

Responsum

om rækkevidden af sommerhuslovens forbud mod erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse

1. Opdraget, responsummets disponering og hovedkonklusioner

Det følgende responsum er udarbejdet for Feriehusudlejernes Brancheforening, som har ønsket at få belyst nogle spørgsmål om fortolkningen og myndighedernes administration af sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1.

Sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1, fastslår, at private sommerhusejere skal have tilladelse til udlejning efter lovens § 2, såfremt udlejningen sker enten erhvervsmæssigt eller for et længere tidsrum end ét år. Feriehusudlejernes Brancheforening har ønsket en vurdering af følgende spørgsmål:

1. Om der er sket en praksisændring ved fortolkningen af udtrykket »erhvervsmæssig« udlejning.
2. Om der i givet fald er tale om en lovlig praksisændring.
3. Om der i givet fald skulle være sket varsling af praksisændringen.

Vi har ikke være underlagt instrukser fra Feriehusudlejernes Brancheforening eller foreningens advokat Gitte Nedergaard, Universadvokater I/S bortset fra fastlæggelsen af opdraget (responsummets genstand), sådan som det er beskrevet ovenfor.

Til brug for udarbejdelsen af responsummet har vi fået forelagt materiale bl.a. i form af praksisnotater og akter fra konkrete sager. Vi har taget udgangspunkt heri, men har samtidig selv indhentet supplerende materiale. For en ordens skyld understreges, at formålet med responsummet og med vores gennemgang af de konkrete sager ikke er at tage nærmere stilling til konkrete afgørelser.

Responsummet er disponeret således, at vi i afsnit 2 redegør for adgangen til at ændre en administrativ praksis vedrørende lovfortolkning.

I afsnit 3 redegør vi for, hvorledes loven må forstås ud fra almindelige fortolkningsfaktorer, dvs. navnlig lovens ordlyd, forarbejder og formål, idet der dog i første omgang ses bort fra forvaltningens interne regler (som er et begreb, der omfatter administrativ praksis, cirkulærer, vejledninger og andre myndighedsskabte regler, som ikke har karakter af anordninger), som normalt vil blive inddraget i fortolkningen af en lovbestemmelse.

I afsnit 4 redegør vi for praksis og foretager en vurdering af, om praksis er i overensstemmelse med den fortolkning, som følger af de øvrige fortolkningsfaktorer.

Det vil fremgå, at vi har vurderet, at myndighedernes interne regler i mange år har været i overensstemmelse med loven og forudsætningerne i forarbejderne, men at der siden 2015 er sket en ændring i myndighedernes interne regler, som er i strid med de forudsætninger, der er i forarbejderne om, hvorledes loven skal administreres. Det er vores vurdering, at denne ændring må forventes at ville blive tilsidesat ved domstolene, hvis det kommer til en retssag. Følgelig er myndighederne forpligtede til at ændre praksis, således at den (igen) bliver i overensstemmelse med loven.

For det tilfælde, at domstolene – mod forventning – måtte vurdere, at myndighedernes aktuelle interne regler er i overensstemmelse med loven, har vi i afsnit 5 foretaget en vurdering af, om en sådan ændring kan ske uden varsel. Det er vores vurdering, at en ændring kun kan gennemføres med et rimeligt varsel.

Vi har anført en kort sammenfatning af vores hovedkonklusioner i responsummets afsnit 6.

2. Teori og praksis om ændring af interne fortolkningsregler

Ved vurderingen af, om en forvaltningsmyndighed kan ændre sin praksis, sondres i den forvaltningsretlige litteratur normalt mellem, om ændringen angår myndighedens skønsudøvelse eller lovfortolkning.

Det er almindeligt antaget, at en myndighed, som er tillagt en skønsmæssig beføjelse, kan ændre praksis med hensyn til skønsudøvelsen, hvis dette er sagligt begrundet, jf. dog punkt

5 om et krav om varsling i visse situationer.¹ Det er antaget, at en myndighed derimod ikke uden videre kan ændre praksis med hensyn til fortolkningen af en lovbestemmelse – medmindre praksis ændres med henblik på at rette op på en lovforklaring, som har vist sig at være klart urigtig (retsstridig). Det er dog forbundet med usikkerhed, i hvilken udstrækning en myndighed er bundet af sin hidtidige praksis med hensyn til fortolkningsspørgsmål.² Eksempelvis udtaler Karsten Revsbech og Jens Garde følgende:

»I domstolenes praksis accepteres en praksisændring undertiden, hvor en anden fortolkning end den hidtil fulgte er rigtigere eller dog acceptabel. I U 1982.521 H udtalte flertallet om den af skattemyndighederne nu anlagte fortolkning, at den ikke var uforenelig med udtrykket »der alene har fast stationssted«, og at der ikke ved den hidtidige praksis var skabt en bindende sædvane, som berettigede til et større fradrag end anerkendt af skattemyndighederne. Dommen viser, at der efter omstændighederne også ved fortolkningsspørgsmål er et mindre spillerum for praksisændringer. Men der er også eksempler på, at domstolene i tvivlstilfælde har valgt at fastholde forvaltningen på den hidtidige fortolkning, jf. til eksempel U 1950.284 H, hvor Højesteret udtalte, at der ikke var hjemmel til at anse nogle udtrækningsgevinster, »der i tilslutning til Skattemyndighedernes hidtidige praksis må betragtes som formueforøgelse ...«, som skattepligtig indkomst. Ifølge kommentaren i TfR 1951, s. 522 var spørgsmålet tvivlsomt, men da der ikke var klar hjemmel for at anse gevinsten som indkomstskattepligtig, lagde retten vægt på den langvarige skattemæssige praksis«. ³

Det lægges således af Karsten Revsbech og Jens Garde til grund, at en praksisændring forudsætter, at den nye fortolkning er »rigtigere eller dog acceptabel«. I samme retning anfører Søren H. Mørup i sin doktordisputats om berettigede forventninger, hvori spørgsmålet om ændring af interne fortolkningsregler behandles mere indgående, at der antagelig gælder den begrænsning i adgangen til praksisændring, at den nye regel skal være mere »rigtig«. ⁴ I disputatsen peges dog samtidig på, at der også er domme, der tilsyneladende accepterer praksisændringer, selv om det ikke er indlysende, at den nye

¹ Se f.eks. Jens Garde og Karsten Revsbech i Karsten Revsbech m.fl.: *Forvaltningsret – almindelige emner*, 6. udg., 2016, s. 263, samt Niels Fenger hhv. Søren H. Mørup i Niels Fenger (red.): *Forvaltningsret*, 2018, s. 48 og 358 f.

² Sten Bønsing: *Almindelig Forvaltningsret*, 4. udg., 2018, s. 52, lader spørgsmålet stå åbent: »Der kan både påvises afgørelser, der peger i retning af at tillade, hhv. ikke tillade forvaltningen at skifte praksis. Der er dog tale om et ganske lille antal afgørelser.«

³ Karsten Revsbech og Jens Garde i Karsten Revsbech m.fl.: *Forvaltningsret – almindelige emner*, 6. udg., 2016, s. 142.

⁴ Søren H. Mørup: *Berettigede forventninger i forvaltningsretten*, 2005, s. 870 ff.

fortolkningen er mere rigtig end den hidtidige. Der peges også på, at det er usikkert, hvad der gælder med hensyn til regler, der fungere som bevis- eller formodningsregler. Der peges i øvrigt på, at der muligvis er videre adgang til at ændre fortolkningsregler i den situation, hvor forvaltningen anlægger en set med borgernes øjne mere lempelig praksis, når denne stadig holder sig inden for lovens rammer.

Der er grund til at fremhæve, at en ændring af administrativ praksis – hvad enten den angår forvaltningens skønsudøvelse eller et fortolkningsspørgsmål – forudsætter, at den sker inden for lovens rammer. At lovgrundlaget kan være til hinder for en praksisændring illustrerer U 2018.3697 H om Erstatningsnævnets skærpelse af praksis i sager om vold mod pædagoger m.v., som nærmere omtales straks nedenfor og i øvrigt også vil blive berørt under afsnit 5 vedrørende krav om varsling.

Sagen omhandlede Erstatningsnævnets afslag på en ansøgning om erstatning fra en skoleleder, der havde været udsat for vold fra en elev, fordi forholdet ikke som foreskrevet i offererstatningslovens § 10, stk. 1, var politianmeldt inden for 72 timer. Efter loven § 10, stk. 2 (nu stk. 3) kan nævnet fravige betingelsen om politianmeldelse, hvis »forholdene taler for det«. Erstatningsnævnet fandt ikke grundlag for dispensation, da den manglende politianmeldelse ikke skyldtes konkrete, individuelle pædagogiske eller behandlingsmæssige hensyn, men var begrundet i institutionens generelle pædagogiske principper.

