8. oktober 1971. Videre anførte advokaten bl. a., at grundejerne, hvis afgørelsen mod forventning skulle blive negativ, ville se sig nødsaget til at rejse meget betydelige erstatningskrav mod de ansvarlige myndigheder.

Den 14. september 1977 blev der afholdt et møde med deltagelse af repræsentanter for planstyrelsen, Vestsjællands amtsråds planlægningsudvalg og Bjergsted kommunalbestyrelse vedrørende forslaget til byplanvedtægt nr. 4. Det fremgår af planstyrelsens referat af mødet, at repræsentanterne for amtsråd og planstyrelse var enige om, at arealets fremtid måtte indgå i og afvente regionplanovervejelserne. Amtsrådets repræsentanter oplyste desuden, at forholdene omkring den nærliggende Kaldred flyveplads endnu ikke var afklarede. Det blev aftalt, at planstyrelsen skriftligt ville meddele »kommunen resultatet af de stedfundne forhandlinger«. Dette ses efter det oplyste ikke at være sket.

Af mødereferatet fremgår det endvidere, at spørgsmålet om eventuelt erstatningsansvar blev bragt frem under drøftelserne, og at planstyrelsen hertil bemærkede, at det måtte blive et domstolsspørgsmål.

Den omtalte Kaldred flyveplads er beliggende umiddelbart vest for område B og C og nord-nordvest for »forbudsområdet«...

Bjergsted kommune har oplyst, at flyvepladsen blev godkendt som offentlig flyveplads i 1964.

Planstyrelsen udarbejdede et notat af 29. november 1977 om sagen til brug for miljøministerens besvarelse af henvendelsen om sagen fra Bjergsted kommune og advokat (A). I notatet anførte planstyrelsen bl. a., at det område, der var omfattet af forslaget til byplanvedtægt nr. 4, var udlagt som en sydlig tilvækst til et større eksisterende sommerhusområde op til Kaldred flyveplads, og at området ligger 4-5 km fra kysten, men ganske tæt på et større rekreativt område.

Planstyrelsen gennemgik i notatet sagens forløb og anførte bl. a. følgende:

»Vedtægtsforslaget har været forhandlet på et møde den 14. september 1977 i Vestsjællands amt, udvalget for miljø og teknik, sammen med andre overgangssager om nye sommerhusudlæg. I forhandlingen deltog også repræsentanter for Bjergsted kommune.

Der var enighed om, at beliggenheden så tæt på Kaldred flyveplads med en stigende aktivitet medførte, at man under alle omstændigheder måtte afvente spørgsmålet om flyvepladsens udvidelse eller eventuelle flytning, førend man tog stilling til området udnyttelse.«

Planstyrelsen tilføjede i notatet, at et principielt tilsagn fra 1971 om efter en generalplanlægning for hele amtet at anvende en del af arealet (en del af »forbudsområdet«) til sommerhusområde ikke efter planstyrelsens opfattelse

indebar, at man nu skulle give tilladelse til en traditionel sommerhusudstykningsplan. Planstyrelsen indstillede herefter, at det blev meddelt advokat (A), at en endelig stillingtagen til områdets ibrugtagning som fritidsområde måtte afvente den igangværende regionplanlægning i Vestsjællands amt og den nødvendige afklaring af den fremtidige udnyttelse og beliggenhed af Kaldred flyveplads.

Den 1. december 1977 havde advokat (A) en drøftelse om sagen med repræsentanter for miljøministeriet.

I skrivelse af 1. december 1977 bad miljøministeriets departement planstyrelsen om at redegøre for følgende spørgsmål:

»1. Sagens planlægningsmæssige status, specielt med hensyn til forslag til byplanvedtægt nr. 4.

2. De juridiske aspekter i sagen. Er der tidligere - af Holbæk amtsråd i 1962 og boligministeriet i 1971 - givet tilsagn, der må betragtes som juridisk bindende, således at kommunen eller ministeriet pådrager sig et erstatningsansvar ved at nægte - eller udskyde - en udstykning af de pågældende arealer?«

I et »tillægsnotat« af 12. januar 1978, som planstyrelsen sendte til miljøministeriets departement, anførte planstyrelsen herefter, at styrelsen overfor Bjergsted kommune, senest på det omtalte møde den 14. september 1977, havde udtalt, at det vedtægtsforslag, som kommunen havde indsendt til planstyrelsen, ikke ville kunne godkendes i den foreliggende udformning. Planstyrelsen tilføjede, at der i sin tid ved forhandlinger om kommunens § 15-rammer havde været enighed om ikke at medtage området i rammerne. Området var således fortsat landzone. Planstyrelsen uddybede desuden styrelsens opfattelse, hvorefter boligministeriets principielle tilsagn fra 1971 ikke nødvendiggjorde, at man nu efterkom (A's) ønske om at foretage traditionelle sommerhusudstykningsplaner. Planstyrelsen anførte herved bl. a. følgende:

»...

Allerede i boligministeriets principielle tilsagnsskrivelse blev der afstukket en række begrænsninger i tilsagnets omfang og øjeblikkelige virkning. Det blev udtrykkeligt tilkendegivet, at tilsagnet ikke indebærer en umiddelbar udstykningsret, idet en række forudsætninger skal være opfyldt, førend arealet kan disponeres til udstykning. I skrivelsen anføres eksempelvis, at kloakeringsspørgsmålet og de byplanmæssige forudsætninger for en detailplanlægning må være tilfredsstillende løst forinden. Det samme må gælde de miljømæssige konsekvenser af de fremtidige aktiviteter forbundet med Kaldred flyveplads med den nuværende placering.

Det er planstyrelsens bedste skøn, at miljøministeriet næppe påtager sig noget erstatningsansvar overfor de berørte grundejere ved at tilkendegive en holdning som indstillet. Et principielt tilsagn om sommerhusudstykningsplan med de anførte begrænsninger indebærer ikke, at udnyttelse af fritidsbrug skal ske efter synspunkter som i 1962 var gældende, når der taltes om sommerhusudstykningsplan, men efter de synspunkter, der måtte være gældende for fritidsbosætninger, når udstykningen bliver aktuel.

...«

I skrivelse af 23. januar 1978 til Bjergsted kommune anførte advokat (A), at han på et møde med repræsentanter for miljøministeriet, departementet, i december 1977 havde fået det indtryk, at Bjergsted kommune havde trukket forslaget til byplanvedtægt nr. 4 tilbage. Efter det oplyste forelå der dog ikke no-

get skriftligt herom. Advokat (A) anmodede på denne baggrund Bjergsted kommune om at redegøre for kommunens stilling til planerne for Kaldred Syd.

I den anledning oplyste Bjergsted kommune i skrivelse af 1. februar 1978 advokat (A) om, at kommunen samme dag havde rykket for svar hos planstyrelsen.

Miljøministeriets departement meddelte i skrivelse af 15. marts 1978 advokat (A), at forslaget til partiel byplanvedtægt nr. 4 havde været behandlet på det ovenfor omtalte møde den 14. september 1977 mellem Vestsjællands amtsråd, Bjergsted kommunalbestyrelse og planstyrelsen. Der havde på mødet været enighed om, at beliggenhed så tæt på Kaldred flyveplads med stigende aktivitet medførte, at man under alle omstændigheder måtte afvente spørgsmålet om flyvepladsens udvidelse eller eventuelle flytning, før man tog stilling til områdets udvidelse. Spørgsmålet måtte således indgå i den igangværende regionplanlægning i Vestsjælland. På baggrund heraf måtte Bjergsted kommunalbestyrelses vedtægtsforslag betragtes som bortfaldet, og miljøministeriets departement påtænkte ikke at foretage sig videre i sagen.

Miljøministeriets departement sendte en genpart af skrивelsen til Bjergsted kommunalbestyrelse.

Jeg har fra Vestsjællands amtskommune modtaget et eksemplar af »Forslag til Regionplan 1980-91«, som er vedtaget af Vestsjællands amtsråd den 11. oktober 1979.

I forslaget er »Kaldred Syd« ikke udlagt til sommerhusområde.

Regionplanarbejdet er endnu ikke endeligt afsluttet.

