

HELÅRSBEBOELSE I SOMMERHUSE

Juridisk notat

Der er fra politisk side blevet spurgt til kommunens administrationspraksis i sager om helårsbeboelse i sommerhuse og mulighederne for at udvide denne praksis.

1. Planlovens bestemmelser

Det nævnte spørgsmål retter sig først og fremmest mod planlovens § 40 med dispensationsadgangen i stk. 2. Bestemmelsen er sålydende:

"§ 40, stk. 1

En bolig i et sommerhusområde må bortset fra kortvarige ferieophold m.v. ikke anvendes til overnatning i perioden fra 1. oktober til 31. marts, medmindre boligen blev anvendt til helårsbeboelse, da området blev udlagt til sommerhusområde, og retten til helårsbeboelse ikke senere er bortfaldet, jf., § 56, stk. 2.

§ 40, stk. 2

Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde dispensere fra forbuddet i stk. 1. En dispensation bortfalder ved ejerskifte, og når boligen ikke længere anvendes til helårsbeboelse."

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med planlovens § 41, der omhandler pensionisters umiddelbare ret til helårsbeboelse, hvis de opfylder betingelserne om, at de skal oppebære folkepension, førtidspension, efterløn mv. og har ejet sommerhuset i mindst 8 år.

Det bærende hensyn bag forbuddet mod helårsbeboelse og kernen i planlovens sommerhusbestemmelser er, at sommerhusområderne skal fastholdes til rekreative og fritidsmæssige formål.

Ifølge bemærkningerne til dispensationsbestemmelsen i § 40, stk. 2, der stammer tilbage fra 1983, var det hensigten, at den hidtidige restriktive praksis skulle opretholdes, Som eksempler på særlige tilfælde var i lovbemærkningerne nævnt, at beboelsesbygninger i tilknytning til hotel- og kursusvirksomheder og til dagligvarebutikker kunne anvendes til helårsbeboelse, hvis det var nødvendigt af hensyn til virksomhedens drift. Desuden fremgik det af bemærkningerne, at der også kunne dispenseres til pensionister, der havde ejet deres sommerhus i mindst 5 år. I Vejledning af 3. juli 1989 om dispensation fra forbuddet mod helårsbeboelse i sommerhusområder henstillede Miljøministeriet, at der ud fra menneskelige hensyn blev meddelt dispensation til folkepensionister, der havde ejet sommerhuset i mindst 5 år og som ønskede at nyde deres otium i huset. Miljøministeriets vejledning nr. 187 fra 1996 om planloven omtalte i overensstemmelse med hidtidig praksis muligheden for at give dispensation ved alvorlig sygdom og invaliditet, hvor en rimelig tilværelse kun kunne opnås i sommerhuset, mens helbredsmæssige årsager i øvrigt ikke var tilstrækkeligt grundlag for at give dispensation.

Fra Miljøministeriets vejledning fra 1996 er der grund til at fremhæve følgende afsnit:

"Dispensationer efter § 40, stk. 2 skal som andre dispensationer træffes efter en konkret vurdering. I vurderingen af, om der bør meddeles dispensation, bør indgå, om hensynet til fastholdelse af det pågældende sommerhusområde som

et rekreativt område gør det påkrævet, at antallet af helårsbeboelser inden for området begrænses. Det vil således efter ministeriets opfattelse være lovligt, at der ud fra en vurdering af det enkelte sommerhusområdes karakter fastsættes en overgrænse for antallet af helårsbeboelser i området, således at der, når grænsen overskrides, ikke kan meddeles flere dispensationer. Ved vurderingen kan der lægges vægt på, hvor mange der benytter den nedenfor omtalte ret efter planlovens § 41.

Før dispensationen meddeles, bør kommunalbestyrelsen vurdere, om huset er egnet til helårsbeboelse. Men der bør ikke stilles krav om, at huset opfylder alle de i bygningsreglementet fastsatte krav til en helårsbolig, da dispensationen alene meddeles til ansøgeren (og evt. ægtefælle eller samlever)."

