

NOTAT

Dato 11. juni 2017
J. nr. 2017-1875

Analyse af bopælspligt

Transport-, bygnings- og boligministeren igangsatte i februar 2017 en analyse af boliger uden bopælspligt i de tre største byer i Danmark. Analysen afdækker omfanget af tomme boliger uden bopælspligt i de tre største byer i Danmark, kommunernes brug af de nuværende regler for håndhævelse af bopælspligten samt en vurdering af behovet for eventuelle justeringer af gældende regler.

Der er vedlagt to særskilte notater. Center for Bolig i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen gennemført en statistisk analyse af omfanget af boliger uden bopælspligt i København, Aarhus og Odense. Mens Incentive har udarbejdet en analyse af kommunernes anvendelse af nuværende regler og lovgivning vedr. helårsbeboelse. De to delanalyser danner grundlag for nærværende notat, som opsummerer resultaterne.

En vigtig pointe i analysen er, at helårsbeboelse og håndhævelse af bopælspligt alene opleves at være en udfordring i København, mens hverken Aarhus eller Odense oplever at have tilsvarende udfordringer. Det bør holdes for øje, når der tages stilling til eventuelle forslag.

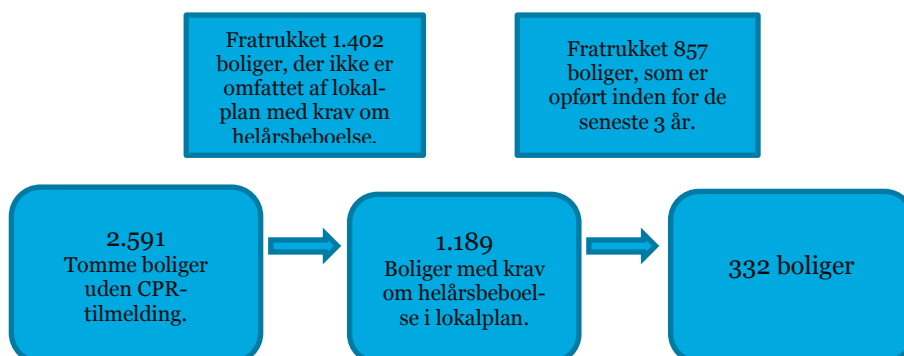
Desuden er omfanget af boliger uden bopælspligt meget begrænset i Københavns Kommune. For at finde frem til det reelle omfang er det undersøgt, hvor stor en del af boligerne uden bopælspligt, der er omfattet af en lokalplan med krav om helårsbeboelse, idet boliger, som ikke er omfattet af en lokalplan med krav om helårsbeboelse, lovligt kan anvendes til andre formål. Desuden er det undersøgt, hvornår boligerne er opført, da 91 pct. af de nybyggede boliger tages naturligt i brug inden for 3 år.

I Københavns Kommune er der 2.591 boliger (opgjort januar 2017), der ikke har været tilmeldt en CPR-adresse. 1.189 af disse er reguleret af en lokalplan med bestemmelser om helårsbeboelse. 72 procent af de 1.189 boliger er opført indenfor de sidste 3 år og forventes derfor naturligt at blive taget i brug inden for meget kort tid. Der vurderes dermed at være tale om et begrænset antal, selv i Københavns Kommune *jf. figur 1*.



Figur 1. Omfanget af boliger uden bopælspligt i Københavns Kommune.

Side 2/10



Set i lyset af det beskedne omfang af boliger som reelt er uden bopælspligt i Københavns Kommune, skal konsekvenserne af eventuelle lovændringer overvejes nøje. Det er blevet foreslået, at nybyggeri skal omfattes af boligreguleringsloven. Det vil dog have vidtrækkende konsekvenser, og vil ikke være et brugbart instrument for at få de 332 boliger beboet.

Såfremt nybyggeri ville være omfattet af boligreguleringsloven og det dermed vil være muligt, at indsætte lejere i nyopførte tomme boliger, ville det i praksis betyde, at boligerne skal tvangsudlejes eller tvangssælges, når de står færdige, såfremt de ikke kan sælges med det samme. Det vil påføre investorer en stor risiko, og dermed påvirke villigheden til at investere i byggeri i Danmark. Det vurderes, at konsekvenserne af den øgede risiko for investorerne vil være større for udbuddet af boliger, sammenlignet med den ringe udbudspåvirkning der er forbundet med det problem, der sigtes på at løse.

