

Til lovforslag nr. L 147. Betænkning afgivet af miljø- og planlægningsudvalget den 11. maj 1983

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om sommerhuse og camping m.v.

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder haft samråd med miljøministeren. Udvalget har desuden stillet en række spørgsmål til miljøministeren, som denne har besvaret skriftligt. Nogle af disse svar er optrykt som bilag til denne betænkning.

Udvalget har endvidere modtaget mundtlige og/eller skriftlige henvendelser fra:

Fritidshusejernes Landsforening,
Helsingørskommune, borgmesteren, på vegne af 5 nordsjællandske kommuner,
Hovedstadsrådet,
Kommunernes Landsforening og
Trevangs Venner v/ Otto Jensen.

Miljøministeren har givet tilsagn om, at han i samarbejde med Kommunernes Landsforening løbende vil følge, hvorledes administrationen af loven virker. Ministeren vil i de første år, loven er i kraft, give folketingets miljø- og planlægningsudvalg en orientering herom hvert år.

Ministeren har endvidere givet tilsagn om at udsende en vejledning til kommunerne om, hvilke oplysninger der bør indhentes, og hvilken fremgangsmåde der bør anvendes forud for afgørelser efter § 7 a, stk. 2.

Herefter indstiller *udvalget* lovforslaget til *vedtagelse* med det af udvalget stillede ændringsforslag, der er tiltrådt af miljøministeren.

Et *mindretal* (socialdemokratiets medlemmer af udvalget) ønsker at udtale:

Sommerhusområderne er i overensstemmelse med planlovgivningen reserverede til

rekreative formål, der ud over at tjene til befolkningens rekreation også har til formål at yde en vis beskyttelse af naturen imod nedslidning og karakterændring. Mindretallet ønsker fortsat at sikre sommerhusområderne i overensstemmelse hermed.

Samtidig er mindretallet enig i sigtet med lovforslaget, nemlig at flytte kompetencen til at give dispensation til at bruge sommerhuse til helårsbeboelse fra miljøministeriet til kommunerne og at skaffe lovhjemmel til at håndhæve det generelle forbud mod at bruge sommerhuse til helårsbeboelse.

I forbindelse med administrationens overgang til kommunerne har det været vigtigt for mindretallet at sikre kommunerne en vis vejledning i, hvordan administrationen kan foregå, og mindretallet er i den forbindelse tilfreds med miljøministerens bemærkninger herom. Samtidig skal det understreges, at det med lovforslaget ikke er hensigten at ændre på den praksis, der hidtil har været anvendt med hensyn til dispensation fra de almindelige bestemmelser.

Da der med lovforslaget indføres regler for lovens håndhævelse, er det væsentligt, at kommunerne sørger for tilstrækkelig information af sommerhusejere og -brugere om reglerne og de konsekvenser, det indebærer ikke at overholde lovens bestemmelser. Især i overgangsperioden må en særlig information gives. Med overgang til kommunal administration indføres en klageadgang.

Klageadgangen gives sædvanligvis for at sikre den enkelte borgers retsbeskyttelse. På denne baggrund anbefaler mindretallet vedtagelse af det stillede ændringsforslag.

Med hensyn til problemer med erstatningsboliger, økonomiske konsekvenser for kommunerne, hidtidig administrativ praksis samt kommunernes forpligtelser over for ulovligt boende i sommerhuse henvises til de i bilaget til betænkningen optrykte spørgsmål og svar.

Et andet mindretal (fremskridtspartiets medlem af udvalget) finder ikke, at miljøministerens lovforslag er tilstrækkelig positivt eller konstruktivt.

Der er bundet meget store samfundsværdier i de mange velbyggede og velisolerede fritidshuse, som i en tid, hvor der er meget store økonomiske vanskeligheder, bør kunne udnyttes samfundsmæssigt langt mere effektivt og hensigtsmæssigt. Mange ældre vil således gerne udskifte en stor lejlighed i de større byer med et sommerhus, hvorved lejligheden vil kunne overtages af en ung bolig-søgende familie.

