

Notat

MILJØMINISTERIET

Skov- og Naturstyrelsen

Landsplanområdet
J.nr. SNS-100-00051
Ref. MIC

Den 19. januar 2007

Syvende redegørelse om "lovovervågning" vedrørende helårsbeboelse i sommerhusområder

1. Indledning

Ifølge § 1 i bekendtgørelse nr. 281 af 15. april 2005 om kommunalbestyrelsens afgivelse af oplysninger om helårsbeboelse i sommerhusområder skal kommunerne hvert år senest den 1. maj indsende oplysninger til miljøministeren (Skov- og Naturstyrelsen) om administrationen af reglerne om helårsbeboelse i sommerhusområder.

Bekendtgørelsen knytter sig til lov nr. 1022 af 23. december 1998 ("stoploven") og lov nr. 371 af 2. juni 1999 ("afviklingsloven"). Disse to love udgør regelgrundlaget for en varig løsning af problemet med ulovlige helårsbeboelser i sommerhusområderne. Hvor "stoploven" har til formål at sætte en stopper for nye ulovlige bosættelser i sommerhusområderne, kan "afviklingsloven" beskrives som rammen om en afvikling af de gamle ulovlige helårsbeboelser i løbet af en 10-årig periode.

Det er hensigten, at kommunernes indberetninger til miljøministeren løbende skal kunne skabe grundlag for et samlet, landsdækkende overblik over udviklingen med hensyn til helårsbeboelser i sommerhusområderne, såvel lovlige som ulovlige.

Miljøministeren vil i perioden 2000-2009 på baggrund af kommunernes indberetninger årligt afgive en redegørelse til Folketinget. I Folketingsåret 2004/2005 afgav ministeren en – i forhold til "afviklingslovens" 10-årige tidshorisont – midtvejsredegørelse til Folketinget.

Kommunerne er blevet anmodet om sammen med indberetningerne at orientere om dispensationsafgørelser truffet i perioden. Dette har en stor del af kommunerne gjort, medens der fra de fleste øvrige kommuner har været medsendt/er indhentet relevante oplysninger om dispensationsafgørelserne.

Denne redegørelse indeholder hovedtal og tendenser fra kommunernes indberetninger i 2006.

2. Generelt om kommunernes indberetninger

Kommunernes indberetninger vedrører:

- Forbudet mod helårsbeboelse i sommerhusområder (planlovens § 40, stk. 1) og adgangen til at dispensere fra forbudet i særlige tilfælde (planlovens § 40, stk. 2).

- "Pensionistreglen" (planlovens § 41).
- Afvikling af ulovlige helårsbeboelser iht. "afviklingsloven" (lov nr. 371 af 2. juni 1999).
- Kommunernes tilsyns- og håndhævelsesforpligtelser (planlovens §§ 51 og 51 a).

Redegørelsen bygger næsten udelukkende på de taloplysninger, som kommunerne har afgivet ved at udfylde og indsende de skemaer, der er optrykt som bilag til bekendtgørelse nr. 281 af 15. april 2005.

Kommunernes oplysninger er i videst muligt omfang umiddelbart blevet lagt til grund for redegørelsen. Enkelte kommuner – i denne sammenhæng udelukkende kommuner med mindre sommerhusområder - har ikke indsendt de ønskede oplysninger. I disse tilfælde har Skov- og Naturstyrelsen på baggrund af de tidligere indberetninger skønsmæssigt indføjet de ønskede oplysninger.