Analysen viser desuden, at Kommunerne i meget begrænset omfang anvender muligheden for at anvise lejere i dag, ligesom boliger uden bopælspligt har en højere kvadratmeterpris sammenlignet med det øvrige boligmarked. Det peger i retning af, at det ikke vil være muligt at anvise lejere til boligerne, fordi huslejen er for høj.

Med andre ord vil forslaget om at nybyggeri omfattes af boligreguleringsloven ikke være hensigtsmæssigt at gennemføre, da konsekvenserne af reguleringen vil være vidtrækkende for udbuddet af boliger, fordi risikoen for investorer øges og fordi sanktionsmuligheden i boligreguleringsloven ikke ville kunne finde anvendelse i praksis. Analysen peger i stedet på, at der kan være behov for vejledning af kommunerne samt for en regulering af mulighederne for korttidsudlejning f.eks. gennem Airbnb.



Gældende regler

Side 3/10

Boligreguleringsloven varetager hensynet til boligforsyningen og regulerer boliger, der er taget i brug til helårsbeboelse. Formålet med reglerne er at give kommunen mulighed for at fastholde bestanden af helårsboliger.

Reglerne i boligreguleringsloven kan derfor først bringes i anvendelse, når boligen er taget i brug til helårsbeboelse. Det fremgår af boligreguleringslovens § 50, stk. 1, at en bolig, som inden for de sidste fem år har været anvendt til helårsbeboelse, ikke uden kommunens samtykke må tages i brug til sommerbolig eller anden midlertidig benyttelse, der er til hinder for, at boligen fortsat benyttes til helårsbeboelse. Når boligen er omfattet af denne bestemmelse, tales der om bopælspligt i boligen. Pligten består i, at man skal sørge for at bebo boligen selv eller leje den ud. Bopælspligten indtræder i det øjeblik, boligen tages i brug til helårsbeboelse med fast bopæl.

Hvis en ejer ønsker at benytte en helårsbolig til andre formål end helårsbeboelse, skal samtykke hertil indhentes fra kommunen. En sådan ansøgning kan kommunen kun afvise, hvis der er efterspørgsel efter en bolig af den pågældende type i kommunen. Ejeren kan ved et afslag anmode kommunen om at anvise boligsøgende, som ønsker at leje boligen. Kan kommunen ikke dette, anses samtykke for at være meddelt. Hensynet bag reglerne er dermed alene boligsøgende i kommunen og ikke kommunale plan- og strukturovervejelser.

Københavns Kommune har oplyst i januar 2017, at der er ca. 800 boliger, hvor der ikke er tilmeldt helårsbeboelse, som er godkendt til gæste- eller ferieboliger, ambassadeboliger, pendlerboliger eller boliger som benyttes af folketingsmedlemmer med fast bopæl uden for Københavns kommune. Boligerne er inkluderet i analysen og indgår dermed i tallene.

Sammenfattende indebærer boligreguleringsloven dermed ikke bopælspligt for nyopført boligbyggeri. Nyopførte boliger kan dog være omfattet af en lokalplan, hvori der er fastsat krav om, at boligerne i det pågældende område skal anvendes til helårsbeboelse.

Planloven indeholder regler om planlægning for et områdes anvendelse. En lokalplan retter sig alene mod fremtidige forhold, og indebærer ikke handlepligt for ejere og brugere af fast ejendom. Det er dermed ikke muligt at gennemtvinge en ændring af eksisterende lovlig anvendelse. Hvis en bolig, i overensstemmelse med lokalplanen for det gældende område, anvendes som fritidsbolig, kan denne anvendelse videreføres, selv om området ved en senere lokalplan udlægges til helårsbeboelse. Boligen vil dog senere kunne omfattes af den nye lokalplans bestemmelser om helårsbeboelse, hvis den gennem 3 år anvendes som helårsbolig og dermed har ændret anvendelse i planlovens forstand.



