

KONTINUITETSBRUD

– BORTFALD AF TILLADELSER, GODKENDELSER OG DISPENSATIONER

Udtrykkene tilladelse, godkendelse og dispensation bruges forskelligt, men er alle udtryk for, at der meddeles en adgang til at gøre noget, der ellers er forbudt. Denne artikel anvender "tilladelse" som samlebetegnelse og handler om tilladelser, der kan falde bort, fordi de ikke bliver udnyttet. Vi giver her et overblik over, hvornår denne situation kan opstå, og hvad en myndighed kan gøre for at håndhæve tilladelsens bortfald.

KORT OM TILLADELSER

Når en forvaltningsmyndighed meddeler en tilladelse, er der tale om en forvaltningsretlig afgørelse.

En tilladelse er en begunstigende forvaltningsakt, der tildeler indehaveren en rettighed. Tilladelsen kan derfor som udgangspunkt ikke ændres til skade for indehaveren. Det skyldes, at indehaveren må

antages at have en berettiget forventning om, at tilladelsen efter sit indhold kan udnyttes fuldt ud.

Nogle tilladelser skal udnyttes inden en vis frist, og andre er fredede i en bestemt årrække. Men generelt gælder, at vilkårene i en tilladelse kun kan ændres, hvis årsagen hertil og de nye vilkår er saglige og proportionale. Adgangen til at ændre en allerede udstedt tilladelse vil dog være begrænset ud fra hensynet til, at indehaveren har indrettet sig i tillid til den udstedte tilladelse.

En tilbagekaldelse af hele tilladelsen vil som udgangspunkt kun kunne ske, hvor der er fastsat adgang hertil ved lov. En sådan adgang er ofte kun mulig, hvor indehaveren enten på grov vis eller gentagne gange overtræder tilladelsens vilkår eller lovgivningen i øvrigt. Kun i begrænset omfang vil der være adgang til tilbagekaldelse af tilladelser på ulovbestemt grundlag.

En tilladelse kan imidlertid også falde bort som følge af kontinuitetsbrudsprincippet.

HVAD ER KONTINUITETSBRUDSPRINCIPPET?

Kontinuitetsbrudsprincippet er udviklet igennem forvaltningsmyndighedernes administrative praksis og indebærer, at en tilladelse kan bortfalde, hvis den ikke er udnyttet i en længere periode. Princippet er blandt andet gældende på det miljø- og planretlige område, hvor princippet om kontinuitetsbrud er direkte lovfæstet i mange af de relevante love. For eksempel i forhold til regulering af råstofvindning, listevirksomhed eller husdyrhold.

Lignende principper ses indimellem også inden for andre retsområder, som for eksempel bygge Lovgivningen. En byggetilladelse vil sædvanligvis være betinget af, at byggeriet igangsættes inden for en nærmere fastsat periode. Der gælder således et krav om kontinuitet i byggeprocessen, således at byggetilladelsens indhold ikke risikerer at være retligt eller fagligt forældet, når byggeriet opføres.

Kontinuitetsbrudsprincippet afspejler en afvejning af indehaverens interesse i at udnytte tilladelsen over for hensynet til miljøet og omgivelserne. Landskabet og samfundet er i konstant forandring, og tilladelser udstedes med udgangspunkt i forholdene på det pågældende tidspunkt. Udnyttes tilladelsen ikke i en længere periode, kan forholdene have ændret sig på en sådan måde, at en tilsvarende tilladelse ikke ville blive meddelt på dette tidspunkt.

Hvis en tilladelse for eksempel giver en ret til at drive en særlig støjende virksomhed i et område, der med tiden udvikler sig til et beboelsesområde, indebærer princippet, at indehaverens kommercielle interesse i aktiviteten må afvejes over for hensynet til naboerne, der belastes af virksomhedens støj. Det kan derfor være rimeligt, at en tilladt aktivitet, som ikke har været udøvet over en længere periode, ikke skal kunne vågne op og genoptages, uden at indehaveren skal overholde de samme regler, som nye indehavere af tilladelser på området skal.

Før en tilladelse kan bortfalde efter en sådan hensynsafvejning, er det dog som nævnt et krav, at tilladelsen ikke er udnyttet i en længere periode.

HVOR LÆNGE ER "EN LÆNGERE PERIODE"?

En af forudsætningerne for, at en forvaltningsmyndighed kan statuere, at der foreligger kontinuitetsbrud, er, at tilladelsen ikke har været udnyttet i en længere periode. Spørgsmålet er da, hvornår der er tale om en længere periode. Som udgangspunkt opererer lovene med en periode på 3 år, før der kan blive tale om kontinuitetsbrud. På nogle områder, som eksempelvis vandforsyningsloven, vil perioden dog være 5 år.