Følgende forudsætninger for indberetningerne og redegørelsen kan fremhæves:

- Der findes ca. 200.000 sommerhuse (boliger i sommerhusområder) i Danmark.
- 154 af landets 271 kommuner (inkl. København og Frederiksberg) har egentlige sommerhusområder, jf. herved planlovens § 34, stk. 3. De øvrige 117 kommuner er således reelt ikke omfattet af hverken bekendtgørelsen eller redegørelsen. Det bemærkes, at fra 1. januar 2007 er det 75 af landets 98 kommuner, hvori der er udlagte sommerhusområder, således at det bortset fra hovedstadsområdet er langt de fleste kommuner, der er omfattet af redegørelsen jf. bilag 5 og 6.
- Medmindre der i redegørelsen udtrykkeligt er anført andet, er samtlige oplysninger om helårsbeboelser i sommerhusområderne baseret på registreringer i CPR.
- Alle opgørelser er baseret på de oplysninger, der forelå pr. 31. marts 2006, dvs. ved udgangen af vinterhalvåret 2005/2006.

3. Resultater af kommunernes indberetninger

Indberetningerne består af 3 bilag til bekendtgørelsen, kommunerne udfylder, og som vedrører følgende hovedgrupper:

- Status for helårsbeboede sommerhuse (afsnit 3.1.).
- Status for administrationen af planlovens § 51 a om flyttepåbud m.v. (afsnit 3.2.).
- Status for administrationen af planlovens § 40, stk. 2, om dispensationer i særlige tilfælde (afsnit 3.3.).

3.1. Status for helårsbeboede sommerhuse

I bilag 1 er givet en oversigt over kommunernes oplysninger om helårsbeboede sommerhuse pr. 31. marts 2006 fordelt på amter, medens bilag 2 viser udviklingen siden lovovervågningen startede. Følgende hovedtal kan fremhæves:

- På landsplan er der ca. 17.000 helårsbeboede sommerhuse, dvs. ca. 8,5 % af det samlede antal sommerhuse. Heraf er ca. 16.600 sommerhuse lovligt beboede.
- Af de helårsbeboede sommerhuse er ca. 39 % beliggende i Frederiksborg Amt, hvori ca. 15 % af det samlede antal sommerhuse ligger.
- De ca. 16.600 lovligt beboede sommerhuse er fordelt således efter hjemmelsgrundlag:
 - Ca. 7.600 i kraft af "pensionistreglen" (planlovens § 41).
 - Ca. 4.100 i kraft af "afviklingsloven" (lov nr. 371 af 2. juni 1999), heraf ca. 58 % beliggende i Frederiksborg Amt. Antallet af "afviklingsdispensationer" fordelt over landet pr. 31. marts 2006 fremgår af bilag 5.
 - Ca. 4.900 på andet grundlag (bevaret helårsstatus (planlovens § 40, stk. 1), dispensationer i særlige tilfælde (planlovens § 40, stk. 2) eller "amnestien" i 1983 (lov nr. 207 af 25. maj 1983)).

Det bemærkes, at udviklingen det seneste år i de to sidstnævnte kategorier er påvirket af, at en større sommerhuskommune i indberetningen har korrigeret sine oplysninger, således at antallet af lovligt helårsbeboede sommerhuse i kraft af "afviklingsdispensationer" i dette års indberetning er ca. 270 boliger højere end tidligere fejlagtigt oplyst, medens det tilsvarende samlede tal for "på andet grundlag", (bevaret helårsstatus, dispensationer i særlige tilfælde eller amnestien) er tilsvarende mindre.

- I bilag 3 og 3 a er udviklingen i helårsbeboede sommerhuse fordelt på "pensionistreglen", "afviklingsdispensationer" og "andet grundlag" (primært "§ 40, stk. 2, dispensationer" i "særlige tilfælde"). I bilag 4 findes den samme fordeling fordelt på amter.
- Ved udgangen af vinterhalvåret 2005/2006 var ca. 410 sommerhuse ulovligt helårsbeboede (i det efterfølgende sommerhalvår, dvs. indtil den 1. oktober 2005, har det været lovligt at benytte sommerhusene til beboelse).