Hvis et område i lokalplanen udlægges til helårsbeboelse, vil nyopførte boliger i det pågældende område kun kunne anvendes til dette formål. Kommunen vil med påbud kunne bringe en anvendelse, som strider mod lokalplanen til ophør. Hvis boligen anvendes til andre formål f.eks. feriebolig – kan ejeren straffes med bøde, såfremt et kommunalt påbud om lovliggørelse af anvendelsen tilsidesættes. Håndhævelsen af en lokalplans krav om helårsbeboelse kan kun ske ved påbud om at ophøre med den ulovlige benyttelse. Da lokalplanen ikke indebærer handlepligt, kan der ikke i medfør af planloven udstedes påbud om at boligen skal anvendes. Det vil sige, at ejeren kan vælge at lade boligen stå tom.

Københavns Kommune har i november 2000 politisk vedtaget, at alle nye boliger som udgangspunkt skal være helårsboliger, hvilket efterfølgende er udmøntet i kommune- og lokalplanerne i København. Ved udarbejdelsen af hver kommuneplan vurderes det, om en mindre andel af boligerne skal kunne anvendes til andre boligformål, herunder til pendlerboliger, til indkvartering af medarbejdere, udenlandske forskere og folketingsmedlemmer, så byen kan opfylde sin rolle som erhvervscentrum, hovedstad og regeringsby.

Omfanget af boliger uden helårsbeboelse

Den statistiske analyse viser, at der er tomme boliger uden bopælspligt i de tre største byer i Danmark, om end i et meget begrænset omfang. Københavns Kommune har den største andel af tomme boliger uden bopælspligt af de tre byer, og her gælder det under 1 pct. af den samlede boligmasse. Tallene er baseret på udtræk fra januar 2017.

Der er henholdsvis 544 og 246 tomme boliger uden bopælspligt i Aarhus og Odense kommuner svarende til henholdsvis 0,4 og 0,3 procent af den samlede boligmasse i kommunerne. I Københavns Kommune er der ca. 2600 tomme boliger uden bopælspligt svarende til 0,9 procent af den samlede boligmasse.

En stor del af boligerne uden bopælspligt er opført inden for de seneste 3 år, hvilket betyder, at en stor del af disse vil være "korttidsledige", og kan forventes at blive ibrugtaget inden for ganske få år. Opgørelsen viser, at det er en meget lille andel af nye boliger, der forbliver tomme over en længere periode. Eksempelvis står 4 procent af boliger opført i 2014 ledige i 2016, mens under 1 procent af boliger opført i 2009 står ledige i 2016, *jf. figur 2*.

**Figur 2. Ibrugtagning af boliger i Københavns Kommune**

Ibrugtaget, år	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Opført, år										
2007	67 %	86 %	92 %	94 %	96 %	97 %	98 %	98 %	99 %	99 %
2008		77 %	88 %	94 %	96 %	97 %	98 %	98 %	99 %	99 %
2009			75 %	92 %	95 %	97 %	98 %	98 %	99 %	99 %
2010				76 %	80 %	84 %	92 %	95 %	96 %	97 %
2011					76 %	90 %	93 %	94 %	95 %	96 %
2012						65 %	89 %	93 %	95 %	96 %
2013							63 %	84 %	94 %	96 %
2014								67 %	89 %	96 %
2015									58 %	87 %
2016										78 %

	I alt, Ibrugtaget år 1 -- år 10									
	år 1	år 2	år 3	år 4	år 5	år 6	år 7	år 8	år 9	år 10
I alt, opført år 1	72 %	85 %	91 %	94 %	96 %	97 %	97 %	98 %	99 %	99 %

Anm: dataudtræk BBR primo januar 1990-2017 og CPR primo januar 2017. Boligmasse afgrænset til boliger a) benyttet til helårsbeboelse og b) egentlige boligenheder med eget køkken. Boligens opførelsesår er defineret som boligens første optræden i et BBR-år (BBR 1990 - 2017), når boligens første optræden forekommer efter bygningens ibrugtagelsesår. For boliger, hvis første optræden ligger forud for 1990, sættes boligens opførelsesår lig bygningens ibrugtagelsesår. En bolig er defineret som ibrugtaget, når første tilmelding til folkeregisteret er forekommet.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen pba. BBR og CPR

71 pct. af boligerne uden bopælspligt har ejere hjemmehørende i Region Hovedstaden, mens 15 pct. af ejerne er bosat i andre regioner, og godt 12,5 pct. af ejerne til boliger uden bopælspligt er hjemmehørende i udlandet.