Højesteret fandt, at forarbejderne (Folketingets Retsudvalgs betænkning) fra 1985 til offererstatningslovens § 10, stk. 2, måtte forstås således, at der i den konkrete sag skal kunne ses bort fra betingelsen om politianmeldelse også i tilfælde, hvor begrundelsen er generelle pædagogiske eller behandlingsmæssige hensyn til den persongruppe, der er tilknyttet den institution m.v., hvor en beboer eller elev har begået vold mod en ansat. Højesteret lagde til grund, at Erstatningsnævnet på baggrund af forarbejderne i sin praksis fra 1985 frem til 2014 havde set bort fra kravet om politianmeldelse i sager, hvor ansatte på institutioner mv. blev udsat for vold fra personer, som var anbragt på institutionen, i hvert fald i tilfælde som det foreliggende, hvor den manglende politianmeldelse var begrundet i generelle pædagogiske eller behandlingsmæssige hensyn til beboerne på den pågældende institution. Højesteret bemærkede, at offererstatningslovens § 10 var ændret i 2001 og 2011, men at der ikke fra lovgivers side havde været tilsigtet en skærpelse af praksis med hensyn til dispensation fra kravet om politianmeldelse i forhold til, hvad der var forudsat i forarbejderne fra 1985. Højesteret udtalte herefter:

»Højesteret finder på den anførte baggrund, at nævnets praksisændring i 2014, hvorefter der kun ses bort fra kravet om politianmeldelse, hvis konkrete, individuelle pædagogiske eller behandlingsmæssige hensyn vedrørende den pågældende skadevolder taler imod politianmeldelse, var uden hjemmel i loven. Højesteret finder derfor, at nævnet er forpligtet til som efter den tidligere praksis at dispensere også i tilfælde, hvor den manglende politianmeldelse som i den foreliggende sag er begrundet i generelle pædagogiske eller behandlingsmæssige hensyn på den pågældende institution mv«.

Dommen illustrerer, at lovgivningsmagtens forudsætninger kan sætte meget faste grænser for forvaltningens adgang til at ændre praksis – også selv om den ændrede praksis ikke strider mod lovens ord.

Ovenfor er omtalt, om en praksisændring overhovedet er lovlig. I afsnit 5 omtales, at en praksisændring som følge af forventningsprincippet (grundsætningen om berettigede forventninger) efter omstændighederne skal varsles og alene kan finde sted med virkning for forhold, som ligger efter praksisændringen.

3. Begrebet »erhvervsmæssig« udlejning i sommerhuslovens forstand

Sommerhusloven blev vedtaget tilbage i 1972. Ifølge lovens § 1, stk. 1, nr. 1, der ikke er blevet ændret siden hovedlovens vedtagelse, skal private sommerejere have tilladelse til udlejning efter lovens § 2, såfremt udlejningen sker »erhvervsmæssig« eller for et længere tidsrum end 1 år. Bestemmelsen lyder:

»§ 1. Ejere og brugere af fast ejendom må ikke uden tilladelse efter § 2

1) erhvervsmæssigt eller for et længere tidsrum end 1 år udleje eller fremleje hus eller husrum på ejendommen til beboelse, medmindre det lejede skal anvendes til helårsbeboelse ... «.

Det fremgår af forarbejderne, at formålet med sommerhusloven, herunder bestemmelsen om tilladelse til privates erhvervsmæssig sommerhusudlejning i § 1, stk. 1, nr. 1, navnlig var at imødegå en stigende efterspørgsel efter jord til privat rekreativ udnyttelse. Denne

efterspørgsel forventedes yderligere øget efter Danmarks indtræden i EF.⁵ Man ønskede således at begrænse investeringer i sommerhuse (herunder også såkaldte sommerhuskolonier og eksisterende boliger i mindre byer og øsamfund) ved at begrænse muligheden for at udleje sommerhuse. Det fremgår således af forarbejderne, at man forventede, at der ikke ville være købere til jord, som ikke kunne forventes udnyttet erhvervsmæssigt til udlejning.⁶ Omvendt ville man ikke begrænse adgangen for private til at eje 1-2 sommerhuse, selv om de blev udlejet.

Om begrebet erhvervsmæssig udlejning i § 1, stk. 1, nr. 1, fremgår følgende af forarbejderne:

»De tilfælde, der omfattes af *stk. 1, nr. 1*, om erhvervsmæssig udlejning af hus eller husrum til sommerbeboelse, vil i første række være den udlejning, som finder sted efter etablering af egentlige sommerhuskolonier eller feriecentre o. lign. Bestemmelsen omfatter imidlertid også erhvervsmæssig udlejning af sommerbeboelse f.eks. efter opkøb af flere enkelte sommerhuse eller af bonde- og fiskerhuse og andre helårsboliger, ligesom bestemmelsen omfatter erhvervsmæssig udlejning af en del af en ejendom, f.eks. camping- eller gæstehytter eller lejligheder opført på den ejendom, som udlejerens bebor. Med erhvervsmæssig udlejning er sidestillet udlejning for et længere tidsrum end 1 år.

Begrænsningen til erhvervsmæssig eller langvarig udlejning er foretaget for i almindelighed at fritage ejeren af et enkelt eller 2 sommerhuse for kravet om tilladelse efter loven. Hvis udlejningen får en mere professionel karakter, må den dog normalt betragtes som erhvervsmæssig og derfor omfattes af kravet om tilladelse. Det er således med ordet "erhvervsmæssigt" ikke tilsigtet, at udlejningen skal være den pågældendes hovederhverv.«⁷

⁵ F.T. 1971-72, tillæg A, sp. 1959 f. Loven må i øvrigt ses i sammenhæng med lov om erhvervelse af fast ejendom. Se også F.T. 1970-71, tillæg A, sp. 3701 ff., der indeholder et tidligere forslag til sommerhuslov.

⁶ F.T. 1971-72, tillæg A, sp. 1959.

⁷ F.T. 1971-72, tillæg A, sp. 1962. Sml. i øvrigt bemærkningerne til § 1, stk. 1, i et forslag til en sommerhuslov fra 1971, som ikke blev vedtaget, jf. F.T. 1970-71, 1. samling, tillæg A, sp. 3705: »Loven omfatter først og fremmest erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse, i praksis især i form af oprettelse af sommerhuskolonier eller opkøb af et større antal spredte sommerhuse eller bonde- og fiskerhuse med henblik på udlejning til sommerbeboelse. Den enkelte sommerhusejers udlejning af sit hus vil normalt ikke være erhvervsmæssig og omfattes derfor ikke af loven. Omfatter udlejningen mere end to huse, eller får den i øvrigt en mere professionel karakter, må den normalt betragtes som erhvervsmæssig«.

Forudsætningen om, at en ejer af 1-2 sommerhuse ikke skal søge om tilladelse for at foretage udlejning, blev gentaget flere gange under forhandlingerne.⁸ Forudsætningen var ikke ny. Den fremgik således også af det forslag til sommerhuslov, som var blevet fremsat i 1971.⁹

Fem ting kan udledes af forarbejderne: 1) Lovgivningsmagten har ønsket, at personer, der ejer 1 eller 2 sommerhuse »i almindelighed« kan foretage udlejning uden tilladelse, dvs. at den klare hovedregel i administrativ praksis skal være, at besiddelse af 1-2 sommerhuse ikke kræver tilladelse. 2) Undtagelsesvist kan ejere af 1-2 sommerhus blive omfattet af tilladelseskravet, hvis om udlejningen får en »mere professionel karakter«. Nogen nærmere anvisning på, hvornår dette er tilfældet, er ikke givet i forarbejderne. 3) Dog kan det udledes, at det ret beset ikke er udlejningens tilrettelæggelse i form af f.eks. markedsføring, der er afgørende. Det er således forudsat i forarbejderne, at udlejning (når dette enten ikke kræver tilladelse, eller tilladelse er givet) kan ske gennem turistbureauer og udlejningsfirmaer.¹⁰ 4) Selv om udlejningen har en mere professionel karakter, er det ikke det samme som, at der kræves en tilladelse – det beror på en konkret vurdering, jf. ordet »normalt«. 5) Der kan godt foreligge erhvervsmæssig udlejning, selv om udlejningen ikke er ejerens hovederhverv (hvilket formentlig kun vil forekomme, hvis der er tale om feriecentre og lignende).

I mangel af nærmere retningslinjer i forarbejderne for fastlæggelse af, hvad der skal forstås ved »mere professionel karakter« vil det være relevant at holde for øje, at lovens formål med kun at kræve tilladelse ved »erhvervsmæssig udlejning« har været, at der som det klare udgangspunkt skal kunne foretages udlejning af sommerhuse uden tilladelse, når ejeren kun har 1-2 sommerhuse. Når man ser på formålet med loven og forarbejderne i deres helhed, er det indtrykket, at man har villet indføre en ordening, hvor en ejer, der har erhvervet et eller to sommerhuse til privat brug, frit kan udleje dem på tidspunkter, hvor vedkommende ikke selv bruger dem. Det kan meget vel have været vurderingen, at det er tilstrækkeligt til at opnå lovens formål, at ingen kan eje mere end to sommerhuse, idet det naturligtvis er langt fra alle borgere, som både kan og vil investere i et sommerhus endsige to sommerhuse.

⁸ F.T. 1971-72, Folketingets Forhandlinger, sp. 2749 (ministeren), sp. 3207 (Orla Møller (S)) og sp. 6201 (ministeren).

⁹ F.T. 1970-71, tillæg A, sp. 3705. Se note 7.

¹⁰ F.T. 1971-72, tillæg A, sp. 1962.

