Notat om boligreguleringslovens anvendelse i sommerhusområde

1. BAGGRUND OG PROBLEMSTILLING

Plan- og Miljøudvalget i Gribskov Kommune fik den 12. september 2016 forelagt 4 sager, hvor borgere i kommunen har anmodet om at få ændret status for deres boliger fra helårsbolig til sommerhus. Udvalget behandlede sagerne efter boligreguleringsloven og besluttede, at der skulle meddeles afslag på ansøgningerne om statusændring. Efterfølgende blev der rejst tvivl om, hvorvidt boligreguleringsloven finder anvendelse på de pågældende ejendomme, da de er beliggende i sommerhusområder. Tre af sagerne blev den 3. oktober 2016 genbehandlet i udvalget, som udsatte sagerne.

Det skal lægges til grund, at kommunen har besluttet, at boligreguleringsloven gælder i kommunen. Ledelsessekretariatet i kommunen vurderer umiddelbart, at boligreguleringsloven finder anvendelse[1], idet ejendommene har været anvendt som helårsbolig, forinden området blev udlagt som sommerhusområde, der er tale om lovlig eksisterende anvendelse, og ejendommene har været anvendt til helårsbolig inden for de sidste 3 år. Det er vurderet, at en ændring af status fra helårsbolig til sommerhus vil være umiddelbart tilladt efter planloven, mens det vil kræve en tilladelse efter boligreguleringsloven.

Et medlem af byrådet har i et brev (formentlig af 5. oktober 2016) til Plan- og Miljøudvalget og borgmesteren opfordret kommunen til ikke at anvende boligreguleringsloven, da de pågældende ejendomme er beliggende i sommerhusområder. Det anføres bl.a. i brevet, at afgørelse om afslag på anmodning om statusændring kan få konsekvenser for kommunen i form af erstatningskrav fra ejerne. Det oplyses i brevet, at de pågældende ejendomme er betydeligt mere værd som sommerhuse end som helårshuse.

Gribskov Kommune har på denne baggrund anmodet os om at vurdere følgende spørgsmål:

1. Er det korrekt at anvende boligreguleringsloven på lovligt eksisterende helårsboliger i sommerhusområder?

2. Hvis boligreguleringsloven finder anvendelse, i hvilket omfang kan kommunen da nægte at tillade ændring af status til sommerhus:

2.1. Hvis boligen er ledig, finder boligreguleringslovens § 51, stk. 2, anvendelse. Herefter kan samtykke til sommerhus kun nægtes, hvis dette er påkrævet under hensyn til boligsøgende i kommunen. Hvordan skal denne bestemmelse fortolkes? Kan kommunen nægte samtykke med henvisning til et generelt behov for helårsboliger i kommunen, eller skal der være tale om et behov for helårsboliger i det konkrete område, som jo er et sommerhusområde. Skal kommunen vurdere den konkrete boligs egnethed som helårsbolig til de konkrete boligsøgende i kommunen? Kommunen anmoder om retningslinjer for skønsudøvelsen og for, hvor konkret afgørelsen bør være begrundet.

2.2. Hvis boligen er beboet, finder boligreguleringslovens § 51, stk. 2, efter ordlyden ikke anvendelse. Betyder det, at kommunens skøn er frit i forhold til, om den vil tillade anvendelse som sommerhus, eller hvilke begrænsninger i skønnet er gældende?

Kan kommunen blive erstatningsansvarlig, hvis den fastholder, at ejendommene kun må anvendes til helårsbolig?

2. KONKLUSION

Efter boligreguleringslovens § 45 finder reglerne i kapitlet om benyttelse af boliger anvendelse på boliger med køkken, der er eller har været benyttet til helårsbeboelse. Bestemmelserne sondrer ikke mellem, om sådanne boliger er beliggende i byzone, sommerhusområde eller landzone. Vi må derfor være enige i, at bestemmelserne som udgangspunkt også finder anvendelse på helårsbeboelse i sommerhusområder.

Boligreguleringslovens § 50, stk. 1, overlader det til kommunen at træffe en skønsmæssig afgørelse om, hvorvidt kommunen vil tillade statusændring eller ej. Kommunen skal træffe afgørelsen efter en afvejning af de saglige hensyn, som taler for og imod, at der meddeles tilladelse til statusændring. Det vil være sagligt at lægge vægt på hensynet til at sikre boliger til boligsøgende, og det vil være sagligt at lægge vægt på ejerens interesse i selv at kunne anvende ejendommen til sommerhusbeboelse eller ejerens interesse i at sælge ejendommen til sommerhusanvendelse. Da ejendommene er beliggende i sommerhusområde, vil det også være sagligt at lægge vægt på de planlægningsmæssige interesser, som taler for, at der meddeles samtykke til sommerbeboelse.