I Københavns Kommune er der fastsat krav om helårsbeboelse i 32 procent af alle lokalplaner og tillæg til lokalplaner, som var trådt i kraft ultimo marts 2017. 12 procent af boligerne i København er omfattet af lokalplaner med krav om helårsbeboelse, 23 procent er omfattet af lokalplaner uden krav om helårsbeboelse, mens 65 procent af boligerne ligger i områder uden lokalplan. Det er således langt fra alle boliger, der er omfattet af krav om helårsbeboelse i kraft af en lokalplan *jf. figur 3*.

54 procent af de 2.591 boliger uden bopælspligt i Københavns Kommune ligger i områder, der ikke er omfattet af en lokalplan eller hvor lokalplanen ikke indeholder krav om helårsbeboelse. Der er dermed kun 1.189 boliger uden bopælspligt, der ligger i områder, hvor de ifølge den gældende lokalplan skal anvendes til helårsbeboelse, mens de 1.402 boligers anvendelse ikke er reguleret af en lokalplan og derfor lovligt kan anvendes til andre formål – herunder som fritidsbolig.

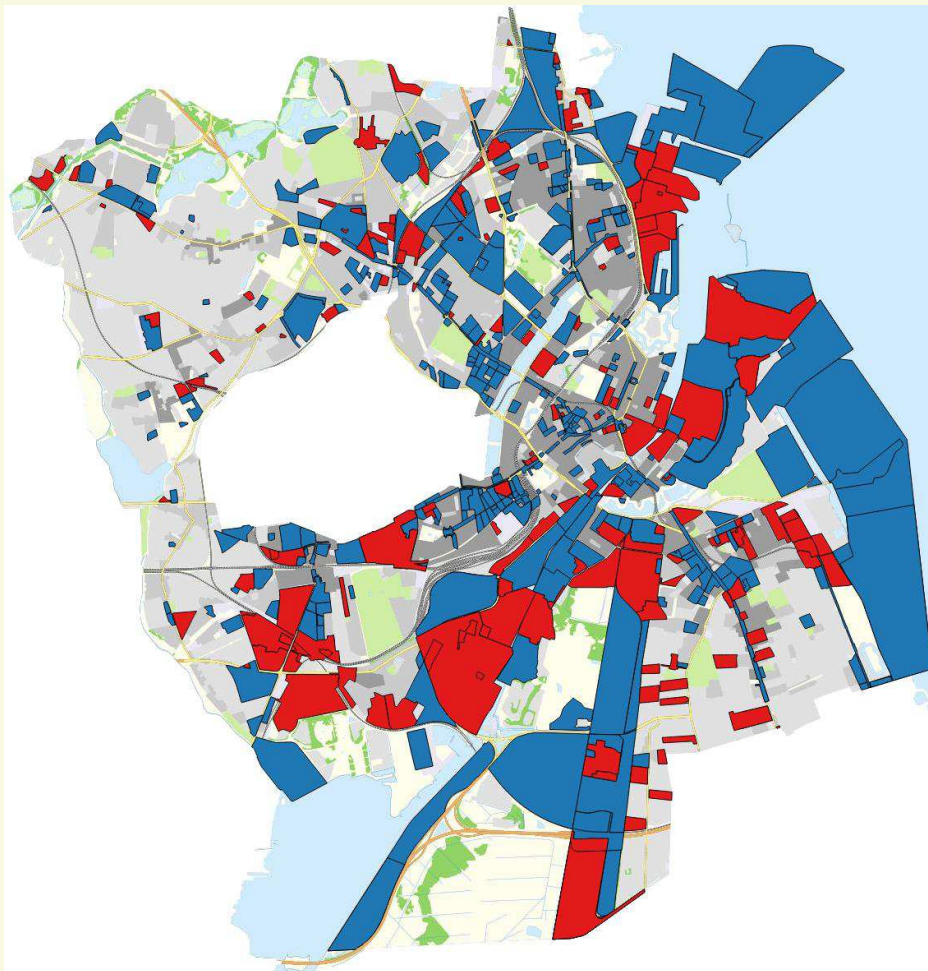
Hele 72 procent af de 1.189 boliger er nye boliger, der er opført inden for de seneste 3 år. Det forventes dermed, at de bliver taget i brug indenfor kort tid, *jf. figur 2*. Det efterlader 332 boliger uden bopælspligt, hvor der er krav om helårsbeboelse ifølge en lokalplan, og som ikke er opført inden for de seneste 3 år.