Begrebet »erhvervsmæssig« udlejning omtales tillige i forarbejderne til lov nr. 368 af 3. april 2019 om ændring af bl.a. sommerhusloven. Ved loven indførtes særlige regler for udlejning til ferie- og boligformål m.v. af fast ejendom, som tjener til ejers eller brugers fulde helårsbolig. Denne udlejning blev således ved indsættelse af et nyt § 1, stk. 2, undtaget fra reguleringen i lovens § 1, stk. 1, nr. 1. Om lovens § 1, stk. 1, nr. 1, og udtrykket »erhvervsmæssig« udlejning udtales bl.a. følgende i forarbejderne:

»Det fremgår af bemærkningerne til sommerhusloven, jf. Folketingstidende 1971-72, tillæg A, spalte 1962, at bestemmelsen i § 1, stk. 1, nr. 1, primært tager sigte på erhvervsmæssig udlejning af hus eller husrum til sommerbeboelse, f.eks. udlejning efter etablering af sommerhuskolonier eller feriecentre o.l. Bestemmelsen omfatter imidlertid også erhvervsmæssig udlejning til sommerbeboelse, f.eks. efter opkøb af flere enkelte sommerhuse eller af bonde- og fiskerhuse og andre helårsboliger, ligesom bestemmelsen omfatter erhvervsmæssig udlejning af en del af en ejendom.

Det fremgår ikke klart af loven, hvad der skal forstås ved »erhvervsmæssig«. Af bemærkningerne (Folketingstidende 1971-72, tillæg A, spalte 1962) fremgår det dog, at en udlejning normalt må betragtes som erhvervsmæssig (og dermed omfattet af kravet om tilladelse), hvis udlejningen får »en mere professionel karakter«. Det er således med ordet »erhvervsmæssig« ikke tilsigtet, at udlejningen skal være den pågældendes hovederhverv.¹¹

Det gentages ikke i 2019-forarbejderne, at begrænsningen til erhvervsmæssig eller langvarig udlejning i sommerhusloven af 1972 blev foretaget for i almindelighed at fritage ejer af et enkelt eller to sommerhuse for kravet om tilladelse efter loven. Det er muligt, at dette hænger sammen med, at lovændringen i 2019 angik spørgsmålet om indførelse af særlige regler om udlejning af ejers helårsbolig.

Det bemærkes i øvrigt i forarbejderne til ændringslovens fra 2019, at der ikke er etableret nogen praksis for, hvornår udlejning af egen helårsbolig til rekreative formål m.v. bliver betragtet som erhvervsmæssig. Det tilføjes: »Det må dog antages, at de kriterier, som efter praksis lægges til grund ved vurderingen af, om udlejning af sommerhuse betragtes som erhvervsmæssig, i et vist omfang ligeledes kan anvendes ved vurdering af sager om udlejning af egen helårsbolig til rekreative formål m.v., herunder antal af ejendomme, eget

¹¹ F.T. 2018-19, 1. samling, tillæg A, L 188 som fremsat, s. 5 og 17.

brug, og om udlejningen har en professionel karakter«. ¹² I et svar på et udvalgs spørgsmål i forbindelse med lovforslagets behandling udtalte erhvervsministeren:

»Begrebet "erhvervsmæssig" fremgår af § 1, stk. 1, nr. 1 i den gældende lov om sommerhuse og camping m.v., som netop omfatter blandt andet udlejning af værelser til ferie- og fritidsformål. Begrebet indebærer som nævnt, at denne udlejning ikke må blive erhvervsmæssig.

Erhvervsstyrelsen har tilsynet med denne bestemmelse og i sin konkrete vurdering af, hvornår en udlejning er erhvervsmæssig efter lov om sommerhuse og camping m.v., inddrager styrelsen en række kriterier, hvoraf følgende ville være særligt relevante at inddrage i forbindelse med en vurdering af udlejning af værelser:

- Omfanget af eget brug,
- omfanget af udlejning (antal dage),
- udlejningens professionelle karakter, herunder for eksempel indtjeningens omfang.

Kriterierne indgår i en samlet og konkret vurdering, hvorfor de enkelte kriterier kan vægte forskelligt fra sag til sag«. ¹³

Forarbejderne til 2019-lovændringen indeholder således ikke en gengivelse af samtlige kriterier, der inddrages ved vurderingen af, om udlejning af sommerhuse er erhvervsmæssig, eller en egentlig redegørelse for praksis i relation til sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1, og lovmotiverne fra 2019 – der i forhold til sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1, har karakter af såkaldte efterarbejder – indeholder således ikke holdepunkter for, at lovgivningsmagten har taget stilling til praksis efter sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1, i 2019.

Det er vores vurdering, at man – lovens oprindelige formål og forarbejderne taget i betragtning – ikke kan stille krav om tilladelse til udlejning, hvis en ejer af et eller to sommerhuse selv benytter sommerhusene i nogle uger om året. Det er intet anført om sommerhusenes størrelse og indretning. Forarbejderne giver ikke belæg for, at man har ønsket, at myndighederne skulle foretage en indgående vurdering af rimeligheden af, om

¹² F.T. 2018-19 1. samling, tillæg A, L 188 som fremsat, s. 5.

¹³ Erhvervsminister Rasmus Jarlovs svar den 1. april 2019 på spørgsmål nr. 7 vedrørende lovforslaget (L188) stillet af Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg den 28. marts 2019.

en person har et stort eller lille, et spartansk eller luksuriøst sommerhus. Lovgivningsmagten har lagt sig fast på et antalskriterium med et forbehold for det, der er udlejning »af mere professionel karakter«, f.eks. hvor det er klart, at ejeren ikke har købt et sommerhus til eget brug, eksempelvis fordi vedkommende ikke selv bruger det, eller hvis vedkommende har indrettet sig på en sådan måde, at anvendelsen i skattemæssig henseende er erhvervsmæssig, herunder at ejeren har afskrevet sig retten til selv at anvende sommerhuset og overdraget dispositionsretten til tredjemand.

4. Myndighedernes praksis (interne regler)

4.1. Redegørelse for praksis

I det følgende beskrives myndighedernes interne regler vedrørende fortolkningen af udtrykket »erhvervsmæssig« udlejning i sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1. Vi har taget i udgangspunkt i offentliggjorte praksisnotater, svar på folketingssspørgsmål m.v. tilbage fra sommerhuslovens ikrafttræden i 1972 og indtil i dag.¹⁴ Det fremfundne materiale er ikke nødvendigvis udtømmende, men tegner efter vores vurdering et billede af hovedtrækkene i administrativ praksis i årenes løb. Vores vurdering findes i afsnit 4.2.

I februar 1973 besvarede boligministeren et folketingsspørgsmål om administrationen af sommerhusloven. Boligministeren tilkendegav, at reglerne i sommerhusloven om tilladelse til erhvervsmæssig udlejning ville blive administreret restriktivt i boligministeriets praksis. Ministeren udtalte i forlængelse heraf:

»Den stramme praksis vil dog naturligvis ikke føre til, at udlejning af sommerhuse helt ophører. Således betragtes privatpersoners udlejning af 1 eller 2 sommerhuse ikke som erhvervsmæssig og kræver derfor ikke tilladelse efter sommerhusloven«. ¹⁵

¹⁴ Vi har som nævnt til brug for udarbejdelsen af dette responsum fået forelagt materiale bl.a. i form af praksisnotater og akter fra konkrete sager navnlig fra det seneste årti. Vi har indhentet supplerende materiale, herunder fra tidligere perioder.

¹⁵ Boligminister Helge Nielsens svar af 16. februar 1973 på spørgsmål nr. 138 stillet af Orla Møller (S), jf. F.T. 1972-73, Folketingets forhandlinger, sp. 3993. En enslydende formulering findes i miljøminister Holger Hansens svar den 3. april 1974 på spørgsmål nr. 177 stillet af Helge Dohrmann (FP), jf. F.T. 1973-74, 2. samling, Folketingets forhandlinger, sp. 4711. Folketingets Markedsudvalg var i øvrigt i 1973 blevet forelagt retningslinjer om administrationen af sommerhusloven.

Det bemærkes, at tilkendelsen i forarbejderne om, at der skulle gælde en *hovedregel* i administrativ praksis, hvorefter udlejning af 1-2 sommerhus »almindeligvis« ikke ville blive ansat for erhvervsmæssig, her synes at være blevet til en *afskæringsregel* (til fordel for borgerne).

I marts 1988 afgav Ferieboligudvalget betænkning om sommerhuslovens bestemmelser om udlejning og erhvervelse. Heri omtales tillige den restriktive administration af sommerhuslovens regler om tilladelse til erhvervsmæssig udlejning. Om udtrykket erhvervsmæssig udlejning udtales i betænkningen:

»Udlejning for længere tid end 1 år er sidestillet med erhvervsmæssig udlejning, og det er forudsat i forarbejderne til loven, at ejeren af et enkelt eller to sommerhuse er fritaget for kravet om tilladelse, hvis udlejningen sker for mindre end 1 år.

Hvis udlejningen får en professionel karakter, f.eks. fordi ejeren ikke selv benytter husene, må den dog normalt betragtes som erhvervsmæssig og derfor omfattet af kravet om tilladelse. Det er således med ordet »erhvervsmæssig« ikke tilsigtet, at udlejningen skal være den pågældendes hovederhverv.¹⁶

Udsagnet fremstår som en gengivelse af forarbejderne frem for en gengivelse af praksis, idet det dog fremgår som noget nyt, at der lægges vægt på, om ejeren selv benytter sommerhuset. I øvrigt svarer praksis til den i forarbejderne forudsatte hovedregel.