### *III. Nærmere om klagen til mig og de modtagne udtalelser.*

Advokat (A) anførte i skrивelsen af 9. juni 1978 til mig, at boligministeriets afgørelse af 8. oktober 1971 efter grundejernes opfattelse måtte forpligte myndighederne til uden unødigt ophold at tillade udlægning af sommerhusområdet. (A) fandt det stødende, at der kunne gå over 5 år fra boligministeriets henstilling til kommunens vedtagelse af forslaget til byplanvedtægten. Imidlertid var forslaget nu indsendt til miljøministeriet inden den 1. februar 1977, og det måtte derfor kunne godkendes efter de hidtidige regler i byplanloven. Det var grundejernes opfattelse, at miljøministeriet ved at udskyde afgørelsen på ubestemt tid handlede i strid med ministeriets eget cirkulære nr. 238 af 14. december 1976, hvor det i afsnit II, 3 a, er anført, at »det vil være uheldigt, om forslag til byplanvedtægter, der af en kommunalbestyrelse før 1. februar 1977 er indsendt til planstyrelsens godkendelse, skulle bortfalde...«.

Advokat (A) henviste endvidere til, at både grundejerne og de implicerede myndigheder havde disponeret i tillid til boligministeriets tilkendegivelse i skrивelsen af 8. oktober 1971. (A) fremhævede i denne forbindelse,

at kommunen havde bekostet udarbejdelse af byplanforslaget,

at amtsrådet ikke havde haft indvendinger mod forslaget,

at vurderingsmyndighederne i 1973 havde opvurderet de pågældende ejendomme under hensyn til, at de skulle udlægges til sommerhusområde, samt

at Kaldred Feriebys vandværk i tillid til planlægningen havde afholdt betydelige anlægsudgifter med henblik på sommerhusudstyknig af dette område.

Advokat (A) anførte videre:

»...

På baggrund af boligministeriets afgørelse fra 1971 burde miljøministeriet efter grundejernenes opfattelse have behandlet byplanvedtægten positivt efter de hidtidige regler i byplanloven og kommunen burde have bakket sagen op, jfr. også at amtsrådet ikke havde indvendinger imod forslaget ... (amtsrådets udtalelse af 31. januar 1977; min bemærkning). Grundejerne anser det for særdeles kritisabelt, at ministeriet udskyder afgørelsen yderligere under henvisning til flyveplads og regionplanlægning ... (miljøministeriets skrivelse af 15. marts 1978; min bemærkning) og at kommunen tilsyneladende frafalder sit eget vedtagne og offentligt fremlagte byplanforslag, endog uden at orientere grundejerne.

Grundejerne finder motiveringen om Kaldred flyveplads påfaldende, idet hensynet til denne sportsflyveplads ikke har været nævnt for grundejerne i de mange år, sagen har verseret, og først blev fremført på mødet i miljøministeriet den 1. december 1977. Flyvepladsen var ikke omtalt i kommunens (i øvrigt negative) brev til ministeren af 28. april 1977 ... eller i amtsrådets udtalelse af 31. januar 1977 ... Der ligger store udbyggede sommerhusområder imellem flyvepladsen og de her omhandlede arealer. Man må gå ud fra, at disse eksisterende bebyggelser tæt på flyvepladsen sætter snævre grænser for en eventuel udbygning af denne, så der snarere må blive tale om en flytning, hvis flyveaktiviteten skal forøges.

En eventuel udvidelse af flyvepladsen ses i øvrigt, hvis en udvidelse påtænkes, kun at kunne ske i nordvest-nordlig retning, dvs. bort fra »Kaldred Syd« området ... I denne retning og kun i denne vil en udvidelse være mulig, hvis en udvidelse overhovedet påtænkes og bliver aktuel. En udvidelse i anden retning vil forudsætte, at der finder ekspropriation sted af meget store allerede eksisterende sommerhusområder.

Grundejerne kan ikke acceptere, at sagen sinkes yderligere under henvisning til regionplanlægningen og den ændrede politiske holdning til sommerhusområder, som er kommet til udtryk i miljøministeriets cirkulære nr. 124 af 16. juni 1977. Dette cirkulære tilsigter at beskytte kystnære områder mod bebyggelse, men »Kaldred Syd« ligger så langt inde i landet, at det ikke kan anses for kystnært i cirkulærets forstand, og området synes at have den i cirkulæret tilsigtede karakter af enklave i baglandet med udnyttelse af eksisterende tekniske anlæg (vandværket). Der friholdes i planen et bredt grønt område langs Bregninge Å.

...«

Jeg henviser i øvrigt til det, der er anført ovenfor om indholdet af klagen.

Bjergsted kommune anførte i udtalelsen af 14. juli 1978 i anledning af advokat (A's) klage til mig, at kommunen trods adskillige skrivelser og telefonopringninger endnu ikke havde modtaget en officiel afgørelse fra miljøministeriet. Kommunen havde derimod modtaget en kopi af departementets skrivelse af 15. marts 1978 til advokat (A). Bjergsted kommune fandt derfor ikke at kunne udtale sig yderligere i sagen.

Vestsjællands amtskommune anførte i udtalelsen af 31. august 1978, at amtsrådet den 30. januar 1978 havde vedtaget, at regionplanarbejdet skulle ske inden for de rammer, der var skitseret i »forhandlingsoplæg, oktober 1977«, som var udsendt af amtskommunen under hensyn til de forhandlinger, der var ført med kommunalbestyrelserne. Forhandlingsoplægget tilkendegav, at der ikke skulle udlægges nye sommerhusområder i Vestsjællands amtskommune.

Ved forhandlingerne med Bjergsted kommune havde kommunalbestyrelsen tilkendegivet, at »Kaldred Syd« burde udgå.

Planstyrelsen anførte i udtalelsen af 24. oktober 1978, at styrelsen kunne henholde sig til styrelsens notater af 29. november 1977 og 16. januar 1978. Videre anførte planstyrelsen, at det efter styrelsens opfattelse ikke umiddelbart forekom rimeligt, at Bjergsted kommune afviste at realitetsbehandle klagen på det grundlag, der forelå for kommunen, når det blev taget i betragtning, at kommunen i sin tid blev orienteret om den afgørelse, miljøministeriets departement havde truffet i skrivelsen af 15. marts 1978 til advokat (A), hvorefter forslaget til byplanvedtægten af miljøministeriet blev betragtet som bortfaldet.

Planstyrelsen redegjorde i udtalelsen af 15. november 1978 til miljøministeriets departement for indholdet af Vestsjællands amtskommunes skrivelse til boligministeriet og boligministeriets skrivelse af 8. oktober 1971 til advokat (A). Planstyrelsen anførte bl. a., at det af boligministeriets skrivelse af 8. oktober 1971 fremgår, at ministeriets afgørelse om ophævelse af det nedlagte forbud efter landsbyggeloovens § 5, stk. 2, ikke umiddelbart gav grundejerne en udstykningsret. Udstykningen burde ifølge boligministeriets skrivelse gennemføres, når der var foretaget en forudgående lokalplanlægning, der burde indpasses i helhedsplanlægningen for Vestsjællands amt. Endvidere forudsattes en forudgående løsning af kloakerings- og vandforsyningsspørgsmålene efter de herom gældende regler. Planstyrelsen anførte, at det var på dette grundlag, at styrelsen tidligere i notatet af 29. november 1977 havde tilkendegivet, at et principielt tilsagn fra 1971 om efter en generalplan for hele amtet at anvende en del af arealet til sommerhusområde ikke efter styrelsens opfattelse indebar, at man nu gennem en godkendelse af det foreliggende vedtægtsforslag tillod hele arealet udstykket som en traditionel sommerhusudstykningsforslag efter de synspunkter, der i 1962 var gældende for sommerhusbyggeri. Det var fortsat planstyrelsens opfattelse, at arealets fremtidige ibrugtagning som fritidsområde måtte afvente den igangværende regionplanlægning, herunder den nødvendige afklaring af den fremtidige udnyttelse og beliggenheden af Kaldred flyveplads.

Miljøministeriets departement henviste i udtalelsen af 21. november 1978 til mig til departementets skrivelse af 15. marts 1978 til advokat (A) og fremhævede herudover det forhold, at departementet efter det omtalte møde den 14. september 1977, »hvor der var enighed om at lade »Kaldred Syd« udgå«, havde været af den opfattelse, at Bjergsted kommunalbestyrelse ikke ønskede byplanvedtægtsforslaget fremmet. Departementet henviste i øvrigt til planstyrelsens udtalelse, som departementet kunne tilslutte sig.