I et brev af 5. december 2002 til sommerhuskommunerne oplyste Miljøministeriet, at kommunerne ikke var bundet af eksemplerne i de førnævnte vejledninger om, hvad der kunne anses for at være omfattet af begrebet "særlige tilfælde" i § 40, stk. 2. Det påhvilede således kommunerne med udgangspunkt i loven at vurdere den enkelte ansøgning på "sine egne præmisser". Dispensationspraksis kunne dermed blive forskellig fra kommune til kommune. I Miljøministeriets brev blev der som en yderligere vejledning til kommunerne og som udgangspunkt for vurderingen i den enkelte sag henvist til følgende udtalelse i en afgørelse fra 1996 fra Østre Landsret:

Ved planlovens gennemførelse foretoges en betydelig udvidelse af muligheden for helårsbeboelse i sommerhusområder for visse befolkningsgrupper (pensionister o.lign.), ligesom det overlodes til kommunerne, der skulle afholde de eventuelle udgifter herved, at træffe den endelige administrative afgørelse med hensyn til, om der i øvrigt i "særlige tilfælde" kan gives tilladelse til helårsbosætning. Lovgiver har dermed ladet visse menneskelige hensyn veje tungere end ønsket om at holde sommerhusområder fri for helårsbeboelse og har samtidig accepteret, at dispensationer kan gives ud fra kommunale forudsætninger. Dispensationspraksis kan derfor blive forskellig i forskellige kommuner.

Uanset det i lovmotiverne er forudsat, "at kommunerne fortsat vil være tilbageholdende med at dispensere til helårsbeboelse", findes loven og dens forarbejder herefter ikke at være til hinder for, at en kommune kan give dispensation i andre tilfælde end dem, som er dækket af hidtidig praksis, hvis kommunen efter en saglig og konkret vurdering skønner, at der foreligger et "særligt" tilfælde."

2. Natur- og Miljøklagenævnets praksis

Natur- og Miljøklagenævnet har i perioden 2011-2015 afgjort mere end 25 sager om planlovens § 40, stk. 2. Det generelle træk for sagerne er, at nævnet har understreget, at det ifølge lovbemærkningerne var en forudsætning for dispensationsbestemmelsen, at kommunerne skulle være tilbageholdende med at meddele dispensation til helårsbeboelse, men at kommunerne havde adgang hertil i særlige tilfælde. En afgørelse om dispensation var imidlertid ikke et retligt spørgsmål, der kunne indbringes for og efterprøves af klagenævnet i medfør af planlovens § 58, stk. 1, nr. 4. Derefter har nævnet afvist at realitetsbehandle klagerne. Klagenævnets begrundelse er typisk sålydende (eksemplet er fra NMK-30-00093, 26. september 2014, Guldborgsund Kommune, hvor en borger henviste til helbredsmæssige vanskeligheder og tilknytning til området, mens kommunen ikke fandt lægeerklæringerne tilstrækkelig vægtige):

"Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4 kan Natur- og Miljøklagenævnet alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven.

Efter planlovens § 40, stk. 1 må en bolig i et sommerhusområde bortset fra

kortvarige ferieophold m.v. ikke anvendes til overnatning i perioden 1. oktober til 31. marts.

Efter lovens § 40, stk. 2 kan kommunen i særlige tilfælde meddele en personlig dispensation fra forbuddet. Det fremgår af lovbemærkningerne, at det er forudsat, at kommunerne fortsat vil være tilbageholdende med at dispensere til helårsbeboelse.

En kommunes afgørelse efter planlovens § 40, stk. 2 kan efter ovennævnte bestemmelse i planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, påklages til Natur- og Miljøklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål. Det er ikke et sådant retligt spørgsmål, der vil kunne efterprøves af Natur- og Miljøklagenævnet, om der foreligger et særligt tilfælde efter planlovens § 40, stk. 2, samt om kommunen på denne baggrund ønsker at meddele en dispensation.

Klagen indeholder således ikke sådanne retlige spørgsmål, som Natur- og Miljøklagenævnet kan behandle, hvorefter sagen afvises fra realitetsbehandling."

Der er dog også adskillige eksempler på sager, hvor Natur- og Miljøklagenævnet har fundet, at kommunens afgørelse ikke var truffet efter en konkret og saglig skønsmæssig vurdering og hvor der var tale om et retligt spørgsmål, som nævnet kunne behandle, hvorefter sagen blev hjemvist til kommunens fornyede vurdering og afgørelse.