I februar 1996 udsendte Skov- og Naturstyrelsen bl.a. på baggrund af tilkendegivelser i pressen og henvendelser en orienteringsskrivelse om en række forhold vedrørende sommerhusreglerne til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser.¹⁷ Det fremgår, at der efter fast praksis, som har været fulgt uændret siden lovens ikrafttræden i 1972, som helt overvejende hovedregel ikke gives tilladelse til erhvervsmæssig udlejning. Om udtrykket erhvervsmæssig udlejning fremgår følgende af skrivelsen:

¹⁶ Ferieboligudvalgets betænkning nr. 1135 / 1985 om sommerhuslovens bestemmelser om udlejning og erhvervelse, s. 12 f.

¹⁷ Skov- og Naturstyrelsens information af 27. februar 1996 om sommerhusreglerne til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser, jf. Ministerialtidende 1996, s. 180.

»Det kan oplyses, at privates udlejning af en til to ferieboliger, som ejeren også selv benytter, ikke betragtes som erhvervsmæssig udlejning. En sådan udlejning kræver derfor ikke tilladelse fra Skov- og Naturstyrelsen.

Det er med ordet "erhvervsmæssig" ikke tilsigtet, at udlejningen skal være den pågældendes hovederhverv. Hvis udlejningen får en mere professionel karakter, vil den dog normalt betragtes som erhvervsmæssig og er derfor omfattet af kravet om tilladelse.

Til illustration kan nævnes Vestre Landsrets dom af 20. november 1995, hvor et ægtepar, der hver ejede 2 sommerhuse i samme område, blev idømt bøder på henholdsvis 30.000 kr. og 20.000 kr. De 4 ens huse var på ca. 200 m² opført i 1991, og blev alle udlejet året rundt ifølge en 5-årig formidlingsaftale med et sommerhusbureau. Uanset at de tiltalte selv anvendte sommerhuset i deres ferier, fandt retten, at udlejningen af husene havde en sådan professionel karakter, at den måtte anses for erhvervsmæssig som anført i sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1«.

Det er således på dette tidspunkt tale om en hovedregel, som illustreres med en undtagelse, hvor forholdene ligger meget langt fra sædvanlig besiddelse af 1-2 sommerhuse til eget brug. Det er ikke overraskende, at domstolene har vurderet, at et ægtepars besiddelse af fire ens sommerhuse i samme område tilmed opført på samme tid og langtidsudlejet ikke var til »privat brug«, men havde mere »professionel karakter«. Det er derimod interessant, at der tilsyneladende ikke kunne peges på et andet eksempel, der i højere grad kunne illustrere et grænsetilfælde.

I maj 1997 besvarede miljø- og energiministeren et folketingsspørgsmål om, hvornår der foreligger erhvervsmæssig udlejning af et sommerhus (spørgsmålet lød, hvornår et sommerhus, som benyttes til udlejning, får status som erhvervsvirksomhed). Miljø- og energiministeren indhentede til brug for besvarelsen en udtalelse fra Skov- og Naturstyrelsen, som ministeren tilsluttede sig. Det fremgår bl.a. heraf:

»Private personers udlejning af 1-2 sommerhuse, som også i et vist omfang benyttes af ejeren selv, anses dog som udgangspunkt for ikke-erhvervsmæssig og kræver således ikke en tilladelse. Dette skyldes en betragtning om, at udlejningen alene er et supplement til ejerens egen benyttelse af huset/husene.

Hvis udlejningen omvendt får en mere professionel karakter, d.v.s. hvis udlejningsvirksomheden må anses for det væsentligste formål med erhvervelsen af huset/husene, betragtes den som erhvervsmæssig. I så fald kræver også udlejning af 1-2 huse en tilladelse, som ikke vil blive givet«.

Ved vurderingen af, om udlejning af et enkelt sommerhus er erhvervsmæssig, lægges der således bl.a. vægt på forholdet mellem omfanget af ejerens egen brug af huset og udlejningens omfang«.¹⁸

I en artikel samme år i Juristen redegjorde en kontorchef i Skov- og Naturstyrelsen for praksis. Det fremgår, at der i praksis foretages en vurdering af, om ejerens formål har været at erhverve et sommerhus for selv at benytte det eller for at udleje det.¹⁹ Hun nævner, at det kan være et indicium for et ikke privat-formål, at to huse ligger på samme vej, men at det blot er et indicium, idet der godt kan være en begrundelse for at eje to sommerhuse på samme vej, uden at formålet er erhvervsmæssigt. Hun nævner også, at »luksussommerhuse« kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt udlejning er erhvervsmæssig. Det fremgår, at dette beror på en række momenter, som kan indikere, at ejeren ikke har erhvervet sommerhuset for selv at bruge det, men for at opnå en indtægt ved udlejning – selve den omstændighed, at der er tale om et »luksussommerhus« er dog ikke i sig selv et moment, men betragtes blot som en anledning til at foretage en konkret vurdering.

I juli 2002 besvarede miljøministeren et folketingsspørgsmål om, hvorvidt ministeren ville tage »initiativ til at lempe reglerne for privates udlejning af sommerhuse, således at den nuværende grænse på to sommerhuse forhøjes«. Spørgsmålet var affødt af en historie i pressen om, at en familie i Skagen havde opkøbt syv sommerhuse med henblik på udlejning, men ikke havde fået tilladelse hertil af Skov- og Naturstyrelsen. Miljøministeren tilkendegav, at han ingen planer havde om at tage initiativ til at foreslå lempelse af det eksisterende regelsæt og administration på området. Han udtalte om praksis:

»Privates udleje af en eller to ferieboliger i de perioder, hvor ejeren ikke selv benytter boligen/boligerne, anses i praksis, bl.a. på baggrund af forarbejderne til loven, som

¹⁸ Miljø- og energiminister Svend Aukens svar af 6. maj 1997 på spørgsmål nr. S 2134 stillet af Eva Kjer Hansen (V), jf. F.T. 1996-97, Folketingets forhandlinger, s. 7301.

¹⁹ Anne Marie Vægter Rasmussen, »Sommerhuslovgivningen i Danmark (Lov om sommerhuse og camping m.v.)«, Juristen, 1997, s. 188.

udgangspunkt for ikke-erhvervsmæssig. Antager udlejningen en mere professionel karakter, således at udlejningsvirksomheden må anses for det væsentligste formål med erhvervlsen eller besiddelsen, betragtes den som erhvervsmæssig. Udlejning af tre ferieboliger eller mere vil efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse næsten altid betragtes som erhvervsmæssig«. ²⁰

I februar 2011 offentliggjorde Naturstyrelsen et praksisnotat om sommerhusloven. Det udtales bl.a. heri:

»Udlejning af 1 – 2 sommerhuse, som ejeren også selv benytter, anses normalt ikke som erhvervsmæssig udlejning og kræver derfor ikke tilladelse. Hvis et privatejet sommerhus kun bruges til udlejning og ikke bruges af ejeren selv, vil udlejningen dog blive anses som erhvervsmæssig i forhold til sommerhusloven.

Har ejeren mere end 2 sommerhuse vil udlejning heraf blive anset for at være erhvervsmæssig. Den omstændighed, at udlejer kun ejer en andel af sommerhusene ændrer ikke ved denne vurdering (se Naturklagenævnets afgørelse af 10. marts 2010). Tilladelse til erhvervsmæssig udlejning gives som altovervejende hovedregel ikke«. ²¹

I juni samme år berørte Naturstyrelsen reglerne i et bilag til en rapport fra Dialogforum om turismeplanlægning:

»Udlejning af 1-2 sommerhuse, som ejeren også selv benytter, kan ske frit uden udlejningstilladelse efter sommerhusloven. ...

Det er således muligt at udleje privatejede sommerhuse i væsentligt omfang. Det forudsætter blot, at ejeren også selv benytter sommerhuset, og at udlejningen ikke er af mere professionel karakter, f.eks. hvis ejeren udlejer mere end 2 sommerhuse, og/eller udlejningsvirksomheden må anses for det væsentligste formål med erhvervlsen eller besiddelsen af sommerhuset(husene)«. ²²

²⁰ Miljøminister Hans Christian Schmidts svar af 16. juli 2002 på spørgsmål nr. S 2689 stillet af Jørn Dohrmann (DF), jf. F.T. 2001-02, 2. samling, Folketingets forhandlinger, s. 8449.

²¹ Naturstyrelsens notat af 24. februar 2011 om »Sommerhuslovens regler om erhvervelse og udleje«, j.nr. NST-609-00014.

²² Afrapportering fra Dialogforum om turismeplanlægning, 2011, bilag 1: Sommerhusloven, campingreglementet og planlovens helårsforbud, s. 48.

Af en vidneforklaring afgivet i en byretssag fra **2013** af en jurist i Naturstyrelsen fremgår: »Som udgangspunkt anser Naturstyrelsen al udlejning for ”erhvervsmæssig”, hvis det pågældende sommerhus ikke også benyttes privat af ejeren selv. ... Hvis en ejer selv benytter sommerhuset blot et par uger om året, vil styrelsen acceptere udlejning i op til 37 uger årligt, og altså ikke anse den for erhvervsmæssig«. ²³ Vedkommende havde ifølge det oplyste beskæftiget sig med sommerhusområdet i 20 år og fungerede som en slags overordnet for de sagsbehandlere, der sad med de konkrete udlejningssager.

I praksis synes således ikke at være stillet strenge krav til omfanget af egen benyttelse (to uger).