... jeg (sendte) med skrivelse af 18. december 1978 advokat (A) kopier af de modtagne udtalelser.

Advokaten anførte herefter i skrivelsen af 4. januar 1979 til mig, at boligministeriets principielle tilsagn i skrivelsen af 8. oktober 1971 måtte fortolkes således, at ministeriet løftede dette konkrete areal ud af den samlede planlægning for amtet og pålagde de kommunale myndigheder at udarbejde en byplanlægning. Det var herefter efter grundejernes opfattelse ukorrekt, når planstyrelsen som et afgørende led i sin argumentation hævdede, at boligministeriets 1971-tilsagn forudsatte en generel planlægning for hele amtet. Videre anførte advokat (A), at boligministeriets principielle tilsagn fra 1971 henviste til, at afløbsforholdene måtte afklares inden udstykningen. Imidlertid havde grundejerne under hele sagen erklæret sig indstillet på at efterkomme de krav til byggemodning, som myndighederne måtte stille for at tillade udstykningen til sommerhusbebyggelse. Endelig anførte (A), at der for grundejerne ingen tvivl var om, at de kommunale instanser havde følt sig bundet af boligministeriets

principielle tilsagn fra 1971, idet kommunen trods sin negative indstilling udarbejdede forslag til byplanvedtægt, og idet amtsrådet ikke havde bemærkninger hertil.

Advokat (A) oplyste, at vurderingen ved 16. almindelige vurdering fortsat byggede på, at området forventedes udlagt til sommerhusområde.

#### IV. Konklusion.

##### 1. Indledning.

a. Jeg finder først at burde gøre nogle sammenfattende bemærkninger om baggrunden for den foreliggende sags opståen og de problemstillinger, den efter min opfattelse rejser.

Som det fremgår af sagsfremstillingen ovenfor, vedrører sagen myndighedernes behandling af/stillingtagen til et forslag til en partiel byplanvedtægt for et område i Bjergsted kommune, betegnet »Kaldred Syd«, der ifølge vedtægtsforslaget skulle udlægges til sommerhusområde. Området er beliggende ca. 4-5 km fra kysten (Sejrø-bugten) og grænser mod nord op til områder, der blev godkendt til sommerhusbebyggelse i 1962 og 1968.

Overvejelserne om at udlægge Kaldred Syd-området til sommerhusområde er foregået siden begyndelsen af 1960'erne. I en skrivelse af 18. september 1962 til en landinspektør gav det daværende Holbæk amtsråd udtryk for, at amtsrådet ville være velvilligt indstillet overfor en eventuel samlet udstykningsplan omfattende (bl. a.) dele af Kaldred Syd-området.

I anledning af en ansøgning fra advokat (A) om godkendelse af, at en række nærmere angivne matrikelnumre samt de mellemliggende arealer (omfattende bl. a. »Kaldred Syd-området«) blev udlagt til sommerhusområde, nedlagde Holbæk amtsråd den 17. juli 1969 forbud mod udstykningen i henhold til bestemmelsen i den dagældende landsbygge Lovs § 5, stk. 2.

Forbudet blev efter påklage ophævet af boligministeriet ved skrivelse af 8. oktober 1971. Boligministeriet klagde herved navnlig vægt på den tilkendegivelse vedrørende udstykningsmulighederne, som Holbæk amtsråd i skrivelsen af 18. september 1962 var fremkommet med. Boligministeriet gav i skrivelsen endvidere principiel godkendelse af, at (en del af) »forbudsområdet« blev udlagt som sommerhusområde, men fremhævede samtidig, at udstykninger kun burde gennemføres på grundlag af en nærmere områdefastlæggelse i bygnings- eller byplanvedtægt. Boligministeriet henstillede til Bjergsted kommunalbestyrelse i samarbejde med amtsrådet at tage skridt til en sådan disposition (med præference for en

løsning ved byplanvedtægt). Om den nærmere forståelse af boligministeriets skrivelse af 8. oktober 1971 henviser jeg til mine bemærkninger nedenfor.

På baggrund af boligministeriets henstilling udarbejdede Bjergsted kommune et forslag til byplanvedtægt (nr. 4) for Kaldred Syd-området, der udlagde området til sommerhusbebyggelse. Forslagets områdeafgrænsning svarer i det væsentlige til det tidligere »forbudsområde«. Bjergsted kommunalbestyrelse vedtog byplanvedtægtsforslaget den 8. december 1976 og indsendte det til planstyrelsen til godkendelse den 6. januar 1977, dvs. inden kommuneplanlovens ikrafttræden den 1. februar 1977 (hvilket indebar, at forslaget også efter dette tidspunkt kunne godkendes efter de hidtil gældende regler (byplanloven), jfr. kommuneplanlovens § 57).

Nogen formel stillingtagen til byplanvedtægtsforslagets godkendelse (eller forkastelse) foreligger ikke fra planstyrelsens (eller miljøministeriets departments) side. Baggrunden herfor er, at der på et møde den 14. september 1977 mellem repræsentanter for planstyrelsen, Vestsjællands amtskommune og Bjergsted kommune blev konstateret enighed om, at et udlæg af Kaldred Syd-området til sommerhusbebyggelse måtte anses for planlægningsmæssigt uheldigt, dels mere generelt på grund af de uafsluttede regionplanovervejelser, dels konkret af hensyn til beliggenheden af Kaldred flyveplads og uvisheden om dennes fremtid. Såvel planstyrelsen som miljøministeriets department har på denne baggrund anset Bjergsted kommunes forslag til byplanvedtægt nr. 4 for bortfaldet.

b. Advokat (A) har i sin klage til mig givet udtryk for, at sagsbehandlingen efter hans opfattelse »både i formel og materiel henseende« har været kritisabel.

Jeg forstår, at advokat (A) i førstnævnte henseende navnlig sigter til dels varigheden af myndighedernes sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til partiel byplanvedtægt for Kaldred Sydområdet, dels til det forhold, at der ikke af planstyrelsen eller miljøministeriets department formelt er taget stilling til, hvorvidt vedtægtsforslaget kan godkendes. I sidstnævnte henseende har jeg forstået, at advokat (A) finder at have erhvervet et retligt krav på tilvejebringelsen af et plangrundlag, der muliggør, at udstykning af området til sommerhusbebyggelse faktisk kan finde sted.

Jeg har fundet det mest hensigtsmæssigt at opdele min stillingtagen til klagen på følgende måde:

Sagens centrale problemstilling er efter min opfattelse spørgsmålet om, hvorvidt det ud fra retlige synspunkter kan kritiseres, at planstyrelsen (og miljøministeriets departement) undlod at godkende den byplanvedtægt for Kaldred Syd-området, som Bjergsted kommune havde udarbejdet. Dette spørgsmål vil blive behandlet nedenfor under pkt. 2.

I pkt. 3 har jeg gjort nogle bemærkninger om myndighedernes sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af det nævnte forslag til partiel byplanvedtægt.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt planstyrelsen (eller miljøministeriets departement) burde have godkendt forslaget til byplanvedtægt for Kaldred Syd-området.

Som tidligere anført foreligger der ikke i sagen en formel stillingtagen fra planstyrelsens eller miljøministeriets departements side til det forslag til byplanvedtægt for Kaldred Syd-området, som Bjergsted kommune havde indsendt til godkendelse. Nogen udtrykkelig tilbagekaldelse af forslaget fra kommunens side foreligger imidlertid ikke, og det er derfor et spørgsmål, om der - formelt set - har foreligget et tilstrækkeligt grundlag for planstyrelsen og miljøministeriets departement til at anse godkendelsesagen for bortfaldet. Til dette spørgsmål vil jeg som nævnt fremsætte nogle bemærkninger nedenfor under pkt. 3. I den foreliggende forbindelse er spørgsmålet udelukkende, om advokat (A) (og de andre grundejere, han repræsenterer) må antages at have erhvervet et egentligt retskrav på tilvejebringelsen af et plangrundlag, der muliggør områdets udstykning til sommerhusbebyggelse.

Herom skal jeg nærmere bemærke følgende:

a. Det anvendelige regelgrundlag og dets rækkevidde.

Det retlige grundlag for udarbejdelsen af byplanvedtægten for Kaldred Syd-området har været bestemmelserne i byplanloven fra 1938, senest lovbekendtgørelse nr. 63 af 20. februar 1970 af lov om byplaner.