3.2. Status for administrationen af planlovens § 51a (flyttepåbud m.v.)

På baggrund af kommunernes oplysninger kan nedenstående hovedtal fremhæves (de tilsvarende hovedtal fra sidste års redegørelse er nævnt i parentes):

- I vinterhalvåret 2005/2006 er der meddelt i alt ca. 900 flyttepåbud (1.060). Dette tal omfatter både personer, der er flyttet ind i sommerhalvåret 2005 og blevet boende i vinterhalvåret, og personer, der er flyttet ind i selve vinterhalvåret.
- Af de nævnte ca. 900 (1.060) flyttepåbud er ca. 550 (780) blevet efterkommet rettidigt ved flytning fra sommerhuset inden 14 dage.
- Der er indgivet politianmeldelse i ca. 190 (190) sager. I 24 (37) tilfælde er der vedtaget eller idømt en bøde.
- Der er pålagt daglige tvangsbøder i ca. 142 (160) sager. 25 (4) personer har betalt disse tvangsbøder.

3.3. Status for administrationen af planlovens § 40, stk. 2 (dispensationer i særlige tilfælde)

Reglen i planlovens § 40, stk. 2, giver kommunerne mulighed for i særlige tilfælde at dispensere fra forbudet mod helårsbeboelse i sommerhusområder.

Ifølge kommunernes oplysninger er der i perioden 2004 – 2005 meddelt i alt 1.769 (970) dispensationer efter planlovens § 40, stk. 2.

I Frederiksborg Amt er der meddelt 381 dispensationer svarende til ca. 22 % af det samlede antal dispensationer.

Østre Landsret har i en afgørelse fra 1996 fastslået, at uanset det i lovmotiverne til planloven er forudsat, "at kommunerne fortsat, vil være tilbageholdende med at dispensere til helårsbeboelse", findes loven og dens forarbejder 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."

Det kan også ud fra indberetningerne konstateres, at kommunerne meddeler dispensation også i andre situationer end dem, der er beskrevet i de hidtidige statslige vejledninger.

I den forbindelse bemærkes også, at en del af dispensationerne gives for en enkelt vinterperiode – ofte i forbindelse med akut opståede boligproblemer som følge af skilsmisse, jobskifte eller lign.

Generelt indikerer antallet af dispensationer, der de seneste år har været stigende, at kommunerne er begyndt at anvende en mere lempelig praksis i deres administration af planlovens § 40, stk. 2, og vurdering af, hvornår der foreligger et sådant særligt tilfælde, at dispensation kan meddeles.

4. Tilsynet med kommunerne

Statsamtet København har på baggrund af en avisartikel og på baggrund af en klage fra Fritidshusejernes Landsforening gået ind i en vurdering af 3 nordsjællandske kommuners administration af planlovens § 40, stk. 2. I henhold til denne bestemmelse har en kommune mulighed for i "særlige tilfælde" at meddele tilladelse til helårsbeboelse i sommerhusområder. Statsamtet interesserede sig særligt for dispensationer til personer, der i forvejen havde fået bevilget en 10-årig afviklingsdispensation.

Statsamtet anmodede Miljøministeriet om at komme med en vejledende udtalelse. I november 2005 udtalte Miljøministeriet, at de generelle regler også er gældende for personer med afviklingsdispensation. Det forudsættes, at kommunerne er tilbageholdende med at dispensere til helårsbeboelse i sommerhusområder, men at kommunerne ud fra kommunale forudsætninger selv kan vurdere, hvornår der foreligger et sådant særligt tilfælde, at dispensation kan meddeles, når blot det sker efter en saglig og konkret vurdering. Dispensationspraksis kan herved blive forskellig fra kommune til kommune.

Efter yderligere korrespondance med statsamtet herunder forelæggelse af nogle af kommunernes dispensationsafgørelser udtalte Skov- og Naturstyrelsen, at man ikke fandt grundlag for at kritisere de af kommunerne konkret, individuelt truffne afgørelser. Styrelsen oplyste endvidere, at man løbende overordnet følger med i og vurderer udviklingen i antallet af meddelte dispensationer til helårsbeboelse.