I september **2014** offentliggjorde Naturstyrelsen et praksisnotat med samme ordlyd som notatet fra 2011. ²⁴ Få dage forinden offentliggjorde styrelsen følgende udtalelse på sin hjemmeside i en nyhed om kontrol med ulovlig udlejning af ferieboliger: »Der gives som altovervejende hovedregel ikke tilladelse til erhvervsmæssig udlejning af ferieboliger i større skala. Men hvis en ferieboligejer har 1-2 sommerhuse, som ejeren også selv benytter, så betragtes det ikke som erhvervsmæssig udlejning, og så kræves der ikke tilladelse«. ²⁵

I oktober **2016** offentliggjorde Erhvervsstyrelsen et praksisnotat om sommerhusloven. ²⁶ I notatet er begrebet erhvervsmæssig udlejning afgrænset på samme måde som i Naturstyrelsens notater fra 2011 og 2014. ²⁷

²³ Retten i Helsingørs dom af 15. januar 2013, sag nr. 1-3899/2012. Det bemærkes, at sommerhuse dengang kunne benyttes samlet 39 uger årligt. Ved en ændring af reglerne om vinterperioden i planlovens § 40, stk. 1, blev det muligt at benytte et sommerhus 43 uger årligt, jf. lov nr. 668 af 8. juni 2017. Ved samme lov blev i øvrigt indsat § 40, stk. 3, hvorefter en bolig i et sommerhusområde i vinterperioden kan anvendes til »kontinuerlig udlejning til skiftende brugeres korvarige ferieophold«, når den samlede anvendelse i perioden »ikke herved overstiger 9 uger«. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, der blev indsat under folketingsbehandlingen, at »selve udlejningen af sommerhuset er reguleret i sommerhusloven og skal ske i overensstemmelse hermed«, jf. F.T. 2016-17, tillæg B, betænkning over L 121, s. 17.

²⁴ Naturstyrelsens notat af 5. september 2014 om »Sommerhuslovens regler om erhvervelse og udleje«, j.nr. NST-609-00014.

²⁵ Nyhed på Naturstyrelsens hjemmeside den 2. september 2014 med titlen »Naturstyrelsen tjekker ulovlig udlejning af ferieboliger« (citater fra en kontorchef i Naturstyrelsen).

²⁶ Ved kongelig resolution af 28. juni 2015 skete der en ressortomlægning, hvorefter sager vedrørende sommerhusloven blev overført til Erhvervs- og Vækstministeriet (Erhvervsstyrelsen).

²⁷ Erhvervsstyrelsens notat af 4. oktober 2016 om »Administrativ praksis efter sommerhusloven. Sommerhuslovens regler om erhvervelse og udleje«, sag nr. 2016-10722. Det er udtrykkeligt anført i praksisnotatet fra 2016, at det er enslydende med praksisnotatet offentliggjort af Naturstyrelsen den 5. september 2014, når bortses fra doms- og lovhenviisninger.

I september 2017 fremsendte Erhvervsministeriet en orientering til Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg om en ændring af vurderingspraksis i forhold til ægtefællers og samlevendes ferieboligudlejning.²⁸ Praksisændringen indebærer, at ægtefæller og samlevende fremover blev ligestillet med andre ferieboligejere i udlejningsmæssig henseende, således at ægtepar og samlevende fik samme mulighed for at udleje deres ferieboliger, som hvis de hver især udlejede som enkeltpersoner, det vil sige op til fire ferieboliger per par. Om afgrænsningen af erhvervsmæssig udlejning udtales i øvrigt:

»Det blev i lovens forarbejder præciseret, at privatpersoners udlejning af 1-2 sommerhuse almindeligvis er fritaget fra kravet om udlejningstilladelse, forudsat at udlejningen sker som supplement til egen brug og ikke får mere professionel karakter. Egen brug udelukker således ikke i sig selv, at udlejningen kan have erhvervsmæssig karakter og dermed kræve tilladelse. ...

Det vil som hidtil bero på en konkret vurdering, om en given udlejning har erhvervsmæssig eller ikke-erhvervsmæssig karakter. Det forudsættes således fortsat, at parret reelt selv anvender ferieboligerne, samt at udlejningen ikke får mere professionel karakter. Under disse betingelser er det ikke afgørende hvem af ægtefællerne, der formelt ejer ferieboligerne«.

I marts 2018 offentliggjorde Erhvervsstyrelsen et nyt praksisnotat om sommerhusloven.²⁹ I notatet indgår den ændrede vurderingspraksis i forhold til ægtefæller og samlevende. De ovenfor gengivne (enslydende) formuleringer i praksisnotaterne fra 2011, 2014 og 2016 er også justeret. Det udtales nu:

»Udlejning af 1 – 2 ferieboliger anses normalt ikke som erhvervsmæssig udlejning, forudsat ejeren selv benytter ferieboligen i et ikke uvæsentligt omfang, og at udlejningen ikke får mere professionel karakter. Hvis en privatejet feriebolig kun bruges til udlejning og ikke bruges af ejeren selv, vil udlejningen dog blive anset som erhvervsmæssig i forhold til sommerhusloven.

²⁸ Erhvervsministeriets notat om »Ændring af vurderingspraksis i forhold til ægtefællers og samlevendes ferieboligudlejning« fremsendt til Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget den 13. september 2017, jf. ERU – alm. del bilag 259 (folketingsåret 2016-17).

²⁹ Erhvervsstyrelsens notat af 1. marts 2018 om »Administrativ praksis efter sommerhusloven. Sommerhuslovens regler om erhvervelse og udleje«, sag nr. 2016-10722.

Har ejeren mere end 2 ferieboliger vil udlejning heraf blive anset for at være erhvervsmæssig. Den omstændighed, at udlejer kun ejer en andel af ferieboligerne ændrer ikke ved denne vurdering (se Naturklagenævnets afgørelse 10. marts 2010)«.

I forhold til tidligere praksisnotater er det især forudsætningen om, at ejeren skal benytte sommerhuset i »ikke uvæsentligt omfang«, der fremstår som en skærpelse sammenlignet med tidligere praksis.

I februar 2019 fremsatte erhvervsministeren forslag til en ændringslov til sommerhusloven, hvoraf det fremgår, at de kriterier, som efter praksis lægges til grund ved vurderingen af, om udlejning af sommerhuse betragtes som erhvervsmæssig, bl.a. indbefatter »antal af ejendomme, eget brug, og om udlejningen har en professionel karakter«.³⁰

I efteråret 2019 var Erhvervsstyrelsen i en konkret (ikke offentliggjort) sag i tre breve, som vi har fået forelagt, inde på fortolkningen af udtrykket erhvervsmæssig. Sagen angår et ægtepar, der ejer to sommerhuse. I breve fra august og november 2019 anmodede Erhvervsstyrelsen ejerne om at fremsende oplysninger og partshørte dem over oplysninger indhentet af styrelsen.³¹ Det udtales i begge breve:

»Privatpersoners udlejning af 1-2 sommerhuse kan efter omstændighederne være undtaget fra kravet om udlejningstilladelse – forudsat at udlejningen alene sker som supplement til eget brug og ikke får mere professionel karakter.

Erhvervsstyrelsen foretager i hver enkelt sag en konkret vurdering af udlejningens karakter. Ved vurderingen lægges der navnlig vægt på antallet af udlejede boliger samt, hvorvidt udlejningsaktiviteten og boligernes kapacitet står i rimeligt forhold til egen anvendelse og behov. Hvis det ud fra en samlet vurdering må lægges til grund, at udlejningen reelt er hovedformålet med ejerskabet, anses udlejningen for erhvervsmæssig og kræver dermed særlig tilladelse [Erhvervsstyrelsens kursivering]«.

Det er især bemærkelsesværdigt, at udlejning af 1-2 sommerhuse »efter omstændighederne« kan være undtaget fra tilladelseskravet sml. foruden hidtidig praksis

³⁰ Forarbejderne til ændringsloven fra 2019 er gengivet i afsnit 3.

³¹ Brev af 27. august 2019 vedlagt praksisnotat af 1. marts 2018 samt brev af 5. november 2019, sag nr. 2018-14263.

forarbejdernes formulering »i almindelighed«. Det er også bemærkelsesværdigt, at der nu foretages en vurdering af boligernes kapacitet i forhold til ejerens »behov« og anvendelse.

I december 2019 traf Erhvervsstyrelsen afgørelse. Styrelsen vurderede, at ejerne har foretaget erhvervsmæssig udlejning uden tilladelse. Om erhvervsmæssig udlejning udtales det mere generelt i brevet:

»Betingelserne for, at en udlejning bliver betragtet som ikke-erhvervsmæssig er, at udlejningen reelt sker som supplement til ejerens eget brug, og at den ikke får en mere professionel karakter«. ³²

Erhvervsstyrelsens sammenfattende vurdering af den konkrete sag lyder:

»Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at I har udlejet jeres sommerhuse erhvervsmæssigt. Begrundelsen for dette er, at udlejningen af jeres huse har "en mere professionel karakter", og at udlejningen ikke sker som et reelt supplement til jeres eget brug. Erhvervsstyrelsen bemærker, at I ikke har haft den fornødne tilladelse hertil.

Erhvervsstyrelsen har i sin vurdering lagt særlig vægt på sommerhusenes store kapacitet, herunder husenes indretning og faciliteter, lejeindtægternes størrelse og udlejningens omfang. Desuden er der lagt særlig vægt på husenes beliggenhed, herunder at det ene hus ligger i et område med andre store sommerhuse, alle med et ensartet udtryk. Samlet set understreger disse momenter, at husene er indrettet til og målrettet mod intensiv udlejning.