Byplanloven blev ophævet ved ikrafttrædelsen af kommuneplanloven (lov nr. 287 af 26. juni 1975) den 1. februar 1977. Det fremgår imidlertid af kommuneplanlovens § 57, stk. 1, at forslag til byplanvedtægter, der før kommuneplanlovens ikrafttræden er indsendt til miljøministeren til godkendelse, kan godkendes efter de hidtil gældende regler i byplanloven, jfr. herved miljøministeriets cirkulære nr. 283 af 14. december 1976 om ikrafttrædelses- og overgangsregler i henhold til lov om kommuneplanlægning m. v., afsnit II, punkt 3 a. I cirkulærets afsnit II, pkt. 3 a, bemærkes det, at miljøministeriet vil anse et forslag til byplanvedtægt for at være rettidigt indsendt, såfremt kommunalbestyrelsen efter vedtagelsen af



forslaget og samtidig med den offentlige bekendtgørelse af fremlæggelsen indsender forslaget til planstyrelsens godkendelse.

Ved miljøministeriets bekendtgørelse nr. 541 af 27. oktober 1975 § 7, stk. 1, blev beføjelsen til at godkende byplaner m. v. efter byplanlovens § 1, stk. 1, overført til planstyrelsen - med klageadgang til miljøministeren, jfr. bekendtgørelsens § 18. Bestemmelserne i bekendtgørelsens §§ 7 og 18 blev opretholdt ved miljøministeriets bekendtgørelse nr. 28 af 21. januar 1977 § 17, stk. 2, 2. pkt., for så vidt angår sager, der behandles efter byplanloven.

Efter byplanlovens § 1, stk. 1, »kan boligministeren (planstyrelsen, jfr. ovenfor) godkende en byplan for bl. a. en del af en kommune »efter indstilling af kommunalbestyrelsen«.

Byplanlovens § 2, stk. 2, fastsætter nærmere regler om, hvad der i en byplan kan træffes bestemmelse om. Efter § 2, stk. 2, nr. 5, kan der således bl. a. træffes bestemmelse om »bebyggelsesarter og deres fordeling på området, derunder i henseende til benyttelse, såsom til bolig-, forretnings- eller industriformål«. Det er i praksis helt fast antaget, at der i en byplanvedtægt også kan træffes bestemmelse om udlægning af et område til sommerhusbenyttelse. Forslaget til partiel byplanvedtægt nr. 4 - hvorved Kaldred Syd-området blev udlagt til sommerhusområde - er således i overensstemmelse med byplanlovens regler om, hvad der kan træffes bestemmelse om i byplanvedtægt.

Byplanloven indeholder ikke regler om, at arealer under visse omstændigheder skal udlægges til bestemte formål i byplanvedtægt (f. eks. for at gennemføre et ønske fra privat side om udstykning eller bebyggelse af en ejendom). I overensstemmelse hermed indeholder byplanloven ikke regler om, at planstyrelsen i visse tilfælde har pligt til at godkende en kommunalbestyrelses forslag om, at et areal udlægges til bestemte formål.

Afgørelsen efter byplanlovens § 1, stk. 1, om, hvorvidt en kommunes forslag til partiel byplanvedtægt kan godkendes - når forslaget i øvrigt ligger inden for rammerne af, hvad der efter lovens § 2, stk. 2 (og 3), kan træffes bestemmelse om i byplanvedtægt - beror således på en skønsmæssigt præget vurdering. En sådan vurdering kan jeg efter de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, kun kritisere, hvis der foreligger særlige omstændigheder - som f. eks. at vurderingen er sket ud fra usaglige hensyn, eller at afvejningen i det konkrete tilfælde har ført til åbenbart urimelige resultater.

Byplanloven indeholder ikke nogen nærmere angivelse af, hvilke hensyn der kan eller bør indgå i ministeriets - skønsmæssige - overvejelser af, hvorvidt et forslag til byplanvedtægt kan godkendes. Der er tale om en ret vid kreds af hensyn, som kan - og efter omstændighederne bør - tages i betragtning ved afgørelsen af, om f; eks. et nærmere angivet område bør udlægges til sommerhusbenyttelse.

På grundlag af de foreliggende oplysninger må jeg lægge til grund, at baggrunden for at anse Bjergsted kommunes forslag til byplanvedtægt for Kaldred Sydområdet for bortfaldet var reelle betænkeligheder ved forslaget, dels af generel karakter (navnlig den manglende sammenhæng med regionplanovervejelserne), dels konkret af hensyn til områdets nære beliggenhed i forhold til Kaldred lufthavn. Jeg forstår, at disse betænkeligheder er blevet anset for så væsentlige, at de i givet fald ville have bevirket, at planstyrelsen ikke kunne have godkendt forslaget til byplanvedtægt i den foreliggende udformning, jfr. herved styrelsens »tillægsnotat« af 12. januar 1978.

Jeg kan ikke være uenig med planstyrelsen og miljøministeriets departement i, at hensyn som de nævnte lovligt kunne varetages ved behandlingen af et forslag til partiel byplanvedtægt og i givet fald føre til afslag på at godkende forslaget. En stillingtagen til, hvilken vægt sådanne hensyn isoleret set bør tillægges, beror på en skønssafvejning, som jeg kun i begrænset omfang kan foretage.

I det foreliggende tilfælde er spørgsmålet imidlertid, om eventuelle planlægningsmæssige betænkeligheder bør vige for individuelle hensyn begrundet i, at der på grund af sagens forløb må antages at være etableret et egentligt retligt krav for advokat (A) (og de øvrige grundejere i området) på områdets udlægning til sommerhusbenyttelse. Spørgsmålet er nærmere, om et sådant retligt krav kan støttes på boligministeriets tilkendegivelse i skrivelsen af 8. oktober 1971 til (A) (sammenholdt med skrivelsen af 18. september 1962 fra Holbæk amtsråd) (nedenfor b), og i bekræftende fald hvilken betydning dette må få for byplanvedtægtssagens udfald (nedenfor c og d).

b. Indholdet af boligministeriets tilkendegivelse i skrivelsen af 8. oktober 1971.

Grundlaget for boligministeriets skrivelse af 8. oktober 1971 var en klage fra advokat (A) over, at det daværende Holbæk amtsråd i medfør af landsbyggeloovens § 5, stk. 2, havde nedlagt forbud mod, at Kaldred Sydområdet blev udstykket til sommerhusområde. Dette forbud blev ophævet ved boligministeriets afgørelse af 8. oktober 1971. Det fremgår af ministeriets skrivelse, at ministeriet for så vidt var enig med amtsrådet i, at

forbudet ud fra almindelige planlægningsmæssige synspunkter var velbegrundet, men at ministeriet dog fandt at burde lægge afgørende vægt på amtsrådets tilkendegivelse i 1962 om udstykningsmuligheder (hvorefter amtsrådet ville være velvilligt stemt over for en samlet plan for områdets udstykning) sammenholdt med det forhold, at grundejerne faktisk havde disponeret i tillid hertil.

Efter min opfattelse kan der dog ikke herske rimelig tvivl om, at boligministeriets skrivelse må forstås som en stillingtagen til andet og mere end spørgsmålet om ophævelse af det omtalte forbud. (Dette måtte da også på afgørelsestidspunktet isoleret set forekomme af mindre interesse, for så vidt som det konkrete forbud i henhold til landsbyggeloven - hvad enten det blev opretholdt eller ophævet - da var erstattet af det generelle udstykningsforbud i by- og landzoneloven, der indebærer, at udstykninger af landzonearealer til sommerhusbebyggelse kun kan ske med tilladelse fra zonestyrelserne).

Af boligministeriets nævnte skrivelse fremgår det således, at ministeriet har opfattet advokat (A's) henvendelse som et ønske om - ud over formelt at få ophævet det nedlagte forbud - at få en principgodkendelse af, at området kan anvendes til sommerhusbebyggelse. Efter min opfattelse må boligministeriets skrivelse klart forstås således, at ministeriet har meddelt (A) en sådan principgodkendelse. Jeg henviser herved navnlig til udtrykkene »... bør kunne gives tilladelse i princippet til udstykning til sommerhusbebyggelse ...« og »... angår sagen for nærværende blot spørgsmålet om en principgodkendelse af, at området kan anvendes til sommerhusbebyggelse«.