Købspriserne i boligerne uden bopælspligt er højere, hvis man sammenligner med samtlige boliger i Københavns Kommune. Kvadratmeterprisen i boliger med bopælspligt ligger gennemsnitligt på 26.100 kr. mens den i samtlige boliger ligger på 26.300. kr. I boliger uden bopælspligt ligger kvadratmeterprisen

på 41.500 kroner. Det peger i retning af, at det ville være vanskeligt for kommunen at indsætte en lejer i boligerne, da der vil være tale om høje huslejer.¹

Samlet set er omfanget af boliger uden bopælspligt størst i København, hvor der i alt er 2.591 boliger uden bopælspligt. 1.189 af disse er reguleret af en lokalplan med bestemmelser om helårsbeboelse svarende til 0,4 procent af den samlede boligmasse i kommunen. Desuden er 72 procent af de 1.189 boliger opført indenfor de sidste 3 år og forventes derfor naturligt at blive taget i brug inden for meget kort tid. Der vurderes dermed at være tale om få boliger -332 i Københavns Kommune – hvor kommunen har besluttet, at der skal være helårsbeboelse, men hvor boligen har stået tom i længere tid.

Figur 3: Lokalplaner i Københavns Kommune: udlagt til helårsbeboelse (rød) eller ej helårsbeboelse (blå)



Anm.: Lokalplaners egenskaber er identificeret ultimo marts 2017. Vi viser egentlige lokalplaner (plantype 20.1), som var i kraft ultimo marts 2017. Evt. krav til helårsbeboelse fremgår af planteksten. Figuren skelner mellem egentlige lokalplaner og tillæg til disse planer, som kan have ændrede krav til helårsbeboelse.
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelse pba. Plansystem DK og Kortforsyningen

¹ Kvadratmeterpriserne er regnet i 2015-priser.



Kommunernes håndhævelse af gældende regler

Side 7/10

Københavns Kommune oplever det som en udfordring, at der er tomme boliger og samtidig boligmangel. Der anvendes fra 2017 4,5 årsværk til administration og kontrol af tomme boliger. Kommunen har indskrevet krav om helårsbeboelse i deres lokalplaner fra begyndelsen af 00'erne.

I Aarhus og Odense Kommuner anser man ikke tomme boliger som et stort problem, men har indskrevet krav om helårsbeboelse i lokalplaner / kommuneplanen fra starten af 00'erne for at undgå tomme boliger i de nye byggerier.

Alle tre kommuner anser kravet om helårsbeboelse i boligreguleringsloven for opfyldt, hvor der er en person, der er tilmeldt folkeregistret på adressen.

Alle tre kommuner har praksis for at godkende det, hvis en bolig benyttes som pendlerbolig, og anser ikke pendlerboliger som et problem i forbindelse med krav om helårsbeboelse.

Ingen af de tre kommuner fører systematisk kontrol eller tilsyn med overholdelsen af lokalplanernes krav om helårsbeboelse. Kommunerne begrundede dette med, at de ikke oplever det som en mulighed at gribe ind i praksis, hvis en bolig ikke anvendes i overensstemmelse med planloven eller lokalplanens bestemmelser.

Kommunerne fører dog tilsyn med overholdelsen af boligreguleringslovens bestemmelser om helårsbeboelse.

Københavns Kommune kontrollerer, om boligreguleringslovens bestemmelser er overholdt ved dagligt at samkøre registre. På den baggrund tager kommunen kontakt til ejere af de boliger, hvor der ikke er tilmeldt folkeregisteradresse. Kommunen opretter ca. 60 nye sager om ugen og tager kontakt til boligejerne. Herudover er der ca. 1.200 åbne og verserende sager, hvor kommunen korresponderer med ejere og lejere om at genoptage beboelsen. Det giver anledning til, at størstedelen af boligerne efterfølgende enten bliver tilmeldt folkeregisteradresse, eller der bliver identificeret en gyldig grund til at boligen står tom (fx ombygning eller at boligen er sat til salg).