Gribskov Kommune er forpligtet til at træffe en konkret afgørelse i hver enkelt sag, hvor ansøgernes synspunkter og oplysningerne i øvrigt bliver vurderet. Gribskov Kommune skal

samtidig påse, at der ikke udøves ulovlig forskelsbehandling, og kommunens tidligere praksis i lignende sager har derved betydning. Selvom kommunen er forpligtet til at iagttage ligebehandlingsprincippet, er dette ikke til hinder for, at kommunen med virkning for fremtiden kan ændre sin praksis, men det bør fremgå af de konkrete afgørelser, at dette er tilfældet.

Et afslag på samtykke til helårsbeboelse efter boligreguleringslovens § 50, stk. 1, vil være begrundet i hensynet til boligsøgende i kommunen. Hvis boligen er ledig, kan kommunen kun nægte samtykke, hvis boligens fortsatte anvendelse til helårsbeboelse er påkrævet af hensyn til boligsøgende i kommunen, jf. § 51, stk. 2. I den situation, hvor boligen er beboet, finder § 51, stk. 2, om at boligen skal være påkrævet, ikke direkte anvendelse, men kommunen vil fortsat skulle vurdere, at hensynet til boligsøgende begrunder nægtelse af samtykke, og at den konkrete bolig er egnet for boligsøgende. Der er efter vores opfattelse næppe nogen stor forskel mellem de to situationer.

Kommunen kan blive erstatningspligtig over for ejerne af de tre ejendomme, såfremt kommunen meddeler afslag på samtykke til sommerbeboelse, og et sådant afslag underkendes ved domstolene som ugyldigt. Ugyldige afgørelser skaber en formodning for ansvarsgrundlag. Erstatningspligt er betinget af, at afgørelsen medfører et økonomisk tab for ejerne af ejendommene.

Hvis boligen er ledig, ejeren anmoder om anvisning, og der ikke kan anvises inden for 6 uger, anses samtykke for meddelt. I denne situation er tabet vel begrænset. Hvis boligen omvendt er beboet, er det formentlig vanskeligt for den erstatningssøgende at godtgøre, at kommunen har anvendt et åbenbart forkert faktum, men det kan ikke udelukkes, at kommunen afgørelse underkendes, og at ejeren kan godtgøre, at der er lidt et tab, som skal erstattes.

3. FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

Gribskov Kommune har bedt os om at se nærmere på de konkrete sager. Følgende er oplyst om de pågældende ejendomme:

3.1 Hyrdebakken 6A, 3220 Tisvildeleje

Ejendommen matr. nr. 5 bp Tisvildeleje, Tibirke er beliggende i sommerhusområde ved kysten fra Tisvilde til Vejby Strand (8.S.03 i Kommuneplan 2013-25). Ejendommen er omfattet af Bygningsvedtægten for daværende Vejby-Tibirke Kommune beliggende i sommerhusområde B3, som er godkendt af Boligministeriet den 3. juli 1963.

Det er oplyst, at der sidst har været tilknyttet en folkeregisteradresse på ejendommen den 13. juli 2015. Det fremgår af tingbogen, at skøde til nuværende ejer er tinglyst 14. februar 1992.

Det fremgår af byrådsmedlemmets brev, at huset har været udlejet, derefter er renoveret og nu skal bruges af ejeren som sommerhus.

3.2 Ternevej 3, 3210 Vejby

Ejendommen matr. nr. 41 an Vejby By, Vejby, er beliggende i sommerhusområde fra Tisvilde til Vejby (8.S.02 i Kommuneplan 2013-25). Ejendommen er omfattet af Bygningsvedtægten for daværende Vejby-Tibirke Kommune beliggende i sommerhusområde B3, som er godkendt af Boligministeriet den 3. juli 1963.

Det er oplyst, at der sidst har været tilknyttet en folkeregisteradresse på ejendommen den 12. december 2015. Det fremgår af tingbogen, at skøde til nuværende ejer er tinglyst 15. december 2015.

Det fremgår af byrådsmedlemmets brev, at ejendommen er erhvervet af nuværende ejer med henblik på at anvende ejendommen som sommerhus.

3.3 Park Alle 25, 3210 Dronningmølle

Ejendommen matr. nr. 4 ba Dronningmølle, Esbønderup, er beliggende i sommerhusområde ved Dronningmølle og Villingebæk (6.S.01 i Kommuneplan 2013-25). Ejendommen er omfattet af Bygningsvedtægten for daværende Græsted-Gilleleje Kommune beliggende i sommerhusområde D4, som er godkendt af Miljøministeriet den 6. marts 1975.

Til ejendommen er aktuelt tilknyttet 2 folkeregisteradresser. Det fremgår af tingbogen, at skøde er tinglyst til nuværende ejer den 16. november 2010.