Oplysninger om jeres eget brug, herunder jeres oplysninger om at I gerne vil holde familiefester, fødselsdage, julefrokoster m.v. sammen med familie og venner uden at skulle leje lokaler og overnatningsmuligheder, fører ikke til en anden vurdering.

Erhvervsstyrelsen bemærker, at det i øvrigt er uden betydning, at udlejningen ikke er jeres hovederhverv«.

³² Brev af 13. december 2019, sag nr. 2018-14263. For fuldstændighedens skyld tilføjes, at det fremgår af sagen, at der i 2016 har været en tilsynssag vedrørende de samme to sommerhuse, men at Erhvervsstyrelsen dengang henlagde sagen.

4.2. Vurdering

4.2.1. Hovedtræk i praksis indtil 2015

De i afsnit 4.1 omtalte praksisnotater, svar på folketingsspørgsmål m.v. viser efter vores vurdering, at der fra sommerhuslovens ikrafttræden i 1972 og i hvert fald indtil 2015 har eksisteret en relativt fast administrativ praksis vedrørende fortolkningen af sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1, om »erhvervsmæssig« udlejning. Det er ved fortolkningen af § 1, stk. 1, nr. 1, i overensstemmelse med bestemmelsens forarbejder lagt til grund, at ejers udlejning af ét til to sommerhuse normalt ikke anses som erhvervsmæssig og derfor ikke kræver tilladelse. Omvendt anses udlejning af tre eller flere sommerhuse for erhvervsmæssig.

Det er i administrativ praksis i overensstemmelse med bestemmelsens forarbejder lagt til grund, at udlejning af ét til to sommerhuse dog må betragtes som erhvervsmæssig og derfor omfattet af kravet om tilladelse, såfremt udlejningen får en » mere professionel karakter«. Det fremgår, at man i hvert fald fra 1988 især har lagt vægt på, om ejeren selv benytter husene, jf. Ferieboligudvalgets betænkning.

Det er i praksis lagt til grund, at det er ikke udelukket, at udlejning af ét til to sommerhuse kan få en mere professionel karakter, selv om ejeren i et vist omfang benytter husene.³³ I besvarelsen af et folketingsspørgsmål fra 1997 udtales, at der bl.a. lægges vægt på forholdet mellem omfanget af ejerens eget brug af huset og udlejningens omfang. Efter vores vurdering efterlader det gennemgåede materiale det indtryk, at man i praksis har accepteret udlejning i væsentligt omfang. Kravet om egen benyttelse er undertiden formuleret således, at udlejning anses for erhvervsmæssig, såfremt »ejeren ikke selv benytter« huset. I andre tilfælde er det formuleret således, at udlejning anses for ikke-erhvervsmæssig, såfremt »ejeren også selv benytter« huset, eller huset »også i et vist omfang benyttes af ejeren selv«. I 2011 udtalte Naturstyrelsen, at det er muligt at udleje privatejede sommerhuse i »væsentligt omfang«.

³³ I de i afsnit 4.1 gengivne svar på folketingsspørgsmål fra 1997 og 2002 er som et kriterium nævnt, om udlejningsvirksomheden må anses for »det væsentligste formål«. Formuleringen stammer ordret fra Anne Marie Vægter Rasmussen, »Sommerhuslovgivningen i Danmark (Lov om sommerhuse og camping m.v.)«, Juristen, 1997, s. 185 (188), der henviser til den nedenfor omtalte udtrykte Vestre Landsretsdom om et ægtepars udlejning af fire sommerhuse i samme område.

Det er imidlertid muligt at pege på to tilfælde, hvor udlejning af ét til to sommerhuse i praksis er anset for erhvervsmæssig.

Som et eksempel er nævnt, at en person ejer to sommerhuse i samme område, jf. Skov- og Naturstyrelsens orientering fra 1996 med henvisning til en utrykt dom fra Vestre Landsret om et ægtepar, der hver ejede to sommerhuse i samme område (de fire ens huse var på ca. 200 m² opført i 1991, og blev alle udlejet året rundt ifølge en 5-årig formidlingsaftale med et sommerhusbureau).³⁴ En kontorchef i Skov- og Naturstyrelsen har i den ovenfor omtalte artikel om sommerhusloven fra 1997 med henvisning til samme dom formuleret det således, at »hvis en person ejer to sommerhuse på den samme vej eller meget tæt på hinanden i øvrigt, vil der ofte, medmindre særlige omstændigheder f.eks. af familiemæssig art gør sig gældende, være en formodning imod, at begge huse primært er til ejerens egen brug«.³⁵

Som ligeledes nævnt ovenfor anføres i artiklen fra 1997 som et andet eksempel på udlejning af mere professionel karakter nogle særlige arrangementer knyttet til udlejning af »luksussommerhuse«, herunder sommerhuse solgt på andele. I artiklen omtales således tilfælde, hvor der er indgået en administrationsaftale eller vedligeholdelseskontrakt mellem ejendommens ejere og et administrationselskab, som tillægges en betydelig råden over ejendommen og har til opgave at varetage ejendommens drift, herunder især udlejning, samt vedligeholdelse. Det er karakteristisk for arrangementerne, at det ikke eller kun i meget begrænset omfang er forudsat, at ejer eller ejerne selv benytter ejendommen, og i nogle tilfælde er det fastsat, at ejeren skal betale sædvanlig leje for egen brug af ejendommen. I artiklen er oplyst en række forhold, som Skov- og Naturstyrelsen typisk har tillagt vægt ved vurderingen af, om udlejningen er erhvervsmæssig. Der er ikke tale om, at ejers udlejning af ét til to sommerhuse er blevet anset for erhvervsmæssig, blot fordi der er tale om store, dyre sommerhuse.

³⁴ Utrykt Vestre Landsretsdom af 20. november 1995 (S-1110-95), som er gengivet i den nævnte orientering samt hos Anne Marie Vægter Rasmussen, »Sommerhuslovgivningen i Danmark (Lov om sommerhuse og camping m.v.)«, Juristen, 1997, s. 185 (188). Det bemærkes, at sagen er fra før Erhvervsstyrelsens praksisændring i 2017, hvor ægtepar og samlevende fik samme mulighed for at udleje deres ferieboliger, som hvis de hver især udlejede som enkeltpersoner, det vil sige op til fire ferieboliger per par. Udlejning under omstændigheder som de i Vestre Landsretssagen foreliggende vil dog antagelig blive anset for erhvervsmæssig, uanset om man sidestiller ægtefællers og enkeltpersoners udlejning eller ej.

³⁵ Anne Marie Vægter Rasmussen, »Sommerhuslovgivningen i Danmark (Lov om sommerhuse og camping m.v.)«, Juristen, 1997, s. 185 (188).

4.2.2. Praksisændring

Det er vores vurdering, at der siden Erhvervsstyrelsens overtagelse af administrationen af sommerhusloven i 2015 har fundet en praksisændring sted hvad angår fortolkningen af udtrykket »erhvervsmæssig« udlejning i sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1. Praksisændringen, som vi vil komme nærmere ind på straks nedenfor, synes i første række at knytte sig til sager om udlejning af store sommerhuse, og den synes at være udviklet løbende i tiden efter 2015.

A. Kravene til omfanget af ejers benyttelse af sommerhuset sammenholdt med udlejningens omfang:

Erhvervsstyrelsens praksisændring angår efter vores vurdering for det første til kravene til omfanget af ejers benyttelse af sommerhuset sammenholdt med udlejningens omfang. Som omtalt i afsnit 4.2.1 har det i hvert fald siden 1988 været en betingelse for at anse udlejning af ét til to sommerhuse for at være ikke-erhvervsmæssig, at ejeren selv i et vist omfang har benyttet huset eller husene, men der synes ikke tidligere at have været stillet strenge krav til omfanget af egen benyttelse. Det har ikke i de offentliggjorte praksisnotater, svar på folketingsspørgsmål m.v. været uddybet, i hvilket omfang en ejer selv skulle benytte huset eller husene, for at udlejningen blev anset for ikke-erhvervsmæssig, men man synes at have accepteret, at når blot ejeren selv benyttede sommerhuset i to uger, kunne det udlejes i den resterende tilladte benyttelsesperiode (dvs. i dag 41 uger – den samlede tilladte benyttelsesperiode er i dag 43 uger).³⁶

En skærpelse af kravene til egen benyttelse synes at komme til udtryk i Erhvervsstyrelsens praksisnotat fra 2018. Af de tidligere praksisnotater fra 2011, 2014 og 2016 fremgår: »Udlejning af 1 – 2 sommerhuse, som ejeren også selv benytter, anses normalt ikke som erhvervsmæssig udlejning og kræver derfor ikke tilladelse [vores kursivering]«. I praksisnotatet fra 2018 udtales: »Udlejning af 1 – 2 ferieboliger anses normalt ikke som erhvervsmæssig udlejning, forudsat ejeren selv benytter ferieboligen i et ikke uvæsentligt omfang, og at udlejningen ikke får mere professionel karakter [vores kursivering]«.