I Aarhus og Odense kommuner tager man kun sager op, når man får en henvendelse fra en borger eller en anmeldelse om ulovlig brug af boligen. I Aarhus Kommune har man indført en praksis for dispensationer for helårsbeboelse, hvis boligen er større end 65 m², da kommunen ønsker at beholde de små boliger i boligmassen og kommunen ikke har mulighed for at anvise lejere til de store boliger pga. en høj husleje.

Københavns Kommune benytter sig oftest af sanktionsmuligheder i boligreguleringsloven. De foretager ca. 50 politianmeldelser om året, hvor kommunen



anmoder politiet om at undersøge beboelsen med henblik på tiltale og straf. Under 5 sager om året ender i retten. I Aarhus og Odense foretager de kun meget sjældent politianmeldelser.

Københavns Kommune har kun meget få gange gjort brug af boligreguleringslovens anvisningsret, som giver mulighed for at indsætte en lejer i en tom bolig, mens Odense kommune aldrig har benyttet sig af muligheden. Aarhus Kommune har tidligere gjort brug af muligheden, men den praksis er stort set slut nu, da de fleste tomme boliger er så dyre, at de potentielle lejere ikke har råd til at bo der.

Opsummering

Københavns Kommune efterspørger bedre muligheder for at håndhæve reglerne om helårsbeboelse. Både Aarhus og Odense kommuner giver imidlertid udtryk for, at de ikke har udfordringer med at administrere helårsbeboelse og at de ikke har behov for ny lovgivning. Odense Kommune udtrykker ligefrem bekymring for, om nye regler vil medføre krav om øget administration.

Analysen viser, at udfordringer med tomme boliger oftest løser sig selv inden for ganske få år. At boligerne står tomme i en kortere tidsperiode hænger formentlig oftest sammen med salg/køb og reovering. Det kan endvidere hænge sammen med projektsalg af boliger, der endnu ikke er indflytningsklare. Der vil altid være en vis tomgang i boligmarkedet, og det er nødvendigt for at have et boligmarked, der er attraktivt for investorer. Såfremt der var krav om tvangs salg eller tvangsudlejning efter et kort stykke tid i nyopførte boliger, vil det reducere risikovilligheden i forhold til at investere i nye boliger.

Analysen viser ligeledes, at boliger uden bopælspligt har en højere kvadratmeterpris sammenlignet med det øvrige boligmarked. Det peger i retning af, at boligerne i praksis vil være vanskelige at anvise lejere til.

Samlet set betyder hensynet til at tillade en naturlig tomgang i forhold til risikovilligheden til investeringer og de høje kvadratmeterpriser i boligerne uden bopælspligt, at forslaget om, at boligreguleringsloven skal omfatte nybyggeri, ikke vurderes at være hensigtsmæssigt. For det første vil det skade risikovilligheden til at bygge nye boliger, for det andet vil sanktionsmuligheden i boligreguleringsloven – nemlig at kommunen kan anvise en boligsøgende til den tomme bolig – ikke finde anvendelse i praksis, da huslejeniveauet simpelthen er for højt.

Dette understreges i øvrigt af, at Københavns Kommune meget sjældent har gjort brug af muligheden for at anvise en boligsøgende, mens Aarhus kommune generelt ikke anviser boligsøgende længere, fordi de kun anviser til boliger, hvor huslejen ikke overstiger 7.000 kr.



Desuden er der en række boliger uden bopælspligt, der ligger i områder, hvor der enten ikke er vedtaget en lokalplan, eller der ikke er krav om helårsbeboelse i lokalplanen. Disse boliger kan dermed lovligt anvendes til andre formål end helårsbeboelse, og det er ikke mulig at gennemtvinge en ændring af anvendelsen af de eksisterende boliger ved udarbejdelse af en ny lokalplan for området.