Det fremgår af byrådsmedlemmets brev, at ejendommen har været sat til salg i en lang periode, og at en interesseret køber er sprunget fra som følge af den seneste beslutning fra Plan- og Miljøudvalget. Køberen ville købe ejendommen som sommerhus.

3.4 Gilbergvej 1, 3250 Gilleleje

Ejendommen matr. nr. 2 ec Strand-Børstrup By, Gilleleje, er beliggende i sommerhusområder ved Tinkerup, Gilleleje og Munkerup (2.S.01 i Kommuneplan 2013-25). Ejendommen er omfattet af Bygningsvedtægten for daværende Græsted-Gilleleje Kommune beliggende i sommerhusområde D2, som er godkendt af Miljøministeriet den 6. marts 1975.

Det er oplyst, at der sidst har været tilknyttet en folkeregisteradresse på ejendommen i 2004. Det fremgår af tingbogen, at skøde er tinglyst til den nuværende ejer den 1. juni 2016.

4. DET RETLIGE GRUNDLAG

4.1 Boligreguleringsloven

Boligreguleringslovens[2] kapitel II-V om huslejeregulering mv. gælder i de kommuner, hvor det er besluttet, at loven skal gælde, jf. § 1. Det fremgår af boligreguleringslovens § 2, stk. 1, at reglerne i lovens kapitel VII om benyttelse af boliger, dvs. §§ 45-53, gælder i de kommuner, hvor det er besluttet, at kapitel II-V skal gælde.

Efter § 45 gælder reglerne i kapitlet om benyttelse af boliger for boliger med køkken, der er eller har været benyttet til helårsbeboelse. Sådanne boliger må ikke nedlægges helt eller delvist uden kommunalbestyrelsens samtykke, jf. § 46, stk. 1. Det fremgår af § 45, stk. 2, at kommunalbestyrelsens afgørelser i medfør af reglerne i kapitlet er endelige. Når der foreligger en endelighedsbestemmelse, begrænses domstolsprøvelsen, men den afskæres ikke fuldstændig[3].

Hvis en bolig, som hidtil har været benyttet helt eller delvist til helårsbeboelse, bliver ledig, skal ejeren sørge for, at den fortsat benyttes til beboelse, jf. § 48. Det fremgår af bestemmelsen, at en bolig skal anses for ledig, når den ikke er udlejet til eller benyttes til beboelse. Hvis boligen har været ledig i mere end 6 uger, skal ejeren foretage anmeldelse af den ledige lejlighed til kommunalbestyrelsen, og kommunen kan herefter anvise en lejlighedssøgende, som ejeren er pligtig at udleje boligen til[4].

Boligreguleringslovens § 50, stk. 1-2, er sålydende:

> "**§ 50.** En bolig, der inden for de sidste 5 år har været benyttet til helårsbeboelse, må ikke uden kommunalbestyrelsens samtykke tages i brug til sommerbeboelse, el.lign. midlertidig benyttelse, der er til hinder for, at boligen fortsat benyttes til helårsbeboelse.....
> *Stk. 2.* Kommunalbestyrelsen kan meddele samtykke til, at en helårsbolig tages i brug til sommerbeboelse eller lignende midlertidig benyttelse, og at boligen efterfølgende på ny tages i brug til helårsbeboelse uden yderligere ansøgning om samtykke hertil fra kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan meddele bindende forhåndssamtykke.
> .."

Af § 51, stk. 2-3, fremgår:

---

[2] Lovbekendtgørelse nr. 810 af 1. juli 2015 om midlertidig regulering af boligforholdene med senere ændringer.

[3] Der henvises til Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret 2002, side 840, hvor det i relation til nedenfor omtalte UfR 1994.641 anføres, at prøvelsen af, om der inddrages ulovlige kriterier i afgørelsen, om skønnet er ulovligt eller sat under regel, eller om retsfølgen er uproportionel, ikke afskæres ved endelighedsbestemmelsen.

[4] Der kan henvises til UfR 2014, side 1314, om bødestraf til ejer for at undlade at anmelde en ledig bolig. Landsretten henviste til begrebet *ledig*, som dette er fastlagt i § 48, stk. 1.

> "**§ 51.** Kommunalbestyrelsens svar på en ansøgning om samtykke i henhold til §§ 46, 47 og 50 skal foreligge senest 6 uger efter, at kommunalbestyrelsen har modtaget ansøgningen eller den dokumentation, som kommunalbestyrelsen har udbedt sig.
> *Stk. 2.* Er boligen ledig, kan kommunalbestyrelsen kun nægte samtykke, hvis boligens fortsatte anvendelse til helårsbeboelse er påkrævet af hensyn til boligsøgende i kommunen.
> *Stk. 3.* Har kommunalbestyrelsen nægtet samtykke, kan ejeren anmode kommunalbestyrelsen om i medfør af § 48, stk. 3, at anvise en lejer til boligen. Såfremt kommunalbestyrelsen ikke senest 6 uger efter anmodningen anviser en lejer, anses kommunalbestyrelsens samtykke for meddelt." (vores understregning).