Planstyrelsen har såvel i notatet af 29. november 1977 til miljøministeren som i udtalelsen af 15. november 1978 til mig givet udtryk for den opfattelse, at boligministeriets tilkendegivelse må forstås som et »principielt tilsagn om efter en generel plan for hele amtet at anvende en del af arealet til sommerhusområde (min understregning)«, dvs. at tilsagnet skulle være gjort afhængigt af, at også udfaldet af den generelle planlægning for amtet skulle føre til arealets udlægning som sommerhusområde.

Jeg kan ikke være enig i denne indskrænkende fortolkning af tilsagnets rækkevidde, som efter min opfattelse ikke har nogen støtte i ordlyden af boligministeriets skrivelse. Forholdet er tværtimod det, at boligministeriet i skrivelsen principielt tilslutter sig amtsrådets opfattelse, hvorefter 1) sommerhusudviklingen må have grundlag i en samlet plan for hele amtet, og 2) at der på daværende tidspunkt ikke var behov for en isoleret stillingtagen til forbudsområdet, men desuagtet 3) finder boligministeriet - med henvisning til Holbæk amtsråds tilkendegivelse fra 1962 - at der bør meddeles principgodkendelse til udstykning til sommerhusområde af en

del af forbudsområdet. Efter min opfattelse må boligministeriets skrivelse af 8. oktober 1971 forstås således, at ministeriet har fundet at burde meddele principgodkendelsen uanset det planlægningsmæssigt uheldige i en isoleret stillingtagen til områdets anvendelse, dvs. således, at principgodkendelsen ikke er gjort afhængig af udfaldet af den videre generelle planlægning for amtet.

Som det udtrykkeligt er fremhævet i boligministeriets skrivelse, indebar ministeriets afgørelse ikke nogen umiddelbar ret for grundejerne i området til at foretage udstykninger. Ministeriet fandt, at en forudsætning herfor måtte være en detailplanlægning for området (i form af en byplanvedtægt) og i forbindelse hermed en afklaring af kloakeringsforholdene.

Denne begrænsning af tilsagnets rækkevidde vedrører efter min opfattelse udelukkende den mere teknisk prægede (detail)udformning med hensyn til områdeanvendelsen og har - hvad udtrykkeligt fremgår af skrivelserne - sammenhæng med, at en udstykning af den størrelsesorden, der er tale om, ikke fandtes at burde gennemføres alene på grundlag af en konkret tilladelse. Jeg finder ikke, at det, der er anført herom i boligministeriets skrivelse af 8. oktober 1971, kan forstås som en begrænsning af det, der er det reelle indhold af boligministeriets principgodkendelse - nemlig en godkendelse af, at området som sådant (overhovedet) kan anvendes til sommerhusområde.

c. Betydningen af en principgodkendelse som den foreliggende.

Efter min opfattelse må bedømmelsen af den retlige betydning af en tilkendegivelse som den, der er indeholdt i boligministeriets skrivelse af 8. oktober 1971 til advokat (A), ske med udgangspunkt i almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om retsvirkningerne af offentlige myndigheders meddelelse af forhåndsbesked.

Denne problemstilling har kun i forholdsvis begrænset omfang været forelagt domstolene, og der synes navnlig ikke at foreligge nogen domstolsafgørelse, der mere direkte tager stilling til betydningen af en principgodkendelse som den foreliggende. (Jeg finder således ikke, at højesteretsdommen af 2. februar 1979 (der er gengivet i UfR 1979, side 304) kan antages at være af betydning for den foreliggende sag. Dommen vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt miljøministeriet kunne godkende et forslag til partiel byplanvedtægt, som oprindeligt var blevet nægtet godkendelse (på grund af beboermodstand), jfr. om dommens rækkevidde Claus Tønnesen i Juristen og Økonomen 1980, s. 61 ff).

I den juridiske litteratur er problemstillingen mest indgående behandlet i en artikel af Orla Friis Jensen og Claus Haagen Jensen i Juristen for

1976, s. 49-83. Jeg henviser endvidere til Forvaltningsret, Almindelige emner (1979) s. 87 f.

Der melder sig først det spørgsmål, om en »principgodkendelse« som den foreliggende må karakteriseres som en bindende forhåndsbesked, dvs. en tilkendegivelse, der forpligter myndigheden til efterfølgende at handle i overensstemmelse med tilkendegivelsens indhold. I den nævnte artikel om forhåndsbesked er det anført, at en forhåndsbesked kan være bindende, uanset at der ikke foreligger noget udtrykkeligt lovgivningsmæssigt grundlag herfor, men at en forudsætning må være, at følgende betingelser er opfyldt, (s. 65 ff):

- 1) forvaltningsmyndigheden må ikke have taget forbehold med hensyn til forhåndsbeskedens bindende virkning,
- 2) sagsforholdet skal have foreligget entydigt og udtømmende for myndigheden,
- 3) indholdet af forhåndsbeskeden skal være præcist angivet, og
- 4) udtalelsen skal være afgivet af en kompetent myndighed.

Det vil normalt yderligere være en forudsætning, at forhåndsbeskeden ikke har et ulovligt indhold.

Bedømt i forhold til de angivne kriterier opfylder boligministeriets »principgodkendelse« i skrivelsen af 8. oktober 1971 til advokat (A) betingelserne for at blive anset for en bindende forhåndsbesked. Meddelelse af »principtilladelse« indenfor bygge- og byplanlovgivningen nævnes da også udtrykkeligt som et eksempel på bindende forhåndsbesked (der kan afgives uden udtrykkelig lovhjemmel) af de nævnte forfattere i artiklen i Juristen 1976, s. 58 f. At boligministeriets skrivelse af 8. oktober 1971 naturligt må forstås således, at der er givet advokat (A) (og de andre grundejere i området) et bindende forhåndstilsagn om godkendelse af områdets anvendelse til sommerhusbebyggelse kan efter min opfattelse også støttes på det forhold, at principgodkendelsen er meddelt, uanset at en isoleret stillingtagen til områdets anvendelse blev anset for planlægningsmæssig uheldig, og at begrundelsen herfor var advokat (A's) (og andres) forventninger og dispositioner i tillid til Holbæk amtsråds tilkendegivelse fra 1962. At boligministeriets principgodkendelse er begrænset af, at udstykningerne forudsættes gennemført på grundlag af en byplanvedtægt, kan efter min mening ikke bevirke, at godkendelsen ikke skulle være bindende med hensyn til sit reelle indhold, nemlig afgørelsen af, hvad arealet overhovedet kan (skal) udlægges til, jfr. herved Orla Friis Jensen og Claus Haagen Jensen i Juristen 1976, s. 58 f.

Det er herefter min opfattelse, at boligministeriets tilkendegivelse i skrivelsen af 8. oktober 1971 til advokat (A) retligt må karakteriseres som en bindende forhåndsbesked.

På denne baggrund finder jeg yderligere at burde gøre nogle bemærkninger om betydningen af en bindende forhåndsbesked i et tilfælde som det foreliggende, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende borger har et ubetinget retskrav på, at der senere træffes en forvaltningsafgørelse i overensstemmelse med forhåndsbeskeden (her gennemførelse af et plangrundlag, der muliggør områdets faktiske udstykning til sommerhusbebyggelse). I det omfang dette spørgsmål må besvares benægtende, rejser der sig endvidere spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende må anses for berettiget til erstatning for det tab, han lider ved, at der ikke træffes afgørelse i overensstemmelse med forhåndsbeskeden.

Jeg skal først bemærke, at en forhåndsudtalelse som den foreliggende naturligvis ikke kan forlanges lagt til grund ved en senere afgørelse, såfremt en fravigelse er nødvendiggjort af forhold, som myndigheden ved forhåndsbeskedens meddelelse har tilkendegivet ikke at have taget stilling til. I et tilfælde som det foreliggende, hvor principgodkendelsens virkeliggørelse forudsætter gennemførelse af et detailgrundlag (byplanvedtægt) samt afklaring af kloakeringsforholdene, vil godkendelsen således ikke kunne forlanges fastholdt, såfremt de forhold, der skal reguleres i forbindelse med detailplanlægningen m. m., ikke lader sig realisere på en teknisk eller administrativt tilfredsstillende måde. Der foreligger imidlertid ikke i den konkrete sag oplysninger om, at udformningen af et forslag til byplanvedtægt skulle støde på sådanne afgørende tekniske eller administrative hindringer, eller at det ikke skulle være muligt at løse de kloakeringsproblemer, som en udstykning af området til sommerhusbebyggelse måtte give anledning til.