Lovgivningen burde derfor i det mindste liberaliseres så langt, at pensionister, invalidepensionister og efterlønsmodtagere efter ansøgning kunne opnå en personlig tilladelse af sommerhuskommunen til at benytte deres fritidshus hele året, således at en lang række lejligheder og boliger i byerne kunne overtages af unge familier.

Mindretallet er derfor helt enig i de synspunkter, borgmester Otto Jensen, Sydfalster kommune, fremkom med i Lolland-Falsters Folketidende den 27. november 1982:

»Med den boligmangel, vi har mange steder, og i relation til samfundsökonomien er det en flothed at have så mange gode sommerhuse stående tomme. Jeg synes absolut, det er en god idé at give folk lov til at bo i deres sommerhus hele året – vel at mærke, hvis sommerhuset er isoleret og kvalitetsmæssigt forberedt til en helårsbeboelse.«

Mindretallet er også uenig i det »dynameløfteri« og »nøglehulskiggeri«, som lovforslaget lægger op til.

Mindretallet deler således det synspunkt, som Frederiksborg Amts Avis tilkendegiver i lederen den 2. november 1981:

»Et særligt udvalg, som miljøministeriet har haft nedsat, lægger op til, at myndighederne skal fare frem med det store skyts, når man opdager, at et sommerhus snarere anvendes som helårshus end som sommerhus.

Årsagen er, at et tilsyneladende voksende antal fritidshuse, f.eks. på Nordkysten, anvendes som helårshuse. I nogle tilfælde er det oplagt, idet beboerne er tilmeldt folkeregistret, mens andre er mere skjult i kraft af en dækadresse, f.eks. en mindre lejlighed i København eller hos venner.

Myndighederne – og specielt på regional- og landsplan – frygter, at denne udvikling bliver en bombe under de fine papirplaner. Nordkyst-kommunerne bliver jo befolkningsrigere, end man har regnet med, mens andre kommuner, specielt de storkøbenhavnske, bliver mindre.

Vi tror, man tager fejl, hvis man mener, man kan standse den nuværende udvikling. Danmark er jo ikke et samfund, hvor myndighederne hver aften kan kigge gennem nøglehullet for at kontrollere, hvorvidt der er overnattende beboere eller ej – og de familier, som vil bo i sommerhuset, kan da altid finde smutveje og bortforklaringer, så man i praksis har sommerhuset som beboelsessted.

Tendensen kan ikke overraske. Den har klar sammenhæng med den relativt korte afstand til storbyensamfundet, og man har år efter år kunnet iagttage en gradvis overgang fra sommerhuse til helårshuse, f.eks. langs hele Øresundskysten, så skillelinjen nu ligger i Hornbæk. Bilismen og den forbedrede kollektive trafik er årsagen.

Efterlønnen, arbejdsløsheden og ønsker om en tidligere pensionering har i øvrigt forstærket en række familiers ønske om at kunne bo i et betalt sommerhus en stor del af året – og mindre i f.eks. en mindre lejlighed i storbyen.

Lad os tilføje, at myndighederne selv har medvirket til at øge presset. Det er myndighederne, som har stillet betydelige krav til kloakforhold, vejforhold, renovation og bygningerne – og hertil kommer den almindelige velstandsudvikling i de seneste 30 år. Resultatet er, at mange sommerhuse sagtens kan bebos en stor del af året. Ja, ofte hele året.

Derfor: Den kamp, myndighederne nu lægger op til, er håbløs i praksis. Den er tabt på forhånd. Det viser udviklingen.

Man har efter vor opfattelse kun én vej tilbage: At samarbejde med beboerne, så man får fastslået, hvad der er helårsbeboelse og egnet hertil, og hvad der er egentlig fritidsbeboelse og egnet hertil.