Både begrebet ledig bolig i § 48 og de citerede bestemmelser i § 50, stk. 1, 1. pkt., og § 51, stk. 2-3, er uændrede siden vedtagelsen af lov nr. 238 af 8. juni 1979 om midlertidig regulering af boligforholdene.

I lovforslag af 142 af 31. januar 1979 fremgår det af bemærkningerne til § 48, at en lejlighed skal anses for ledig:

> "når den ikke benyttes som beboelseslejlighed, medmindre den manglende benyttelse skyldes den hidtidige brugers midlertidige fravær på grund af sygdom, forretningsrejse, ferieophold, militærtjeneste, midlertidig forflyttelse el. lign".

I lovforslaget er i bemærkningerne til § 50 anført:

> "Reglerne indeholder - som lovens § 65 - et forbud imod at tage en lejlighed i brug som sommerbeboelse, hvis boligen har været benyttet til helårsbeboelse inden for de sidste 5 år.
> Denne forældelsesregel har i praksis voldt visse vanskeligheder, idet det har været uklart, fra hvilket tidspunkt perioden løber, og hvilke foranstaltninger der afbryder forældelsesreglen.
> Den foreslås derfor suppleret med en regel om, at en ansøgning om, at en bolig anvendes som sommerbolig, kun kan afslås, hvis lejlighedens fortsatte anvendelse er påkrævet af hensyn til boligsøgende."(vores understregning).

Og til § 51 er anført:

> "..
> Kommunalbestyrelsen kan kun nægte samtykke, hvis lejlighedens fortsatte anvendelse til helårsbeboelse er påkrævet af hensyn til boligsøgende i kommunen." (vores understregning).

§ 50, stk. 2, er indsat ved lov nr. 413 af 29. april 2013 om ændring af boligreguleringsloven. Det fremgår af lovforslag nr. 149 af 20. februar 2013, at formålet med lovændringen var at:

> "præcisere kommunernes mulighed for at tillade, at ejere af helårsboliger bruger boligen til fritidsformål samtidig med, at ejeren i samme tilladelse får ret til på et senere tidspunkt at vende tilbage til helårsbeboelse, hvis dette senere måtte blive et ønske for ejeren. Det er således hensigten, at kommunalbestyrelsen skal kunne give en »flexboligtilladelse« til ejere af helårsboliger i områder, hvor kommunen finder, at der er behov for at øge efterspørgslen efter helårsboliger. En »flexboligtilladelse« skal gives under respekt af anden lovgivning på området. Tilladelsen kan således ikke meddeles, hvis udøvelsen er i strid med planloven eller med bestemmelser i en plan, der er fastsat med hjemmel i planloven, eller i strid med byggeloven eller lov om erhvervelse af fast ejendom (erhvervelsesloven)."

Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 1879 af 29. december 2015, således at flexboligtilladelsen følger boligen frem for ejeren. Udvidelsen gør det desuden muligt at meddele flexboligtilladelse, hvor der frit kan veksles mellem anvendelse til fritids- eller helårsbeboelse.

Boligreguleringslovens §§ 50-51 er fortolket af Højesteret i en sag mellem Københavns Kommune og en udlejer, trykt i UfR 1994.641. Højesteret anførte bl.a., at:

> "...
> Det beror på en fortolkning, hvornår en benyttelse må anses for midlertidig i lovens forstand, således at der kræves samtykke fra kommunalbestyrelsen. Efter det oplyste om omfanget af indstævntes benyttelse af lejligheden findes [kommunen] med rette at have anset benyttelsen for midlertidig.
> <u>For så vidt angår tilfælde, hvor samtykke fra kommunalbestyrelsen kræves, beror det på dennes skøn, om samtykke skal gives. Samtykke kan dog kun nægtes, hvis boligens fortsatte anvendelse til helårsbeboelse er påkrævet af hensyn til boligsøgende i kommunen, jf. lovens § 51, stk. 2. Det må lægges til grund, at denne betingelse er opfyldt for [kommunens] vedkommende, og Højesteret finder ikke grundlag for at kritisere, at [kommunens] praksis indebærer, at samtykke kun gives, hvor ganske særlige forhold gør sig gældende.</u> [Kommunens] afslag i det foreliggende tilfælde er i overensstemmelse med denne praksis, og der er ikke grundlag for at fastslå, at sagsbehandlingen har været mangelfuld, hvad angår sagens oplysning eller den givne begrundelse." (vores understregning).