Det må endvidere formentlig antages, at væsentlige ændringer af de retlige eller faktiske forudsætninger, der ligger til grund for forhåndsudtalelsens afgivelse, kan bevirke, at denne ikke kan forlanges fastholdt efter sit indhold, jfr. herved Orla Friis Jensen og Claus Haagen Jensen i Juristen 1976, s. 74 ff. Det antages ligeledes af disse forfattere, at (væsentlige) ændringer af den praksis, der ligger til grund for administrationen af det retsområde, forhåndsudtalelsen vedrører, efter omstændighederne kan medføre, at forhåndsbeskeden mister sin bindende virkning (i den forstand, at der ikke kan forlanges truffet en afgørelse i overensstemmelse med tilkendegivelsen). De nævnte forfattere finder således, at forvaltningen i alle tilfælde efter udløbet af en rimelig tid må være berettiget til at ændre praksis i forhold til en spørger, der ikke har truffet afgørende dispositioner i henhold til forhåndsbeskeden, jfr. a.st., s. 76. Omvendt an-

tages en praksisændring ikke at kunne få virkning for en spørger, som har foretaget væsentlige dispositioner i tillid til forhåndsbeskeden.

I det foreliggende tilfælde er der ikke sket ændringer i retsgrundlaget, som udelukker, at forslaget til byplanvedtægt for Kaldred Syd-området kunne godkendes efter sit indhold, jfr. herved det, jeg har anført ovenfor. Jeg må da også lægge til grund, at planstyrelsens og miljøministeriets departements indvendinger mod, at området udlægges til sommerhusbebyggelse, er begrundet dels i almindelige planlægningsmæssige betæneligheder ved, at områdeudlægningen foregik løsrevet fra den samlede regionplanlægning - kombineret med en mere restriktiv holdning til udlægning af sommerhusarealer i kystnære områder (jfr. miljøministeriets cirkulære nr. 124 af 16. juni 1977) - dels i konkrete betæneligheder ved områdeudlægningen på grund af beliggenheden af Kaldred flyveplads. Jeg finder ikke på det foreliggende grundlag at burde tilkendegive nogen endelig samlet stillingtagen til betydningen af disse forhold for godkendelse af forslaget til partiel byplanvedtægt for Kaldred Syd-området. Til de enkelte forhold skal jeg dog knytte følgende bemærkninger:

Efter min opfattelse vil der ikke i det foreliggende tilfælde kunne lægges vægt på, at det af planlægningsmæssige grunde måtte anses for ønskeligt at afvente gennemførelsen af den samlede planlægning for amtet (regionplanlægningen). Dette forhold var der således udtrykkeligt taget stilling til i boligministeriets skrivelse af 8. oktober 1971 til advokat (A), og en eventuelt ændret holdning til betydningen af det planlægningsmæssigt uheldige i en isoleret godkendelse af byplanvedtægten kan efter min opfattelse ikke berettige til en omgørelse af principgodkendelsen.

Jeg finder endvidere ikke, at sagens tidsmæssige forløb i det foreliggende tilfælde kan tillægges væsentlig betydning. Advokat (A) var således uden skyld i, at der medgik mere end 5 år til udarbejdelsen af forslaget til byplanvedtægt, og han var i dette tidsrum afskåret fra faktisk at påbegynde udstykningerne.

Jeg må endvidere anse det for tvivlsomt, om en ændret holdning hos myndighederne til udlægning af sommerhusområder i kystnære områder - for så vidt Kaldred Syd-området overhovedet kan henregnes hertil - vil kunne tillægges en sådan betydning, at principgodkendelsen fra 1971 ikke skulle kunne forlanges respekteret. I hvert fald finder jeg ikke, at hensynet kan tillægges afgørende betydning i forhold til grundejere i området, der har truffet dispositioner i tillid til tilsagnet. Nærmere oplysninger til bedømmelse heraf foreligger ikke for mig. Jeg bemærker dog i denne forbindelse, at boligministeriets principgodkendelse fra 1971 netop blev meddelt med henvisning til, at klagerne havde disponeret i tillid til Holbæk amtsråds tilkendegivelse fra 1962.

Jeg må i princippet være enig i, at ændrede forhold med hensyn til betydningen af beliggenheden af en flyveplads må kunne føre til, at et område ikke kan forlanges udlagt til beboelse uanset et tidligere meddelt forhåndstilsagn herom. De oplysninger, der har foreligget for mig, giver dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at bedømme, om beliggenheden af Kaldred flyveplads med rimelighed har kunnet begrunde, at Kaldred Syd ikke udlægges til sommerhusbebyggelse. Jeg bemærker i denne forbindelse, at flyvepladsen efter det oplyste i hvert fald har ligget på stedet siden 1964, at det pågældende område ikke støder op til flyvepladsen, og at der mellem området og flyvepladsen ligger et område, der allerede er udlagt og benyttes til sommerhusbeboelse.

For så vidt dette måtte kunne anses for berettiget at nægte godkendelse af en byplanvedtægt for Kaldred Syd-området uanset boligministeriets principgodkendelse fra 1971, opstår spørgsmålet om, hvorvidt advokat (A) og de øvrige grundejere i området må antages at have krav på erstatning for det tab, de lider ved, at udstykningen ikke kan gennemføres. Afgørende herfor er, om et sådant krav ville kunne støttes på almindelige regler og grundsætninger om offentlige myndigheders ansvar på objektive grundlag, herunder ansvarsregler baseret på ekspropriationsretlige eller ekspropriationsretligt prægede hensyn. Jeg skal herved bemærke følgende:

Retstilstanden med hensyn til offentlige myndigheders erstatningsansvar for tab, der ikke skyldes forhold, der kan tilregnes myndigheden som fejl eller forsømmelse (ud fra en culpabedømmelse), kan ikke anses for afklaret. I et vist - begrænset - omfang har et sådant ansvar på objektive grundlag fundet udtryk i særlige lovregler inden for bestemte lovgivningsområder. Sådanne regler findes som bekendt både i byplanloven (§§ 12, 14 og 15) og by- og landzonelovens § 12, men vedrører ikke en situation som den foreliggende. Der er dog efter min mening ikke grundlag for at antage, at reglerne skulle have til hensigt at udelukke et erstatningsansvar i tilfælde, hvor dette måtte følge de almindelige retsgrundsætninger (om ansvar på objektive grundlag).

Det er da også den almindelige opfattelse i den juridiske litteratur, at domstolene ikke er afskåret fra uden for de lovhjemlede tilfælde at pålægge myndighederne erstatningsansvar på objektive grundlag, når der foreligger en særlig begrundelse herfor. I retspraksis er adgangen hertil kun blevet benyttet i begrænset omfang.

I de senere år er der dog i domstolenes praksis forekommet eksempler på, at forvaltningsmyndigheder er pålagt erstatningsansvar på et grundlag, som vanskeligt lader sig forene med den tidligere herskende opfattelse, hvorefter ansvaret - såfremt der ikke forelå nogen forsømmelse fra



forvaltningens side - må forudsætte enten ekspropriation eller anvendelse af naboretlige erstatningsregler.

Jeg henviser herved navnlig til højesteretsdommen, refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1976, s. 86, og højesteretsdommer Frantz Thygesens bemærkninger hertil i Ugeskrift for Retsvæsen 1977 B, s. 146 ff.

I den juridiske litteratur har spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald efter hvilke retningslinjer det offentlige bør kunne pålægges erstatningsansvar på objektivt grundlag, været genstand for mere indgående overvejelser i de seneste år. Jeg henviser navnlig til følgende fremstillinger:

Orla Friis Jensen og Claus Haagen Jensen i Juristen 1976, s. 49 ff (»Forhåndsbesked i forvaltningen«), specielt s. 77 ff,

Orla Friis Jensen i Forvaltningsret, Almindelige emner, Juristforbundets forlag 1979, s. 371, navnlig s. 385 ff,

Samme forfatter i Ugeskrift for Retsvæsen 1980 B, s. 133 ff,

Bent Christensen i Dansk Miljøret, bind 1, Akademisk Forlag 1978 (W. E. von Eyben red.), navnlig s. 132 og s. 144 ff, Henning Skovgaard i Tidsskrift for Retsvitenskap 1978, s. 402 ff.