I Erhvervsstyrelsens afgørelse i sagen fra december 2019, der er gengivet til sidst i afsnit 4.1, anføres følgende kriterium: »Betingelserne for, at en udlejning bliver betragtet som ikke-erhvervsmæssig er, at udlejningen reelt sker som supplement til ejerens eget brug, og at den

³⁶ Før lov nr. 668 af 8. juni 2017 var den samlede tilladte benyttelsesperiode 39 uger, jf. note 23.

ikke får en mere professionel karakter«. I sagen blev et ægtepars udlejning af to store sommerhuse anset for erhvervsmæssig. Ifølge det oplyste havde de i 2018 og 2019 benyttet hvert hus minimum 2 uger årligt. Det ene hus havde i 2018 og 2019 været udlejet henholdsvis 33 og 30 uger. Det andet hus havde begge år været udlejet 39 uger.

At Erhvervsstyrelsen ikke følger en praksis om, at et par ugers egen benyttelse om året er tilstrækkelig til, at udlejningen anses for ikke erhvervsmæssig, fremgår også af en afgørelse fra 2016, som vi har fået forelagt. I sagen vurderede Erhvervsstyrelsen ud fra oplysninger om omfanget af ejers udlejning og private brug, at udlejningen ikke var erhvervsmæssig. Erhvervsstyrelsen udtalte i forlængelse heraf: »Med de oplyste 5 ugers egen brug er det udlejning i 31,5 uge. Det er udelukkende henset til den store egen brug, at udlejningen ikke går hen og bliver erhvervsmæssig. For ikke at komme i konflikt med sommerhuslovens regler, kan ferieboligen ikke udlejes i et større omfang for den resterende del af 2016«. ³⁷

Efter vores opfattelse er det meget vidtgående at stille krav om, at ejeren selv skal benytte et sommerhus i mere end 2 uger. Det er trods alt begrænset, hvor meget ferie lønmodtagere har, og der er intet belæg for, at lovgivningsmagten har villet stille krav om, at en sommerhusejer skal tilbringe en vis større del af sin ferie i sit sommerhus, hvis vedkommende skal kunne udleje det uden tilladelse. Manglende benyttelse kan efter vores opfattelse alene anvendes som et indicium for, at formålet med erhvervlsen er erhvervsmæssigt, og således har dette kriterium også været benyttet indtil 2015.

B. Nye kriterier (navnlig målrettet store sommerhuse):

I tilknytning til praksisændringen vedrørende kravene til omfanget af ejers benyttelse synes Erhvervsstyrelsen at have indført nye kriterier ved vurderingen af udlejningens professionelle karakter, som navnlig synes at være målrettet udlejning af sommerhuse med stor kapacitet. Som omtalt i afsnit 4.2.1 har særlige administrationsordninger knyttet til udlejningen af store, dyre sommerhuse tidligere ført til, at udlejningen blev anset for erhvervsmæssig. Derimod synes ejers udlejning af ét til to sommerhuse ikke tidligere at være anset for erhvervsmæssig, blot fordi der var tale om store, dyre sommerhuse.

³⁷ Afgørelse af 28. juni 2016 i sag NST-640-00035. Afgørelsen er underskrevet af en studentermedhjælper hos Erhvervsstyrelsen.

I Erhvervsstyrelsens afgørelse i sagen fra december 2019, der er gengivet til sidst i afsnit 4.1, er der som kriterier ved vurderingen af udlejningens professionelle karakter lagt vægt på sommerhusenes store kapacitet, lejeindtægternes størrelse og udlejningens omfang, ligesom der er lagt vægt på, om et sommerhus ligger i et område med andre store sommerhuse. Ifølge afgørelserne understreger disse momenter samlet set, at husene er indrettet til og målrettet mod intensiv udlejning. Der synes ikke tidligere som selvstændige kriterier at være lagt vægt på sommerhusets størrelse, eller at lejeindtægten er stor. Der synes heller ikke tidligere at være lagt vægt på, at et sommerhus ligger i et område med andre store sommerhuse. Derimod er der tidligere i praksis er lagt vægt på, om ejer har to (ensartede, store) sommerhuse i samme område, da det er indgået ved vurderingen af, om husene har været til eget brug.

Det er vores vurdering, at størrelsen af et sommerhus måske kan give anledning til overvejelser om formålet med erhvervelsen, men at der ikke i forarbejderne er belæg for, at myndighederne kan anlægge en form for censur med hensyn til, hvor stort et sommerhus en person eller familie har behov for. En sådan vurdering ligger meget fjernt fra det samlede indtryk af, hvad lovgivningsmagten har villet opnå, som man får ved læsning af forhandlingerne i Folketinget og beskrivelsen af lovens formål i bemærkningerne til lovforslagene fra 1971 og 1972. Den omstændighed, at et sommerhus ligger i et område med andre store sommerhuse er næppe i almindelighed et egnet kriterium til vurdering af formålet med anskaffelsen af sommerhuset.

C. Et ændret udgangspunkt

Det klareste brud på lovgivningsmagtens forudsætninger består dog efter vores opfattelse i, at der med sagen fra 2019 ikke blot er indført nye kriterier, men at man i realiteten har forladt det hidtidige udgangspunkt for bedømmelsen af, om sommerhusudlejning er erhvervmæssig eller ej. Det har i praksis siden 1972 i overensstemmelse med sommerhuslovens forarbejder været lagt til grund, at udlejning af ét til to sommerhuse almindeligvis ikke anses for erhvervmæssig og derfor er undtaget fra kravet om tilladelse, dvs. den almindelige regel skal være, at der ikke kræves tilladelse. Erhvervsstyrelsen har i sagen fra 2019 i høringsskrivelserne fra august og november, der er gengivet til sidst i afsnit 4.1, anvendt en ikke tidligere set formulering, idet styrelsen anfører: »Privatpersoners udlejning af 1-2 sommerhuse kan *efter omstændighederne* [vores kursivering] være undtaget fra kravet om udlejningstilladelse – forudsat at udlejningen alene sker som supplement til eget brug og ikke får mere professionel karakter«.

Lovgivningsmagten har i forarbejderne udtrykkeligt tilkendegivet, at loven skal administreres således, at ejeren af et enkelt eller to sommerhuse i almindelighed er fritaget for kravet om tilladelse. En praksis, hvorefter dette udgangspunkt er forladt til fordel for det modsatte udgangspunkt, er efter vores opfattelse uforenelig med lovens ordning.

4.2.3. Sammenfattende vurdering af praksisændringens lovlighed

Det er vores opfattelse, at Erhvervsstyrelsens praksisændring med hensyn til fortolkningen af udtrykket »erhvervsmæssig« udlejning i sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1, på flere punkter ikke er forenelig med lovens forarbejder.

Som det fremgår af afsnit 4.2.1 har de ressortansvarlige myndigheder på baggrund af forarbejderne til sommerhusloven i deres praksis fra 1972 frem til i hvert fald 2015 lagt til grund, at ejers udlejning af ét til to sommerhuse normalt ikke anses som erhvervsmæssig og derfor ikke kræver tilladelse, medmindre udlejningen får en mere professionel karakter. Som eksempel på udlejning af mere professionel karakter er i årenes løb gennemgående nævnt det forhold, at ejer ikke selv benytter husene. Som eksempler fra praksis har desuden været nævnt, at en person ejer to sommerhuse i samme område, eller at der har været tale om en særlig administrationsordning knyttet til udlejning af store, dyre sommerhuse.

Som det fremgår af afsnit 4.2.2 synes Erhvervsstyrelsen at have ændret praksis ved fortolkningen af udtrykket erhvervsmæssig udlejning i sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1. Det synes således i dag lagt til grund, at privatpersoners udlejning af ét til to sommerhuse alene »efter omstændighederne« kan være undtaget fra kravet om udlejningstilladelse. Erhvervsstyrelsen anser – tilsyneladende modsat tidligere praksis – ikke to ugers eget ophold for tilstrækkelig til, at ejer kan udleje sommerhuset eller sommerhusene i den øvrige tilladte benyttelsesperiode. Erhvervsstyrelsen har som nye kriterier for vurderingen af udlejningens professionelle karakter lagt vægt på sommerhusenes og lejeindtægternes størrelse, ligesom der er lagt vægt på, om et sommerhus ligger i et område med andre store sommerhuse.

Som det fremgår af afsnit 3 er det lagt til grund i forarbejderne til sommerhusloven, at sigtet med begrænsningen til erhvervsmæssig eller langvarig udlejning var »i almindelighed at fritage ejer af et enkelt eller to sommerhuse for kravet om tilladelse efter loven«. Det er

samtidig lagt til grund, at en udlejning normalt må betragtes som erhvervmæssig, hvis udlejningen får en »mere professionel karakter«.

De i afsnit 3 omtalte forarbejder til lovændringen i 2019 kan efter vores vurdering ikke tages til indtægt for, at der fra lovgivers side har været tilsigtet en skærpelse af praksis ved forståelse af udtrykket erhvervmæssig udlejning. Det skyldes allerede, at det ikke på nogen måde fremgik, at der er foretaget en praksisændring.

Det er vores vurdering, at den nye praksis vedrørende fortolkningen af udtrykket »erhvervmæssig« udlejning ikke er inden for rammerne af sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1, således som dette udtryk ifølge forarbejderne til bestemmelsen skal forstås. Det gælder navnlig forudsætningen om, at en ejer af et enkelt eller to sommerhuse i almindelighed skal være fritaget for kravet om tilladelse, idet Erhvervsstyrelsen nu synes at administrere efter det modsatte udgangspunkt.