Bestemmelsen i § 51 er endvidere fortolket af Østre Landsret i sagen UfR 1988.562, hvor landsretten bl.a. udtalte:

> "Under hensyn til, at det i boligreguleringslovens § 51, stk. 3, udtrykkeligt bestemmes, at samtykke anses for meddelt, såfremt kommunalbestyrelsen undlader at anvise en lejer, findes reglen i samme paragrafs stk. 1, der ikke angiver, hvilken virkning en overskridelse af fristen skal have, ikke at kunne fortolkes som hjemlende en tilsvarende vidtgående virkning."

4.2 Planloven

Efter planlovens[5] 34, stk. 3, nr. 1, er sommerhusområder bl.a. områder, som i en bygningsvedtægt er udlagt til sommerhusbebyggelse. For sommerhusområder gælder efter planlovens § 40, stk. 1, at en bolig ikke må anvendes til helårsbeboelse, medmindre boligen blev anvendt til helårsbeboelse, da området blev udlagt til sommerhusområde, og retten til helårsbeboelse ikke senere er bortfaldet, jf. § 56, stk. 2. Efter planlovens § 40, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde dispensere fra forbuddet i stk. 1.

Det fremgår af planlovens § 56, stk. 2, at en hidtidig ret til at udnytte en ejendom på en måde, som er i strid med § 38 a, en lokalplan eller en efter § 68, stk. 2, opretholdt plan, eller som ville kræve tilladelse eller dispensation efter denne lov, bortfalder, når retten ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år.

Bestemmelserne er senest fortolket i Højesterets dom i UfR 2015, side 3887. En helårsbolig beliggende i et sommerhusområde nedbrændte den 9. februar 2008. Kommunen meddelte den 21. februar 2011, dvs. 3 år og 12 dage efter branden, tilladelse til helårsbeboelse til nye ejere, men Natur- og Miljøklagenævnet ophævede tilladelsen, idet retten til helårsbeboelse »ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år«, jf. planlovens § 56, stk. 2. Ejeren anlagde sag mod nævnet med påstand om, at afgørelsen var ugyldig, men Højesteret udtalte:

> "Som det fremgår af afsnittet »Retsgrundlaget« i landsrettens dom, blev en regel om bortfald af retten til fortsat at anvende en beboelsesbygning i et sommerhusområde til helårsbeboelse lovfæstet i 1983 ved indsættelse af § 7 b, stk. 1, i sommerhusloven. Bestemmelsen blev i 1991 afløst af planlovens § 56, stk. 2. Efter ordlyden af den tidligere sommerhuslovs § 7 b, stk. 1, og forarbejderne hertil samt forarbejderne til planlovens § 56, stk. 2, finder Højesteret, at udtrykket »når retten ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år« i planlovens § 56, stk. 2, må forstås på den måde, at der til udnyttelse - og dermed som betingelse for, at retten til helårsbeboelse ikke bortfalder - <u>som udgangspunkt kræves en vis relevant faktisk anvendelse af ejendommen inden for de 3 år." (vores understregning).</u>

Ejendommen havde ikke været anvendt til helårsbeboelse i de 3 år, og der var ikke iværksat arbejder på ejendommen med henblik på at genoptage anvendelsen som helårsbolig. At ejeren havde søgt kommunen om byggetilladelse, og kommunen havde truffet en delafgørelse herom, var ikke en udnyttelse af retten til helårsbeboelse eller forhold, der kunne sidestilles hermed.

[5] Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 om planlægning med senere ændringer.

5. VORES VURDERING

5.1 Finder boligreguleringsloven anvendelse?

5.1.1 Generelt

Efter boligreguleringslovens § 45 finder reglerne i kapitlet om benyttelse af boliger anvendelse på boliger med køkken, der er eller har været benyttet til helårsbeboelse. Bestemmelserne sondrer ikke mellem, om sådanne boliger er beliggende i byzone, sommerhusområde eller landzone. Vi må derfor være enige i, at bestemmelserne som udgangspunkt også finder anvendelse på helårsbeboelse i sommerhusområder. Boligreguleringslovens § 50, stk. 1, om kommunalbestyrelsens samtykke til statusændring til sommerbeboelse, gælder for ejendomme, der inden for de sidste 5 år har været benyttet til helårsbeboelse. Har en beboelse ikke været benyttet til helårsbeboelse de sidste 5 år, kan boligen omvendt benyttes til sommerbeboelse uden tilladelse efter § 50, stk. 1.

Efter planlovens § 40, stk. 1, må en bolig i sommerhusområde ikke anvendes til helårsbeboelse, medmindre boligen blev anvendt til helårsbeboelse, da området blev udlagt til sommerhusområde, og retten til helårsbeboelse ikke senere er bortfaldet, jf. § 56, stk. 2. Bestemmelsen har til formål at sikre den planlægningsmæssige interesse i, at beboelser i sommerhusområder anvendes som sommerhuse og ikke til helårsbeboelse. Dette er samtidig begrundelsen for zoneinddelingen i planlovens § 34. Hovedreglen[6] er således, at boliger i sommerhusområder ikke må anvendes til helårsbeboelse, men dette gælder ikke for lovligt eksisterende helårsboliger, hvor retten til helårsbeboelse ikke senere er bortfaldet.