I den første artikel rejses spørgsmålet om erstatning (bl. a.) i tilfælde, hvor ændrede retlige og faktiske forhold bevirker, at en forhåndsbesked ikke kan tillægges bindende virkning. Forfatterne tager dog ikke nærmere stilling til, under hvilke betingelser et ansvarsgrundlag i sådanne tilfælde bør antages at foreligge.

Henning Skovgaard har i afhandlingen i Tidsskriftet for Retsvitenskap anført nogle retspolitiske synspunkter dels (så vidt ses) til forklaring af den nævnte udvikling i retspraksis, dels med henblik på opstilling af fremtidige regler om forvaltningens ansvarlighed.

Synspunkterne drejer sig i meget korte træk om en udbygning af forvaltningens traditionelle culpaansvar baseret på den opfattelse, at der i forhold til forvaltningen er behov for et øget erstatningsretligt værn om borgernes dispositionssikkerhed. Behovet følger bl. a. af en voksende afhængighed af oplysninger og afgørelser fra forvaltningens side, og der peges herved særligt på områder, hvor forvaltningen må handle på grundlag af udviklede, uklare og skønsprægede beføjelser. Borgeren har på sådanne områder ringe mulighed for at overskue og kontrollere udfaldet af forvaltningens dispositioner. Han må i videre udstrækning handle ud fra forudsætninger, som forvaltningen selv har tilvejebragt i form af

retsakter og oplysninger om praksis m. v. Når disse forudsætninger, som borgeren har handlet i tillid til, ændres gennem senere afgørelser fra forvaltningens side, bør der efter forfatterens mening under visse (særlige) omstændigheder kunne ydes erstatning, selv om den tabsvoldende afgørelse eller adfærd ikke kan karakteriseres som ulovlig eller uforsvarlig.

Der foreligger mig bekendt ikke domstolsafgørelser, der har taget stilling til eksistensen af et ansvarsgrundlag som det nævnte, og jeg finder af principielle grunde at burde afstå fra at udtale mig nærmere om, hvilket udfald en eventuel domstolsafgørelse må forventes at få.

#### d. Sammenfattende bemærkninger.

Som anført ovenfor under pkt. b og c har planstyrelsens og miljøministeriets departements beslutning om at anse forslaget til byplanvedtægt for Kaldred Syd-området bygget på den opfattelse, at boligministeriets tilkendegivelse i skrivelsen af 8. oktober 1971 til advokat (A) ikke havde karakter af et bindende forhåndstilsagn om, at området kunne godkendes udlagt til sommerhusbebyggelse.

Af de grunde, som jeg har redegjort for i det foregående, kan jeg ikke være enig i denne opfattelse, og jeg må derfor finde, at styrelsens og ministeriets hidtidige stillingtagen til sagen er sket på et grundlag, der ikke er holdbart. Jeg har derfor henstillet til miljøministeriets departement at genoptage behandlingen af sagen om godkendelse af forslaget til byplanvedtægt for Kaldred Syd-området samt at tage stilling til forslaget i overensstemmelse med de synspunkter, jeg har redegjort for ovenfor. Jeg har ved min henstilling endvidere lagt vægt på, at departementet og styrelsen efter min opfattelse ikke har haft et tilstrækkeligt grundlag for at anse Bjergsted kommunes forslag til byplanvedtægt for bortfaldet, jfr. herved mine bemærkninger nedenfor.

Jeg har meddelt advokat (A), at jeg - såfremt miljøministeriets departement (planstyrelsen) fortsat ikke finder at kunne godkende forslaget til byplanvedtægt for Kaldred Syd-området (eventuelt med de ændringer, som en fornyet gennemgang af forslaget måtte medføre), og der ikke opnås forligsmæssig ordning af erstatningsspørgsmålet - vil være indstillet på at henstille til justitsministeriet, at der meddeles advokat (A) fri proces under en retssag mod miljøministeriet med påstand om, at det nævnte forslag til byplanvedtægt godkendes, eller eventuelt at der tilkendes advokat (A) erstatning for det tab, han lider, såfremt forslaget ikke godkendes.

3. Myndighedernes sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til byplanvedtægt for Kaldred Syd-området.

a. Den tidsmæssige behandling.

Som anført i sagsfremstillingen medgik der lidt over 5 år, fra boligministeriet i skrivelsen af 8. oktober 1971 henstillede til Bjergsted kommune i samarbejde med Vestsjællands amtsråd at udarbejde et forslag til byplanvedtægt for Kaldred Sydområdet, og indtil kommunalbestyrelsen den 8. december 1976 vedtog et forslag herom. Forslaget til byplanvedtægten var efter kommunens vedtagelse genstand for behandling i planstyrelsen og miljøministeriets departement i tiden fra den 6. januar 1977 (da forslaget blev indsendt til styrelsen), og indtil miljøministeriets departement i skrivelser af 15. marts 1978 meddelte advokat (A) og Bjergsted kommunalbestyrelse, at forslaget ansås for bortfaldet på baggrund af mødet den 14. september 1977 mellem repræsentanter for planstyrelsen, amtsrådet og kommunen.

Den tid, der medgik til Bjergsted kommunes behandling af boligministeriets henstilling om at udarbejde et byplanvedtægtsforslag, der udlagde Kaldred Syd-området til sommerhusområde, har således udgjort mere end 5 år og dermed så lang tid, at jeg finder det forståeligt, at advokat (A) må anse behandlingstiden for urimelig. Ved min bedømmelse af dette forhold må jeg imidlertid lægge til grund, at årsagen til, at udarbejdelsen af forslaget trak ud, har været vanskeligheder ved at nå til enighed om planforslagets nærmere indhold, og at der løbende har været forhandlinger herom såvel med andre myndigheder, herunder de overordnede myndigheder (boligministeriet og senere planstyrelsen) som de berørte grundejere. Jeg henviser herved nærmere til det, der er oplyst i sagsfremstillingen ovenfor. Der har således ikke været tale om, at arbejdet med byplanvedtægtsforslaget reelt har ligget stille i meget lange perioder.

Jeg finder ikke på baggrund af det anførte at have tilstrækkeligt grundlag for at udtale nogen kritik overfor Bjergsted kommune i anledning af den tid, der medgik til udarbejdelsen af byplanvedtægtsforslaget. Jeg bemærker i øvrigt i denne forbindelse, at jeg fra min behandling af andre sager om udarbejdelse af forslag til byplanvedtægt (eller andre tilsvarende plangrundlag) er bekendt med, at der ikke sjældent er medgået forholdsvis lang tid fra planarbejdets begyndelse og indtil forslagens vedtagelse.

Den tid, der er medgået til sagens behandling i planstyrelsen og miljøministeriets departement, kan heller ikke give mig grundlag for kritik.

b. Planstyrelsens og miljøministeriets departements undladelse af at tage stilling til spørgsmålet om byplanvedtægtsforslagets godkendelse.

Som tidligere anført foreligger der ikke i sagen nogen formel stillingtagen fra planstyrelsens eller miljøministeriets departements side til spørgsmålet om, hvorvidt Bjergsted kommunes forslag til byplanvedtægt nr. 4 for Kaldred Syd-området kan godkendes. Jeg må forstå, at de 2 myndigheder navnlig på baggrund af mødet den 14. september 1977 med repræsentanter for planstyrelsen, Vestsjællands amtskommune og Bjergsted kommune har ment at kunne anse forslaget for bortfaldet.

En forudsætning for, at planstyrelsen og miljøministeriets departement havde rimeligt grundlag for at anse forslaget for bortfaldet, måtte efter min mening være, at kommunen mundtligt eller skriftligt havde tilkendegivet, at forslaget var tilbagekaldt.

Efter min opfattelse har de foreliggende oplysninger om udfaldet af mødet den 14. september 1977 ikke givet planstyrelsen og miljøministeriets departement et tilstrækkeligt grundlag for at anse byplanvedtægtsforslaget for bortfaldet. Af det referat, der er udarbejdet af planstyrelsen vedrørende mødet den 14. september 1977, fremgår det, at der mellem repræsentanterne for styrelsen og Vestsjællands amtskommune var enighed om det planlægningsmæssigt uheldige i - på det foreliggende grundlag - at godkende Kaldred Syd-områdets udlægning til sommerhusbebyggelse. Det fremgår ikke af mødereferatet, at kommunens repræsentanter var enige i denne opfattelse, og at de derfor var indforstået med at tilbagekalde forslaget eller at anse det for bortfaldet. Tværtimod fremgår det af mødereferatet, at det blev aftalt, at planstyrelsen skriftligt skulle underrette kommunen om udfaldet af forhandlingerne. Dette ses efter det oplyste ikke at være sket.