Statsamtet konkluderede bl.a. på den baggrund i november 2006, at der ikke var grundlag for at foretage sig videre i sagerne, idet kommunernes skønsudøvelse i de enkelte dispensationssager, herefter må antages at være udøvet inden for de rammer, som lovgivningen sætter.

5. Klager til Naturklagenævnet om retlige spørgsmål

Naturklagenævnet har i perioden 10. september 2005 – 10. september 2006 afgjort 38 klager vedrørende retlige spørgsmål i forbindelse med kommunale afgørelser i relation til reglerne om helårsbeboelse i sommerhusområder.

Naturklagenævnet har opretholdt kommunens afgørelse i 10 sager, 21 sager er afvist og 7 sager er hjemvist.

Indførelsen af gebyr i Naturklagenævnet har betydet en stigning i antallet af afviste sager, bl.a. i sager (5), hvor klagesagsgebyret ikke indbetales rettidigt.

6. Konkluderende bemærkninger

Kommunernes indberetninger giver anledning til nedenstående bemærkninger i lyset af de forudsætninger og forventninger, som Folketinget lagde til grund ved stop- og afviklingslovenes vedtagelse:

- Det samlede antal helårsbeboede sommerhuse er i forhold til sidste år faldet med 170.
- Antallet af lovligt helårsbeboede sommerhuse er faldet med 184. Antallet af sommerhuse, der som følge af reglerne i planlovens § 41, pensionistreglen, lovligt benyttes til helårsbeboelse, fortsætter med at stige markant. Der er tale om en stigning på 8 % fra 7.043 til 7.580.
- Antallet af sommerhuse, der er lovligt beboede i kraft af "afviklingsdispensationer", er i forhold til sidste år faldet med mellem 2 og 3 % (fra ca. 4.260 til ca. 4.140). Det bemærkes at det reelle fald er 270 boliger højere jf. den i 3.1 nævnte tidligere fejl. I alt er antallet af "afviklingssommerhuse" altså faldet med ca. 390 eller ca. 9 %. Dette svarer nogenlunde til den gennemsnitlige årlige fraflytning, når man ser bort fra seneste redegørelse vedr. 2004-05, hvor tallet var ca. 20 %.
- Det bemærkes i den forbindelse, at afviklingsdispensationerne har en 10-årig tidshorisont, og altså løber frem til 2009. AKF (Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut) har anslået, at antallet af "ulovligt" beboede sommerhuse efter en overgangsperiode på ti år – som følge af bl.a. naturlige fraflytninger – nok vil være bragt ned til godt 2000, jf. rapporten "Helårsbeboelse i sommerhuse", marts 1999. En prognose, der ikke længere virker helt realistisk, idet det foreliggende talmateriale peger på at ca. 3.000 sommerhuse vil være helårsbeboede, når den 10-årige afviklingsperiode udløber.
- Antallet af ulovligt beboede sommerhuse har de seneste år ligget stabilt på ca. 400. Det bemærkes herved, at der må forventes et (mindre) antal ulovligt beboede sommerhuse ved udgangen af hvert vinterhalvår. Dette tal vil bl.a. indeholde verserende sager og vil også være påvirket af, at "stoplovens" virkemidler (flyttepåbud m.v.) ifølge loven ikke gælder for indflytninger, der sker efter den 1. marts.
- Antallet af meddelte flyttepåbud er i forhold til sidste år faldet med ca. 16 %.

- Der er fortsat et mindre antal tilfælde, hvor kommunale flyttepåbud, der ikke er efterkommet rettidigt (342), ikke resulterer i en politianmeldelse (155) og pålæggelse af daglige tvangsbøder (200).
- Antallet af meddelte dispensationer efter planlovens § 40, stk. 2, er i forhold til sidste år steget fra 970 til 1.770, altså med over 80 %.