De to regelsæt varetager forskellige hensyn, som kan være modstridende, og der kan siges at opstå en regelkonflikt.

Såfremt det må lægges til grund, at der på de pågældende ejendomme er lovligt eksisterende helårsbeboelse, som ikke er bortfaldet, er der ikke en regelkonflikt mellem boligreguleringsloven og planloven for så vidt angår de pågældende ejendomme.

Såfremt det må lægges til grund, at der på lovlig eksisterende helårsboliger i sommerhusområder inden for de sidste 5 år, men ikke inden for de sidste 3 år, har været lovligt eksisterende helårsbeboelse, er der umiddelbart en regelkonflikt mellem boligreguleringsloven og planloven. Efter boligreguleringslovens § 50, stk. 1, kræves samtykke til statusændring til sommerbeboelse. Efter planlovens § 40, stk. 1, jf. § 56, stk. 2, vil retten til helårsbeboelse efter planloven være bortfaldet, og boligerne vil efter planloven alene kunne anvendes som sommerhuse. Regelkonflikten må efter vores opfattelse antagelig løses derved, at kommunen i sådanne tilfælde meddeler samtykke efter boligreguleringslovens § 50, stk. 1, til sommerhusbeboelse.

---

[6] Der kan dispenseres til helårsbeboelse, men dette kræver særlige grunde, jf. planlovens § 40, stk. 2. Endvidere gælder efter § 41 særlige regler for pensionister.

5.1.2 De konkrete sager

Planlovens § 56, stk. 2, skal som anført i Højesterets dom i UfR 2015.3887, omtalt i afsnit 3.1 ovenfor, forstås på den måde, at der til »udnyttelse« som udgangspunkt kræves en vis relevant faktisk anvendelse af ejendommen inden for de tre år. En delafgørelse om fastlæggelse af niveauplan til ny bebyggelse efter byggeloven var ikke tilstrækkelig, men det er muligt, at en byggetilladelse ville have været tilstrækkelig, jf. reservationen "som udgangspunkt" i Højesterets begrundelse.

I de foreliggende 4 sager er det oplyst, at der til 3 af ejendommene (Hyrdebakken 6A, Ternevej 3 og Park Alle 25) inden for de sidste 3 år har været tilknyttet en folkeregisteradresse. Det skaber en formodning for, at ejendommene har været udnyttet som helårsbeboelse inden for de seneste 3 år, og vi antager på det foreliggende grundlag, at der derfor er tale om eksisterende lovlig anvendelse til helårsbeboelse. En sådan beboelse vil kunne fortsætte, og kommunen skal herefter træffe afgørelse efter boligreguleringslovens § 50, stk. 1, jf. nedenfor i afsnit 4.2.

I den sidste af sagerne (Gilbjergvej 1) er det oplyst, at der ikke inden for de sidste 5 år har været tilknyttet en folkeregisteradresse til ejendommen. Det lægges til grund, at ejendommen ikke har været benyttet til helårsbeboelse i de sidste 5 år, og boligreguleringslovens § 50 finder derfor ikke anvendelse. Ejeren kan uden samtykke anvende ejendommen til sommerbeboelse.

5.2 Hvornår kan kommunen afslå ansøgning om statusændring til sommerhus?

5.2.1 Generelt

Boligreguleringslovens § 50, stk. 1, er en regel om, at statusændring fra helårsbeboelse til sommerhusbeboelse kræver tilladelse fra kommunalbestyrelsen. Reglen overlader det til kommunen at træffe en skønsmæssig afgørelse om, hvorvidt kommunen vil tillade statusændring eller ej. Kommunen skal træffe afgørelsen efter en afvejning af de saglige hensyn, som taler for og imod, at der meddeles tilladelse til statusændring. Reglen er begrundet i hensynet til at sikre boliger til boligsøgende i kommunen, jf. § 51, stk. 2, og det vil dermed også være sagligt at tillægge dette hensyn vægt i vurderingen af, om der skal meddeles samtykke. Det vil også være sagligt at lægge vægt på ejerens interesse i selv at kunne anvende ejendommen til sommerhusbeboelse eller ejerens interesse i at sælge ejendommen til sommerhusanvendelse.

Da ejendommene er beliggende i sommerhusområde, vil det også være sagligt at lægge vægt på de planlægningsmæssige interesser, som taler for, at der meddeles samtykke til sommerbeboelse.

Gribskov Kommune er forpligtet til at træffe en konkret afgørelse i hver enkelt sag, hvor ansøgernes synspunkter og oplysningerne i øvrigt bliver vurderet. Afgørelsen skal begrun-

des med angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24. Gribskov Kommune skal i den forbindelse også påse, at der ikke udøves ulovlig forskelsbehandling, og kommunens tidligere praksis i lignende sager har derved betydning.