At Bjergsted kommune ikke selv har opfattet mødet som udtryk for, at forslaget var bortfaldet endsize tilbagekaldt af kommunen, fremgår da også klart af kommunens skrivelser af 1. februar 1978 til henholdsvis advokat (A) og planstyrelsen og af kommunens udtalelse af 14. juli 1978 til mig. Jeg bemærker i denne forbindelse, at det heller ikke af planstyrelsens notat af 29. november 1977 og 12. januar 1978 til miljøministeriets departement (klart) fremgår, at forslaget efter styrelsens opfattelse skulle være bortfaldet. Dette synes først at være kommet til udtryk i departementets skrivelser af 15. marts 1978 til advokat (A) og Bjergsted kommune (dvs. ca. 6 måneder efter mødets afholdelse).

Heller ikke i øvrigt foreligger der oplysninger, der efter min mening giver rimeligt grundlag for at anse forslaget for bortfaldet.

Jeg må herefter finde, at det havde været rigtigst, at planstyrelsen og miljøministeriets departement enten havde taget udtrykkelig stilling til

spørgsmålet om, hvorvidt det nævnte forslag til partiel byplanvedtægt kunne godkendes, eller havde sikret sig, at Bjergsted kommune var indforstået med, at forslaget blev anset for bortfaldet. Jeg lægger i denne forbindelse vægt på, at en fremgangsmåde som den anvendte har været egnet til over for klageren og Bjergsted kommune at skabe uklarhed om det formelle og reelle ansvar for den manglende godkendelse af byplanvedtægtsforslaget.

Jeg har gjort planstyrelsen og miljøministeriets departement bekendt med min opfattelse. Som nævnt ovenfor er dette forhold indgået i mine overvejelser om at henstille til miljøministeriets departement at genoptage sagen om godkendelse af forslaget til partiel byplanvedtægt for Kaldred Syd-området. Jeg finder ikke, at forholdet herudover kan give mig grundlag for at foretage noget.«

I anledning af min ovennævnte henstilling af 18. november 1980 til miljøministeriet om bl.a. at genoptage behandlingen af sagen om godkendelse af et forslag til byplanvedtægt for Kaldred-syd området orienterede ministeriet mig i skrivelse af 24. marts 1981 om, at ministeriet samme dag - i tilslutning til en drøftelse - havde anmodet planstyrelsen om at udarbejde et notat om sagen.

Jeg anmodede herefter miljøministeriet om, at sagens behandling blev fremskyndet mest muligt.

### **Supplerende oplysninger om sagen**

I anledning af ombudsmandens henstilling i redegørelsen af 18. november 1980 til miljøministeriet meddelte ministeriet mig i skrivelse af 5. maj 1982, at ministeriet havde genoptaget behandlingen af forslag til byplanvedtægt nr. 4. Ministeriet anførte videre bl.a. følgende:

»Den nuværende situation for området er følgende:

Miljøministeren har den 4. september 1981 godkendt regionplanen for Vestsjællands amtskommune. Godkendelsen omfattede ikke retningslinierne for ferie- og fritidsbebyggelse, og der foregår for tiden separate drøftelser med Vestsjællands amtsråd herom. Denne fremgangsmåde er helt parallel til den fremgangsmåde, der følges for de tilsvarende retningslinier i de øvrige godkendte regionplaner.

Som grundlag for disse forhandlinger ligger miljøministerens cirkulære af 28. august 1981 om planlægning af ferie- og fritidsbebyggelse. Cirkulæret, der er udstedt i medfør af lands- og regionplanlovens § 4 og § 9, stk. 2, by- og landzonelovens § 9, stk. 4, og kommuneplanlovens § 51, indebærer en friholdelse af de kystnære områder samt en åbning for offentligheden også i allerede udlagte sommerhusområder. Afgrænsningen af, hvilke områder der er kystnære, er fastlagt efter forhandlinger med amtsrådene som en bræmme på indtil 3-5 km fra kystlinien over hele Danmark. Generelt er alle arealer inden for en afstand af 3 km fra kysten, som ligger i zone 1 og zone 2 på statens naturfred-

nings- og landskabskonsulentens oversigtskort over fredningsinteresseområders fordeling, 1972, omfattet af kystnærhedsafgrænsningen.

I forbindelse med regionplanlægningen har hverken Vestsjællands amtsråd eller Bjergsted kommune ytret ønske om yderligere sommerhusudlæg i den pågældende del af amtskommunen.

Det foreslåede sommerhusområde ligger tæt op til et vådområde (Sejrø Bugt og Saltbæk Vig), der er udpeget som særligt beskyttelsesområde i henhold til Ramsar-konventionen (bekendtgørelse nr. 26 af 4. april 1978 om konvention om vådområder af international betydning, navnlig som levesteder for vandfugle).

Spørgsmålet om udvidelsen af Kaldred Flyveplads til en regional flyveplads er udsendt til afgørelse i forbindelse med udarbejdelsen og godkendelsen af regionplantillæg 1984-85 om det åbne land. Det bemærkes, at flyvepladsen allerede har givet anledning til klager.

Det vandværk, der er omtalt i ombudsmandens redegørelse, er ifølge det oplyste projekteret og opført som privat vandværk i 1968 således, at det ud over et eksisterende sommerhusområde havde kapacitet til at forsyne et evt. sommerhusområde ved Kaldred Syd. Det fremgår desuden, at kendelsen, der gav vandindvindingstilladelse, begrænsede den til den indvinding, der var nødvendig for det eksisterende sommerhusområde. Landvæsenskommissionen skulle ikke tage stilling til den bygningsmæssige udførelse af et vandværk eller den nærmere kapacitetsmæssige indretning heraf.

Ifølge det oplyste er der ikke foretaget væsentlige dispositioner fra grundejernes side siden 1968.

Departementet har indhentet nye udtalelser fra fredningsstyrelsen og planstyrelsen. Fredningsstyrelsen har ikke anbefalet en godkendelse af forslaget og tilføjet, at det er landskabeligt uheldigt med en placering tæt på de lave områder omkring Bregninge å.

Planstyrelsen har udtalt, at det er planlægningsmæssigt uheldigt at godkende byplanvedtægtsforslaget. Styrelsen har henvist til de lokale myndigheders holdning samt til fredningsstyrelsens udtalelse.

Departementet har forstået ombudsmandens redegørelse sådan, at det ikke er muligt at nægte godkendelse af byplanvedtægtsforslaget, medmindre gerne fra Kaldred Flyveplads forøges. Derimod betragtes den mellemkomende lovgivning om lands- og regionplanlægning og kommuneplanlægning med dens decentralisering af planlægningsbeslutningerne ikke som en relevant og væsentlig ændring. Det samme gælder også samfundsudviklingen op gennem 1970'erne og de landsplandirektiver, der - på baggrund heraf - er gennemført i 1977 og 1981 om forbud mod yderligere sommerhusudstyknin-ger. Desuden er der nu i hele landet gennemført et omfattende planlægningsarbejde, der har resulteret i de nu godkendte regionplaner.

Det er departementets opfattelse, at netop disse nævnte momenter må betragtes som ændringer, der kan opløse den bindende virkning af en forhåndsbesked som den foreliggende. Hvis dette ikke var tilfældet, ville det betyde en helt uholdbar stivhed i planlægningen og umuliggøre den fysiske planlægnings rolle som styringsmiddel på baggrund af bl.a. den økonomiske udvikling i samfundet.

Departementet deler desuden fredningsstyrelsens og planstyrelsens opfattelse af, at det fortsat ville være planlægningsmæssigt uønsket at gennemføre den pågældende udstykning. De lokale myndigheder er enige i denne opfattelse.

Departementet kan på den ovenfor beskrevne baggrund ikke godkende forslaget til byplanvedtægt nr. 4 for Kaldred Syd.«

Jeg meddelte herefter miljøministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning, og at jeg ikke foretog videre i sagen på det foreliggende grundlag.

Jeg meddelte samtidig, at jeg ville være indstillet på i givet fald i overensstemmelse med ombudsmandens skrivelse af 18. november 1980 at henstille til justitsministeriet, at der blev meddelt advokat A fri proces under en retssag.