3. Kort om "afviklingsloven" fra 1999

Fra slutningen af 1970'erne var der en stigende opmærksomhed på omfanget af ulovlige helårsbeboelser i landets sommerhusområder og dette resulterede i, at der i 1999 blev vedtaget en lov ("afviklingsloven") med en særlig bestemmelse om dispensation gældende for 10 år. Der var ikke fastsat nærmere betingelser for kommunernes mulighed for at meddele dispensation, men det skulle tydeligt meddeles beboeren, at der alene var tale om en frist til afvikling af den ulovlige helårsbeboelse. Afviklingsloven blev suppleret med en overvågningsordning, hvorefter kommunerne skulle indsende årlige beretninger om administrationen af sommerhusreglerne. Disse indberetninger blev fulgt op af årlige redegørelser til Folketinget, der således kunne følge udviklingen. Der har ikke eksisteret en sådan overvågningsordning i de senere år.

4. Gribskov Kommunes administrationspraksis

Kommunens planudvalg behandlede punktet "Politik for anvendelse af sommerhus" på sit møde den 24. januar 2007. Udvalget besluttede, at den sammenlagte kommune skulle følge den gældende politik og praksis i den tidligere Græsted-Gilleleje Kommune. I forhold til dispensation efter planlovens § 40, stk. 2 var denne praksis kort beskrevet i sammenhæng med Miljøministeriets førnævnte brev af 5. december 2002. Det blev nævnt, at den tidligere Græsted-Gilleleje Kommune fulgte en linje om dispensation i "særlige tilfælde" og at det bl.a. omfattede pensionister med tilsvarende vilkår som de pensionister, der formelt havde ret til helårsbeboelse.

I Gribskov Kommune behandles ansøgninger om dispensation til helårsbeboelse på administrativt niveau. Opgaven er forankret i Center for Borgerservice og Beskæftigelse.

På sit møde den 5. maj 2014 behandlede Plan- og Miljøudvalget som efterretningspunkt en generel orientering fra administrationen om sommerhusområder og ulovlig helårsbeboelse. Kommunens muligheder for at give dispensation efter planlovens § 40, stk. 2 var beskrevet uden særlig

omtale af den anvendte praksis.

Gribskov Kommune behandler alle ansøgninger om dispensation efter planlovens § 40, stk. 2 efter en konkret vurdering. Der gives en betydeligt antal dispensationer til pensionister med mindre end 5 års ejertid og til personer med alvorlig sygdom og invaliditet. Det forekommer også, at personer i akutte situationer, f.eks. som følge af skilsmisse, eller som står over for et udlandsophold, opnår dispensation, men i disse tilfælde gives kun midlertidig dispensation og kun for en kortere periode. Det er næppe forkert at antage, at Gribskov Kommunes dispensationspraksis er ret lempelig i forhold til mange andre sommerhuskommuner.

5. Særlige overvejelser ved en praksisudvidelse

Såfremt der er et politisk ønske om at udvide kommunens dispensationspraksis efter planlovens § 40, stk 2, giver dette anledning til adskillige overvejelser:

Det bør vurderes, om bemyndigelsen til at behandle dispensationsansøgningerne skal ligge hos administrationen eller om den skal være hos eksempelvis Plan- og Miljøudvalget. Udfordringen ved at delegere kompetencen til administrationen er, at hvis der fra politisk side opstilles kriterier for administrationens udøvelse af dispensationsadgangen, vil der kunne blive tale om en sådan "skøn-under-regel"-praksis, at den i realiteten vil være ulovlig, idet administrationen afskæres fra at foretage den konkrete skønsmæssige vurdering, som er en forudsætning for anvendelse af dispensationsadgangen. Det vil under alle omstændigheder stille store krav til udformningen af de retningslinjer, som skal gælde.