Alle tre kommuner har praksis for at godkende det, hvis en bolig benyttes som pendlerbolig, og anser ikke pendlerboliger som et problem i forbindelse med krav om helårsbeboelse.

Det peger i retning af, at et evt. problem snarere består i, at boligejere i nogle tilfælde bevidst omgår reglerne og anvender deres bolig til korttidsudlejning gennem f.eks. Airbnb i strid med reglerne.

Løsningsmuligheder

Der er en række muligheder for at kommunerne bedre kan håndhæve reglerne om helårsbeboelse fremadrettet. For det første kan kommunerne fokusere på at vedtage lokalplaner for alle områder med boliger og inkludere krav om helårsbeboelse. Det vil betyde, at omfanget vil blive endnu mindre fremadrettet. I dag er der kun krav om helårsbeboelse i en del af lokalplanerne, ligesom der ikke er vedtaget lokalplaner for alle boligområder.

For det andet kan kommunerne fokusere på den del af boligerne, der står tomme, hvor der har været tilmeldt en folkeregisteradresse inden for de sidste 5 år. Her vil de kunne håndhæve helårsbeboelse efter boligreguleringsloven og indsætte en lejer, såfremt boligen står tom. Der er langt flere tomme boliger, hvor der har boet nogen tidligere, end der er boliger, hvor der aldrig har været tilmeldt en folkeregisteradresse, og det vil formentlig være mere realistisk at håndhæve helårsbeboelse i disse boliger, da de generelt har en lavere husleje.

For det tredje viser analysen fra Incentive, at kommunerne kan have gavn af en vejledning i reglerne om helårsbeboelse for at tydeliggøre retsstillingen samt sanktionsmuligheder, særligt i medfør af planloven. Det kunne f.eks. opnås med en ny vejledning om helårsbeboelse målrettet kommunerne.

Desuden kan der peges på forskellige løsningsforslag, som vil kræve ændringer i gældende lovgivning. En del af disse forslag vurderes dog ikke at være hensigtsmæssige.

Der er ikke en samstemmende definition af begrebet "helårsbeboelse" i boligreguleringsloven og planloven, da planloven ikke opererer med en definition af helårsbeboelse. Såfremt definitionen af "helårsbeboelse" blev tydeliggjort og ensrettet i boligreguleringsloven og planloven, kan det blive lettere for kommunerne at håndhæve bopælspligten.



Københavns Kommune har peget på, at de ønsker mulighed for i højere grad at sammenkøre registre for at kunne kontrollere anvendelse af lejligheder bedre. Det kan undersøges, om det vil være muligt at ændre lovgivningen og anvise en hjemmel til at sammenkøre af registre med henblik på at håndhæve helårsbeboelse.

Sanktionsmulighederne i planloven giver mulighed for at der udstedes bøder, såfremt påbud om anvendelse af boligen i overensstemmelse med gældende lokalplan ikke overholdes. Det kan undersøges, om sanktionsmulighederne bør strammes, hvis anvendelse sker i strid med lokalplanen. Det bemærkes dog, at kommunerne i meget ringe grad anvender gældende muligheder for at påbyde korrekt brug og give bøder som følge af planloven og lokalplansbestemmelserne i dag. En vejledning om gældende regler vil således være mere hensigtsmæssig.

Det er ikke handlepligt i medfør af planloven, hvilket betyder, at kommunen ikke kan pålægge ejere af en bolig at anvende boligen til et bestemt formål. Ejerne kan vælge at lade boligen stå tom. Det vurderes dog, at der er et meget begrænset potentiale i de større byer for at lade boliger stå tomme i længere tid. Her vil langt de fleste ejere leje boligen ud eller anvende den til korttidsudlejning f.eks. gennem Airbnb.

De gældende regler for korttidsudlejning i boligreguleringsloven kan præciseres. Det foreslås derfor, at der fastsættes regler for korttidsudlejning i boligreguleringsloven, så det fremgår, hvor meget boligerne må udlejes uden kommunalt samtykke. Det vil betyde, at boliger kan anvendes til korttidsudlejning op til et nærmere fastsat antal dage om året. Til yderligere korttidsudlejning vil der skulle indhentes samtykke fra kommunen, medmindre kommunen har besluttet en højere overgrænse. Det vil give kommunerne klare regler på området.