Spørgsmålet er herefter, hvornår denne periode regnes fra. Perioden kan for det første regnes fra det tidspunkt, hvor tilladelsen udstedes. Hvis aktiviteten ikke påbegyndes umiddelbart herefter, er der risiko for, at der vil indtræde kontinuitetsbrud. Perioden kan også regnes fra det tidspunkt, hvor indehaveren stopper med at udnytte tilladelsen, og den tilladte aktivitet herefter ikke udøves i en sammenhængende periode.

HVORNÅR ER TILLADELSEN "IKKE UDNYTTET"?

Før der kan indtræde kontinuitetsbrud, skal den aktivitet, som tilladelsen vedrører, som hovedregel være fuldstændig ophørt. Det vil sige, at selv minimal aktivitet som udgangspunkt kan holde tilladelsen i live. Hvis der blot er tale om produktionsnedgang, vil tilladelsen således ikke kunne bortfalde – ud over for visse husdyrhold, hvor der findes en specifik lovhjemmel for bortfald af tilladelser ved

produktionsnedgang. Dette gælder også, hvis det er virksomhedens eget valg at reducere produktiviteten i en periode.

Landsretten har i en dom fra 2002 (MAD 2002.572Ø) fastslået, at der imidlertid også kan indtræde kontinuitetsbrud, hvis en del af den tilladte aktivitet ophører fuldstændigt, mens en anden del fortsætter uændret. I den konkrete sag kunne tilladelsen inddeles i flere delaktiviteter, og den ene delaktivitet var fuldstændig ophørt. Dette førte til, at hele tilladelsen bortfaldt som følge af kontinuitetsbrud, da retten fandt, at forudsætningerne for udnyttelsen af tilladelsen som sådan havde ændret sig.

HVORDAN HÅNDHÆVES KONTINUITETSBRUD?

Hvis en forvaltningsmyndighed får mistanke om, at en tilladelse ikke udnyttes som forudsat, kan myndigheden iværksætte undersøgelser af forholdene med henblik på at konstatere, om der er grundlag for at lade tilladelsen bortfalde som følge af kontinuitetsbrud. En sådan undersøgelse eller konstatering er ikke en afgørelse.

Beslutter myndigheden at håndhæve kontinuitetsbruddet, vil det derimod være en afgørelse. Dette stiller blandt andet krav til myndighedens begrundelse i forbindelse med varsling om håndhævelse. Det betyder også, at myndigheden skal sikre, at der sker partshøring af indehaveren af tilladelsen.

Hvis partshøringen ikke ændrer ved myndighedens opfattelse, kan myndigheden træffe afgørelse om tilladelsens bortfald som følge af kontinuitetsbrud. En afgørelse om kontinuitetsbrud kan påklages til den relevante klageinstans, der på natur-, plan- og miljøområdet er Natur- og Miljøklagenævnet og på byggeområdet Statsforvaltningerne.

Hvis klageinstansen er enig i afgørelsen, vil tilladelsen være bortfaldet. Enhver udnyttelse af tilladelsen vil herefter være ulovlig. Det betyder også, at myndigheden kan udstede påbud om, at den ulovlige aktivitet skal ophøre, hvis indehaveren ikke efterkommer afgørelsen.

ER DER ET ALTERNATIV?

Eksisterende tilladelser kan som nævnt kun i meget begrænset omfang ændres. Men hvordan forholder det sig med fremtidige tilladelser?

Overordnet er der vid adgang til at fastsætte vilkår for tilladelser, og dermed vid adgang til at sikre, at tilladelserne tager højde for områdernes senere udvikling.

Tilladelser kan for eksempel i særlige tilfælde gøres tidsbegrænsede. Dette kan give mening, hvis et område står foran et større byudviklingsprojekt. Tilladelser kan også indeholde et krav om produktionsminimum. Sådanne vilkår kan være brugbare, hvis myndigheden ønsker at sikre, at den gevinst, som indehaveren og samfundet får ved at udnytte tilladelsen, opvejer de gener, som omgivelserne måtte have i forbindelse med aktiviteten.

Sådanne særlige vilkår skal være konkret og sagligt begrundet, som for eksempel i hensynet til naboer eller natur- og miljømæssige beskyttelseshensyn ■



Henriette Soja
Advokat
hso@horten.dk



Marie Bockhahn
Advokat
mbb@horten.dk



Sine Jespersgaard
Advokatfuldmægtig
sje@horten.dk

HORTEN YDER RÅDGIVNING TIL OFFENTLIGE MYNDIGHEDER, DER KONSTATERER, AT TILLADELSER, GODKENDELSER OG DISPENSATIONER IKKE UDNYTTES SOM FORUDSAT, OG HVOR DER DERFOR OPSTÅR ET BEHOV FOR AT AFKLARE, OM TILLADELSEN, GODKENDELSEN ELLER DISPENSATIONEN ER BORTFALDET.