Fordelen er, at sommerhusbeboernes tryghed øges. Man kan herefter tale åbent og ærligt med myndighederne. Og kommunerne, amtet m.fl. får så et reelt overblik over, hvem der bor hvor.

Spørgsmålet er alene, hvornår tingenes tilstand erkendes . . .«.

Et tredje mindretal (det radikale venstres medlem af udvalget) konstaterer, at udvalgets drøftelse omkring muligheden for vilkårlighed i behandlingen af sager om lovliggørelse af eksisterende ulovlig beboelse er resulteret i forslaget om en udvidet klageret (for personer med væsentlig individuel interesse).

Efter mindretallets opfattelse er dette kun den næstbedste løsning. Det havde været bedre, om der gennem udformning af kriterier (eventuelt af kommunerne med skyldig hensyntagen til forskelle imellem sommerhusområder) var skabt et mere præcist grundlag for at handle ret og rimeligt i forbindelse med dispensationerne. Mindretallet konstaterer, at både registreret og ikke registreret ulovlig beboelse er omfattet af lovforslagets § 3, stk. 1, men vil samtidig pege på, at dispensationer i forbindelse med ikke registreret ulovlig beboelse også åbner mulighed

for ny vilkårlighed.

Endelig peger mindretallet på, at håndhævelsen af det fremtidige forbud ikke er sikret med lovforslaget. På denne baggrund skal mindretallet konkludere, at der uanset enigheden i udvalget meget hurtigt vil opstå behov for nye ændringer af sommerhusloven.

Ændringsforslag

Af udvalget, tiltrådt af miljøministeren:

Til § 1

I det under nr. 3 foreslåede § 7 c, stk. 6, nr. 1, ændres ordet »ansøgeren« til ordene: »personer med en væsentlig individuel interesse«.

Bemærkninger

Ændringen indebærer, at ikke alene ansøgeren, men også f.eks. naboer gives klageadgang. Der bliver således korrespondance med reglerne i miljøbeskyttelsesloven, og det er med visse ændringer formuleringen herfra, der er valgt.

Ankemuligheden har således til hensigt at retssikre den enkelte borger.

Ole Bernt Henriksen (KF) Ahlmann-Ohlsen (KF) Svend Heiselberg (V) Sønderby (V)

Thorndahl (FP) Steffensen (KrF) fmd. Yvonne Herløv Andersen (CD) Hahn (CD)

Dorte Bennedsen (S) Camre (S) Erik Holst (S) Lohmann (S) Sonja Mikkelsen (S)

Løvig Simonsen (S) Dræbye (RV) Margrete Auken (SF) nfmd. Hove Sørensen (SF)

Partiet VS havde ikke medlemmer i udvalget.

Nogle af udvalgets spørgsmål til miljøministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 2:

Ministeren bedes nærmere redegøre for, hvad der, jfr. § 7 a, stk. 2, forstås ved dispensation »i særlige tilfælde«.

Svar:

Som noget grundlæggende i lovforslaget henlægges administrationen af bestemmelserne, herunder bl.a. af § 7 a, til kommunerne. Der vil ikke blive tale om central styring af kommunernes administration, hvorfor der ikke vil blive udstedt retningslinjer for administrationen af bl.a. § 7 a.

Vedtagelse af lovforslaget indebærer således, at det er den enkelte kommune, der konkret må afgøre, om dispensation bør gives.

For at opfylde lovforslagets formål bør dispensationsadgangen dog også i fremtiden administreres restriktivt.

Til illustration af ministeriets praksis på området kan anføres, at der er givet personlige dispensationer i følgende tilfælde:

- til ejere eller forpagtere af dagligvarebutikker og af de i sommerhuslovens § 1, stk. 4, nævnte virksomheder, når det har været nødvendigt af hensyn til virksomhedens drift,
- til personer, der i forbindelse med erhvervelsen af ejendommen fejlagtigt af kommunen har fået oplyst, at den lovligt kunne benyttes til helårsbeboelse,
- ved alvorlig sygdom og invaliditet, hvor en rimelig tilværelse kun har kunnet opnås i sommerhuset. Helbredsmæssige årsager i øvrigt har normalt ikke bevirket, at der er givet dispensation.