I og med det er vores opfattelse, at den ændrede praksis ikke er forenelig med lovens forarbejder, er det så meget desto vanskeligere at argumentere for, at Erhvervsstyrelsens nye fortolkning kan siges at være »mere rigtig« end den hidtidige fortolkning. Som omtalt i afsnit 2 må der antagelig som udgangspunkt gælde den begrænsning i adgangen til at ændre en intern fortolkningsregel, at den nye regel er mere rigtig. Man kan argumentere for, at dette ikke mindst må gælde i et tilfælde som det foreliggende, hvor der foreligger en mangeårig fast praksis, og hvor den skete skærpelse af praksis potentielt kan have store økonomiske konsekvenser for sommerhusejerne.

5. Om Erhvervsstyrelsens praksisændring skulle varsles

5.1. Teori og praksis om varsling

Det er almindeligt antaget i den forvaltningsretlige litteratur, at en forvaltningsmyndigheds praksisændring efter omstændigheder skal varsles og alene kan finde sted med virkning for forhold, som ligger efter praksisændringen.³⁸ Dette følger af forventningsprincippet

³⁸ Se f.eks. i de almindelige forvaltningsretlige fremstilling Karsten Revsbech og Jens Garde i Karsten Revsbech m.fl.: *Forvaltningsret – almindelige emner*, 6. udg., 2016, s. 143, Niels Fenger hhv. Søren H. Mørup i Niels Fenger (red.): *Forvaltningsret*, 2018, s. 48 og 365 f., og Sten Bønsing: *Almindelig Forvaltningsret*, 4. udg., 2018, s. 53 og 336.

(grundsætningen om berettigede forventninger). Borgerne kan således have indrettet sig i tillid til forvaltningens hidtidige praksis.

Det må ifølge den forvaltningsretlige litteratur bero på en konkret vurdering af den interne regel, om en praksisændring skal varsles. Der kan være forskel på, om den interne reglen har en sådan karakter, at borgerne må antages at have indrettet sig i tillid hertil. Og der kan være forskel på, hvor vidtrækkende konsekvenser, f.eks. økonomiske, en praksisændring vil have for borgerne. Det er – med inspiration i den almindelige tilbagekaldelseslære – tillige peget på, at det må indgå i vurderingen af, om en intern regel kan ændres uden varsel, om der foreligger stærke eller svage grunde til at ændre den reglen.³⁹

Spørgsmålet om varsling er blevet berørt i en række sager ved danske domstole.⁴⁰ Som en ledende dom må i dag peges på U 2018.3697 H om Erstatningsnævnets skærpelse af praksis i sager om vold mod pædagoger m.v., der er nærmere omtalt i afsnit 2. Som omtalt nåede Højesteret bl.a. i lyset af forarbejderne til offererstatningsloven frem til, at Erstatningsansvarsnævnet var forpligtet til som efter den tidligere praksis at dispensere fra offererstatningslovens krav om politianmeldelse i tilfælde, hvor den manglende politianmeldelse som i den foreliggende sag var begrundet i generelle pædagogiske eller behandlingsmæssige hensyn på den pågældende institution m.v. Højesteret tilføjede:

»Højesteret bemærker i øvrigt, at Erstatningsnævnet ikke ville have været berettiget til at ændre praksis uden varsel og med virkning for voldsepisoder, der som episoden vedrørende A havde fundet sted forud for praksisændringen. Højesteret har herved navnlig lagt vægt på, at der var tale om en mangeårig fast praksis, at praksisændringen havde indgribende betydning for de skadelidte, at en varsling over for de relevante faglige organisationer og institutioner ville have gjort det muligt for institutioner og medarbejdere at indrette deres procedurer for håndtering af voldstilfælde efter den nye praksis, og at der ikke var tungtvejende grunde, som tilsagde, at praksisændringen skete hurtigt.«⁴¹

³⁹ Søren H. Mørup: *Berettigede forventninger i forvaltningsretten*, 2005, s. 880 f.

⁴⁰ *Ibid.* s. 876 ff.

⁴¹ Der er i den redaktionelle fodnote til de del af domshovedet i UfR, der refererer denne del af Højesterets præmisser, henvist til fire steder i Søren H. Mørups disputats om varsling af praksisændringer, samt et enkelt sted i Jens Garde m.fl.: *Forvaltningsret – almindelige emner*, 5. udg.

Der er i den forvaltningsretlige litteratur peget på, at der ikke mindst i det tilfælde, at forvaltningen ændrer en fortolkningsregel, som det klare udgangspunkt må gælde et krav om varsel. Søren H. Mørup anfører i disputatsen:

»Når reglen angår lovens forståelse frem for en skønsmæssig prioritering, er der grund til at forvente en højere grad af bestandighed, fordi valgmulighederne for forvaltningen er mere begrænsede, i og med forvaltningen er bundet af loven til at vælge den rigtigste forståelse, og der derfor set med borgerens øjne må være en vis formodning for, at den engang anlagte fortolkning er den rigtigste, og fordi forvaltningen ikke kan ændre lovens retsfaktumbeskrivelse på samme måde, som den kan vælge at udfylde en »tom« lovregel forskelligt på forskellige tidspunkter«. ⁴²

Et krav om varsling ved ændring af en intern fortolkningsregel følger også af tidligere højesteretspraksis, jf. U 1965.399 H, U 1983.8 H og U 1987.80/2 H, der omtales i disputatsen.

5.2. Vurdering

Uafhængigt af spørgsmålet om lovligheden af praksisændringen, jf. afsnit 4.2, er det vores vurdering, at Erhvervsstyrelsen ikke har været berettiget til uden varsel at ændre praksis med hensyn til fortolkningen af udtrykket »erhvervsmæssig« udlejning i sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1, ligesom det kan overvejes, om Erhvervsstyrelsen har kunnet ændre praksis med virkning for nuværende sommerhusejere.

Som det fremgår af afsnit 4 har Erhvervsstyrelsen ikke varslet, at der er sket en ændring af fortolkningen af sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1. Det er på baggrund af forvaltningsretlig teori og retspraksis omtalt i forrige afsnit vores vurdering, at Erhvervsstyrelsen i det foreliggende tilfælde skulle have varslet den skete praksisændring. Vi har ved denne vurdering lagt vægt på, at der er tale om en ændring af en intern fortolkningsregel og ikke alene en praksis knyttet til udøvelse af en skønsmæssig beføjelse, at der er ændret på en mangeårig fast praksis (omkring 1972 til i hvert fald 2015), at praksisændringen kan have indgribende økonomisk betydning for mange sommerhusejere, idet mange sommerhusejere må antages at have erhvervet deres sommerhus i tillid til, at de – forudsat de benyttede det selv i et vist omfang – kunne udleje det en stor del af året, og at der ikke

⁴² *Ibid.* s. 882 f. med note 58.

har foreligget tungtvejende grunde, som har tilsagt, at praksisændringen har skullet ske hurtigt uden forudgående varsling.

Et særskilt spørgsmål er efter vores vurdering, om Erhvervsstyrelsen – selv med et vist varsel – ville kunne ændre praksis med hensyn til fortolkningen af sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1, med virkning for nuværende sommerhusejere. Vi har i lyset af konklusionerne ovenfor samt de spørgsmål, som vi er blevet anmodet om at besvare i nærværende responsum, ikke fundet grundlag for at gå nærmere ind i denne problemstilling. Vi vil nøjes med at nævne, at det ikke kan udelukkes, at der – foruden spørgsmål om beskyttelse af berettigede forventninger – ville kunne rejses ekspropriationsretlige spørgsmål hvad angår nuværende ejere. Dette er med til at understrege, at en vidtgående ændring af retstilstanden som udgangspunkt ikke bør kunne gennemføres uden lovgivningsmagtens medvirken, og hvis den lovligt kan finde sted uden lovgivningsmagtens medvirken, taler det for, at den kun gennemføres med et betydeligt varsel eller kun med virkning for ejendomme, hvor der har fundet et ejerskifte sted efter praksisændringen. Vi bemærker endelig, at en lovændring ud over ekspropriationsretlige spørgsmål må forventes at rejse spørgsmål om en sådan ændret lovgivnings forhold til EU-retten, hvilket også falder uden for rammerne af dette responsum.

6. Sammenfatning

Det er vores opfattelse, at Erhvervsstyrelsens praksisændring i tiden efter 2015 med hensyn til fortolkningen af udtrykket »erhvervsmæssig« udlejning i sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1, på flere punkter ikke er forenelig med sommerhuslovens § 1, stk. 1, nr. 1, således som dette udtryk skal forstås ifølge forarbejderne til bestemmelsen. I og med det er vores opfattelse, at den ændrede praksis ikke er forenelig med lovens forarbejder, er det så meget desto vanskeligere at argumentere for, at Erhvervsstyrelsens nye fortolkning kan siges at være »mere rigtig« end den hidtidige fortolkning. Praksisændringen er derfor efter vores opfattelse ikke lovlig.

Vi vurderer på den baggrund, at det er overvejende sandsynligt, at den ændrede praksis vil blive underkendt ved domstolene, hvis det kommer til en retssag. Følgelig er myndighederne forpligtede til at ændre praksis, således at den (igen) bliver i overensstemmelse med loven.

Hvis domstolene – mod forventning – måtte nå frem til, at praksisændringen er forenelig med loven, er det vores vurdering, at Erhvervsstyrelsen ikke har været berettiget til at ændre praksis uden varsel.

Aarhus, den 7. april 2020



Søren Højgaard Mørup
Professor, dr.jur.



Ole Terkelsen
Lektor, ph.d.