Det er oplyst, at der i 2011-2015 er behandlet 3 sager efter boligreguleringslovens § 50, stk. 1. I de to sager, hvor boligen lå i et sommerhusområde, blev der meddelt samtykke. Baggrunden var, at dette var i overensstemmelse med reglerne i planloven for sommerhusområder. I den tredje sag, hvor boligen lå i landzone, blev der meddelt afslag. Byggesagsafdelingen har oplyst, at kommunen før 2014 formentlig ikke var opmærksom på, at ændring af benyttelse til sommerbeboelse i sommerhusområder kunne kræve samtykke efter boligreguleringsloven, og sådanne sager har derfor ikke været behandlet efter boligreguleringslovens § 50.

Selvom kommunen er forpligtet til at iagttage ligebehandlingsprincippet, er dette ikke til hinder for, at kommunen med virkning for fremtiden kan ændre sin praksis, men det bør fremgå af de konkrete afgørelser, at dette er tilfældet. Såfremt kommunen således beslutter at meddele afslag efter boligreguleringslovens § 50, stk. 1, på statusændring til sommerhusbeboelse til de 3 boliger, som er lovlig eksisterende helårsbeboelse og beliggende i sommerhusområde, bør det udtrykkeligt fremgå af afgørelserne, at der er tale om en praksisændring. Det bør fremgå, at kommunen fremover som udgangspunkt agter at meddele afslag på statusændring til sommerhusbeboelse, så længe hensynet til boligsøgende i kommunen er mere væsentligt end hensynet til ejerne og det generelle planlægningsmæssige hensyn.

5.2.2 Hvis boligen er ledig?

Et afslag på samtykke til helårsbeboelse efter boligreguleringslovens § 50, stk. 1, vil være begrundet i hensynet til boligsøgende i kommunen. Hvis boligen er ledig, kan kommunen kun nægte samtykke, hvis boligens fortsatte anvendelse til helårsbeboelse er <u>påkrævet</u> af hensyn til boligsøgende i kommunen, jf. § 51, stk. 2.

I Højesterets dom i UfR 1994.641, omtalt ovenfor i afsnit 3.1, er det anført, at afgørelsen om samtykke eller ej er skønsmæssig. Det anføres derpå, at fortsat anvendelse til helårsbeboelse skal være <u>påkrævet</u>, og at denne betingelse er opfyldt for København Kommunens vedkommende. Det anføres dernæst, at København Kommunes praksis, hvorefter der kun gives samtykke, hvor særlige forhold gør sig gældende, ikke giver grundlag for kritik.

Spørgsmålet er herefter, om anvendelse til helårsbeboelse også er påkrævet for Gribskov Kommunes vedkommende. Lederen af kommunens boligvisitation har oplyst, at der er, og vil være, efterspørgsel efter boliger generelt i kommunen. Der foretages handler, private annoncerer løbende efter boliger i avis og sociale medier, boligforeningerne har ventelister på lejeboliger, og kommunen har ventelister på anvisningsboliger og løbende behov for

boliger til permanent boligplacering af flygtninge. De konkrete ejendomme er beliggende tæt på eksisterende byzone, hvor der er adgang til handel, offentlig transport mv., og det vurderes derfor, at det vil være muligt at anvende ejendommene til helårsbeboelse, enten ved salg, privat udlejning eller kommunal anvisning.

Det oplyste taler for, at anvendelse af de pågældende boliger til helårsbeboelse i Gribskov Kommune kan betragtes som påkrævet. Gribskov Kommune er dog nærmere end vi til at vurdere, om dette faktisk er tilfældet.

Efter boligreguleringslovens § 51, stk. 3, er virkningen af et nægtet samtykke til statusændring, at ejeren kan anmode kommunen om at anvise en lejer til boligen, og kan kommunen ikke anvise en lejer senest 6 uger efter anmodningen om anvisning, anses samtykke for meddelt. Ejendommen kan herefter benyttes til sommerbeboelse. Denne regel må efter vores opfattelse inddrages i vurderingen af, om det er påkrævet at forbeholde beboelsen til helårsbeboelse, og dermed om der skal meddeles samtykke. Hvis kommunen vurderer, at det umiddelbart og inden for 6 uger vil være muligt at anvise en lejer, kan nægtelse være påkrævet. Hvis kommunen ikke vil kunne anvise inden for fristen, bør kommunen efter vores bedømmelse meddele samtykke.

Det er vores opfattelse, at kommunen for at nægte samtykke også må have vurderet, at den konkrete bolig kan anvises til helårsbeboelse, og at den således er egnet med hensyn til beliggenhed, stand og indretning.