Siden 1977 er der behandlet 650 dispensationsansøgninger. Heraf er der ud fra ovennævnte hensyn givet betingede, individuelle dispensationer i 36 tilfælde. Disse tal viser, hvor restriktivt »i særlige tilfælde« skal forstås.

Spørgsmål 3:

Er bemærkningerne til ovennævnte bestemmelse vedrørende erhvervsmæssigt og kulturelt betingede dispensationer udtømmende, eller kan alle søge om dispensation vedrørende overnatning i sommerhusområder i perioden 1. oktober til 1. april?

Svar:

De tilfælde, der er nævnt i bemærkningerne til forslaget til § 7 a, stk. 2, er ikke udtømmende, men alene tænkt som eksempler på tilfælde, hvor der bør kunne dispenseres.

Alle kan søge om dispensation, men som nævnt i mit svar på udvalgets spørgsmål 2 må bestemmelsen administreres yderst restriktivt.

Spørgsmål 15:

Ministeren bedes oplyse, hvem der har genhusningspligt for personer, der uden tilladelse benytter deres sommerhus som helårsbeboelse, og for hvem det gælder, at de ikke har bolig i nogen anden kommune.

Svar:

Pligten til at yde social bistand påhviler efter bistanndslovens § 10, stk. 1, opholdskommunen. Dette indebærer, at sommerhuskommunerne er forpligtet til at yde social bistand til personer, der bor ulovligt i deres sommerhuse. Forpligtelsen omfatter således også anvisning af husly til husvilde familier i henhold til bistanndslovens § 31. Denne bestemmelse angår kun familier, og der skal ydes betaling for huslyet. Ved husly forstås ikke nødvendigvis en almindelig beboelseslejlighed, men forpligtelsen kan opfyldes derved, at der ydes den husvilde familie »tag over hovedet«.

Spørgsmål 16:

Ministeren bedes oplyse, om det har været overvejet, hvorledes der skaffes boliger til en række af de personer, der i dag bor ulovligt i deres sommerhuse i vinterhalvåret.

Svar:

Som det fremgår af bemærkningerne til overgangsordningen i lovforslagets § 3, og som jeg understregede i min fremsættelsestale, er det forudsat, at der ved behandlingen af ansøgninger efter denne bestemmelse skal tages vidtstrakte menneskelige hensyn. Da jeg er overbevist om, at kommunerne har den samme holdning, vil genhusningsproblemet formentlig ikke blive af større omfang.

Spørgsmål 17:

Hvilke retningslinjer har planstyrelsen hidtil administreret efter?

Svar:

Planstyrelsen har administreret dispensationsbestemmelsen efter § 7 a yderst restriktivt for at forhindre, at sommerhusområderne gradvis overgår til at blive parcelhusområder. En sådan udvikling ville på længere sigt medføre, at der i visse områder ville blive mangel på sommerhusområder. For eksempel er det i regionplanen for hovedstadsområdet bestemt, at der ikke skal udlægges nye sommerhusområder, og at de hidtil udlagte sommerhusområder skal fastholdes som sådanne.

Bortset fra de i bemærkningerne nævnte tilfælde vedrørende 4 sommerhusområder, hvor den restriktive praksis har været fraveget, har der, som nævnt i min besvarelse af spørgsmål 2, kun været givet personlige dispensationer i 36 tilfælde.

Ud over de i bemærkningerne nævnte eksempler har der f.eks. været givet dispensation i tilfælde, hvor ansøgeren i forbindelse med erhvervelse af ejendommen har fået forkerte oplysninger fra kommunen om, at det var en ejendom, der måtte bebos hele året, og har købt ejendommen i tiltro til kommunens oplysninger.