Hvis ansøgningerne i stedet skal behandles af Plan- og Miljøudvalget, vil dette være tidskrævende ikke kun for udvalget men også for administrationen, idet sager til politisk behandling kræver flere ressourcer på grund af kravene til oprettelse af dagsorden mv. Sagerne vil typisk skulle behandles på lukkede dagsordener, hvor der i vurderingen indgår personlige oplysninger, men uanset dette vil de kunne afstedkomme en betydelig offentlig interesse. Det vil være overordentligt vigtigt, at kommunen opretholder et ligebehandlingsprincip i sin dispensationspraksis .

Det vil være en mulighed at overlade det til administrationen fortsat at behandle dispensationssager, når hovedvægten i ansøgningen er lagt på menneskelige og helbredsmæssige hensyn, og at bestemme at behandlingen skal ske i overensstemmelse med kommunens hidtidige praksis.

Det vil samtidig være muligt, at Plan- og Miljøudvalget påtager sig opgaven at behandle andre typer af dispensationssager, herunder sager, hvor der i ansøgningen lægges vægt på sommerhusets særlige egnethed i forhold til ansøgers konkrete ønsker og forhold.

Det skal understreges, at en dispensation efter planlovens § 40, stk. 2 kun kan gives til ejendommens ejer og ikke en lejer af ejendommen.

Det skal endvidere tages i betragtning, at en meddelt dispensation er personlig og bortfalder ved ejerskifte ifølge det udtrykkelige indhold af planlovens § 40, stk. 2. Dette må forventes at udløse et betydeligt pres fra ægtefæller og andre medlemmer af husstanden for at opnå en tilsvarende dispensation ved død, samlivsophør mv.

Det er næppe i overensstemmelse med planlovens grundliggende princip

om at bevare sommerhusområderne til rekreative og fritidsmæssige formål, hvis kommunen giver dispensationer i et væsentligt videre omfang, end hvad der følger af forarbejderne til planloven og Miljøministeriets vejledninger - også selvom Miljøministeriets brev fra 2002 synes at åbne visse muligheder. Der skal være tale om "særlige tilfælde" og kommunerne skal være tilbageholdende med at dispensere. Det er administrationens opfattelse, at der skal indgå beskyttelsesværdige menneskelige hensyn i en beslutning om dispensation og de vil typisk opstå som følge af udefra kommende begivenheder, hvor muligheden for at bo i sommerhuset på helårsbasis er ansøgerens eneste rimelige mulighed for at få tag over hovedet. I landsretsdommen omtalt i Miljøministeriets brev fra 2002 henvises således til de "kommunale forudsætninger" og i Gribskov Kommune er det en præmis, at kommunens muligheder for at anvise boliger er meget begrænsede.

Spørgsmålet om rækkevidden af kommunens dispensationsadgang vil som udgangspunkt ikke kunne efterprøves hos Natur- og Miljøklagenævnet, der som nævnt kun behandler retlige spørgsmål. Men hvis nævnet vurderer, at kommunen er gået for vidt i sin skønsudøvelse eller at der indgår usaglige hensyn heri, vil nævnet kunne tage sagen under behandling. Desuden vil kommunens afgørelse kunne indbringes for domstolene og eventuelt statsforvaltningen.

Et yderligere spørgsmål til overvejelse er det forhold, at en liberalisering af mulighederne for at erhverve sommerhuse til helårsbeboelse til priser, der typisk vil være lavere end for eksisterende helårsboliger, må formodes at få en betydning for prissætningen af de eksisterende helårsboliger i kommunen og eventuelt føre til en prismæssig skævvridning.

I overvejelserne bør endvidere indgå, at der i kommunen er et antal huse med status af helårsboliger, som reelt ikke bruges eller som kun anvendes til fritidsboliger. Dette hænger sammen med, at kommunen traditionelt ikke påser, at bopælspligten i boligreguleringsloven overholdes og det skyldes muligvis tillige, at ejerne ikke kan opnå tilfredsstillende priser. En liberalisering af mulighederne for at anvende sommerhuse til helårsboliger kan også få betydning for prissætningen for sådanne helårsboliger.

Endelig bør det indgå i overvejelserne, i hvilket omfang det kan få betydning for kommunens udgifter til f.eks. skolebuskørsel, at sommerhusene anvendes til helårsboliger af børnefamilier, og til andre ydelser i form af eksempelvis renovation mv.

Helsinge, den 11. april 2016
Jan Holgersen