Ved ledig skal forstås, at boligen ikke benyttes til beboelse, og herved må forstås helårsbeboelse, jf. forarbejderne til 1979-boligreguleringsloven citeret ovenfor i afsnit 3.1.

Ejendommene Hyrdebakken 6A og Ternevej 3 skal anvendes af de nuværende ejere til sommerbeboelse, mens de tidligere har været anvendt til helårsbeboelse, og ejerne ansøger i den anledning om statusændring. Det må efter vores opfattelse føre til, at også disse ejendomme må betragtes som ledige, således som dette begreb skal forstås efter boligreguleringslovens § 48.

Flexboligordningen er behandlet nedenfor i afsnit 5.2.3. Det kan tænkes, at denne også kan anvendes i den situation, hvor eksisterende helårsboliger i sommerhusområder er ledige.

5.2.3 Hvis boligen er beboet?

Det kan tænkes, at ejeren af en bolig, som benytter denne til helårsbeboelse eller har udlejet boligen til helårsbeboelse, ansøger om statusændring med henblik på i fremtiden at udleje eller sælge til sommerbeboelse, evt. således at boligen på ny i fremtiden kan tages i brug til helårsbeboelse uden yderligere ansøgning. Den sidstnævnte situation er der skabt mulighed for i den såkaldte flexbolig ordning i boligreguleringslovens § 50, stk. 2.

I den situation, hvor der alene ansøges om statusændring til sommerbeboelse, kan kommunen som anført ovenfor i afsnit 4.1 nægte at meddele samtykke efter boligreguleringslovens § 50, stk. 1, når dette er begrundet i hensynet til boligsøgende i kommunen. Når boligen (endnu) ikke er ledig, finder § 51, stk. 2, om at boligen skal være påkrævet, ikke direkte anvendelse, men kommunen vil fortsat skulle vurdere, at hensynet til boligsøgende begrunder nægtelse af samtykke, og at den konkrete bolig er egnet for boligsøgende. Der er efter vores opfattelse næppe nogen stor forskel mellem de to situationer.

Ejendommen Park Alle 25 er sat til salg, men der er fortsat tilknyttet folkeregisteradresse til ejendommen, og den må derfor betragtes som beboet.

I den situation, hvor der ansøges efter flexbolig ordningen, gives der mulighed for, at ejendommen på ny kan overgå til helårsbeboelse. Ordningen tilgodeser til en vis grad hensynet til boligsøgende i kommunen, men det vil være den enkelte ejer, som afgør, om boligen på ny skal overgå til helårsbeboelse. Ordningen er for så vidt i strid med de generelle planlægningsmæssige hensyn, som varetages efter planloven, men det må betragtes som en specialregel, der gælder forud for reglerne i planloven.

5.3 Kan kommunen blive erstatningspligtig?

Kommunen kan blive erstatningspligtig over for ejerne af de tre ejendomme, såfremt kommunen meddeler afslag på samtykke til sommerbeboelse, og et sådant afslag underkendes ved domstolene som ugyldigt. Ugyldige afgørelser skaber en formodning for ansvarsgrundlag.

Erstatningspligt er betinget af, at afgørelsen medfører et økonomisk tab for ejerne af ejendommene. Det er oplyst, at de tre ejendommes handelsværdi afhænger af, om ejendommene kan sælges med status som sommerbeboelse eller med status som helårsbeboelse. Handelsværdien som sommerbeboelse er betydeligt højere end handelsværdien som helårsbeboelse.

Som anført ovenfor i afsnit 3.1, fremgår det af boligreguleringslovens § 45, stk. 2, at kommunalbestyrelsens afgørelser efter kapitel VII, herunder også § 50, stk. 1, er endelige. Dette er udtryk for en lovbestemt begrænsning i domstolsprøvelsen, som betyder, at prøvelsen begrænses, men den afskæres ikke fuldstændig. I Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2002, side 841-842, er det anført, at domstolene prøver, om der er lagt vægt på ulovlige hensyn, medens domstolene som udgangspunkt ikke prøver den konkrete subsumption. Domstolene må formodes at ville prøve, om den konkrete subsumption bygger på en åbenbar fejlagtig opfattelse af de faktiske forhold, dvs. om det er åbenbart, at der er lagt et forkert faktum til grund.

Hvis boligen er ledig, ejeren anmoder om anvisning, og der ikke kan anvises inden for 6 uger, anses samtykke for meddelt. I denne situation er tabet vel begrænset.

Hvis boligen omvendt ikke er ledig, er det formentlig vanskeligt for den erstatningssøgende at godtgøre, at kommunen har anvendt et åbenbart forkert faktum, men det kan ikke udelukkes, at kommunen afgørelse underkendes, og at ejeren kan godtgøre, at der er lidt et tab, som skal erstattes.

København, den 14. oktober 2016

Britta Moll Bown
- Senioradvokat