Endvidere kan nævnes, at der herudover i meget få og meget specielle situationer er meddelt dispensation ud fra menneskelige hensyn. Konkret kan nævnes et tilfælde, hvor der er givet en 81-årig en personlig dispensation til at forblive i sommerhuset, som den pågældende havde beboet i 10 år, før

kommunen gjorde opmærksom på, at ejendommen ikke måtte anvendes til helårsbeboelse.

Spørgsmål 23:

I fortsættelse af samrådet den 9. maj 1983 udbeder udvalget sig en redegørelse for de økonomiske konsekvenser af lovforslaget.

Svar:

Som jeg indledningsvis redegjorde for under samrådet i udvalget den 9. maj 1983, er lovforslaget fremsat på baggrund af et ønske fra en række sommerhuskommuner. De hidtidige regler har givet disse kommuner betydelige administrative og ressourcemæssige problemer, fordi en række sommerhusejere ulovligt har boet hele året i deres sommerhus.

Overgangsordningen i lovforslaget vil i en periode betyde en forøget administrativ belastning i de kommuner, der har en betydelig ulovlig helårsbeboelse i sommerhusområderne. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, er der fra kommunal side givet udtryk for, at arbejdet vil kunne indgå i den almindelige prioritering af kommunernes opgaver uden at nødvendiggøre ansættelse af yderligere personale.

Lovændringen vil dog også betyde, at disse kommuner slipper for de administrative og ressourcemæssige problemer, der følger med de ulovlige helårsbeboelser. Hertil kommer, at disse kommuner får en bedre mulighed for at styre udviklingen. Dette sammen med den hurtigere og mere effektive retshåndhævelsesadgang vil på længere sigt inddebære en administrativ lettelse.

En overførelse af dispensationskompetencen efter sommerhuslovens §§ 7 og 7 a til kommunalbestyrelserne vil næppe betyde nogen egentlig merbelastning af sommerhuskommunerne, der allerede efter de gældende bestemmelser i så godt som alle disse sager afgiver en udtalelse.

I forbindelse med lovens ikrafttræden er det nødvendigt, at kommunerne ved annoncering gennem pressen oplyser dem, der uden tilladelse bor hele året i sommerhusområderne, om overgangsordningen og konsekvenserne ved ikke at indsende ansøgningen om dispensation inden den fastsatte frist. Udgifterne til en annoncering må for den

enkelte kommune antages at udgøre højst 20.000–25.000 kr. alt afhængigt af pressedækning og annoncepriser i det pågældende område.

En eventuel indføjelise af oplysninger om et sommerhus' zonestatus i bygge- og boligregistret (BBR) vil lette kommunernes mulighed for at konstatere og dermed gribe ind over for ulovlige forhold. Kommunernes Landsforening har peget på muligheden af at registrere ejendommens zonestatus i ejendomsregistret. Som jeg har nævnt i min besvarelse af spørgsmål 21, vil planstyrelsen overveje, hvilken ordning der vil være den mest hensigtsmæssige, således at den administrative belastning af kommunerne ved lovens administration bliver mindst mulig.

I forbindelse med en vedtagelse af lovforslaget er det tanken, at der skal ske en registrering af zonestatus for ejendomme i sommerhusområder. Registreringen kan ske enten i bygge- og boligregistret (BBR) eller i ejendomsregistret (ESR).

Ifølge oplysninger fra boligministeriet kræver en udvidelse af registreringen i bygge- og boligregistret (BBR) til at omfatte en ejendoms zonestatus og oplysning om eventuel lovlig anvendelse af ejendommen til helårsbeboelse ikke yderligere lovhjemmel, hvis ændringen af sommerhusloven vedtages.

Et krav om registrering af de nævnte oplysninger i ejendomsregistret (ESR) kræver heller ikke yderligere lovhjemmel.