

# NOTAT

Codex Advokater P/S  
Damhaven 5 B  
7100 Vejle

**9. december 2021**

Journalnr.: 224173

Advokat:  
Kristoffer Juul Bertelsen  
[kjb@codexlaw.dk](mailto:kjb@codexlaw.dk)

Sekretær:  
Nadja Holmgaard Knudsen /KJB  
[nhk@codexlaw.dk](mailto:nhk@codexlaw.dk)

## Fleksboliger på Anholt mv.

### 1. Baggrund

Norddjurs Kommune har bedt mig udarbejde en redegørelse angående fastholdelse af helårsbeboelse på grundlag af planloven og boligreguleringsloven, herunder om fleksboligtilladelser.

Baggrunden for redegørelsen er et borgermøde, som skal afholdes på Anholt den 13. december. På borgermødet drøftes bl.a. nogle af øens borgeres modstand mod meddelelse af (yderligere) fleksboligtilladelser til boliger på øen.

Nedenfor følger min redegørelse med gennemgang af reglerne om fastholdelse af helårsbeboelse og fleksboligtilladelser. Der er i boligreguleringsloven og planloven tale om to "parallelle" reguleringer af spørgsmålet, og jeg har derfor disponeret redegørelsen således, at afsnit 2 behandler reglerne i *bo-pælspligt* i boligreguleringsloven, mens afsnit 3 behandler muligheden for at regulere helårsbeboelse i medfør af planloven. Afsnit 4 behandler forholdet mellem boligreguleringsloven og planloven, mens afsnit 5 behandler muligheden for at give fleksboligtilladelser. Afsnit 6 indeholder min bemærkninger til de konkrete spørgsmål, som Norddjurs Kommune har stillet.

## 2. Bopælspligt efter boligreguleringsloven

Den såkaldte *bopælspligt* er reguleret i boligreguleringslovens § 48, stk. 1, der har følgende ordlyd:

*"Ejeren af en bolig, der i en lokalplan er fastlagt til helårsbolig, skal sørge for, at boligen tages i brug til helårsbeboelse. Bliver en bolig, der hidtil har været benyttet helt eller delvis til helårsbeboelse, ledig, skal ejeren sørge for, at den fortsat benyttes til beboelse [...]"*

Som det fremgår, gælder bopælspligten i to situationer, nemlig:

- 1) Nyopførte boliger, hvis det i en lokalplan er bestemt, at boligen skal være helårsbolig (jf. i øvrigt nærmere om planlægning, nedenfor i afsnit 3)
- 2) Boliger, der allerede er taget i brug som helårsbolig.

Bopælspligten indebærer jf. bestemmelsens ordlyd, at ejeren har pligt til at sørge for, at boligen benyttes til helårsbeboelse. Det kan ejeren gøre ved selv at anvende boligen som helårsbolig, eller alternativt ved at udleje boligen til helårsbrug. Det følger videre af § 48, stk. 2, at hvis boligen har været ledig i mere end 6 uger, skal ejeren foretage en anmeldelse af den ledige bolig til kommunen. Kommunen har efter en sådan anmeldelse ret til at anvise en lejer til boligen, hvilken lejer ejeren så har pligt til at acceptere jf. stk. 3.

Der gælder visse undtagelser fra bopælspligten i forbindelse med ombygning og salgssituationer mv. jf. § 48, stk. 5 og 6.

Rent bortset fra pligten til at holde boligen benyttet til helårsbeboelse, følger det endvidere af andre bestemmelser, at helårsboligen heller ikke må nedlægges uden tilladelse fra kommunen. Der er således ikke tilladt at nedlægge boligen gennem nedrivning eller sammenlægning mv. uden kommunens samtykke jf. § 46. Mere centralt i den konkrete sammenhæng er endvidere, at det efter § 50, stk. 1, heller ikke er tilladt at lade en eksisterende helårsbolig overgå til *sommerbeboelse eller lignende midlertidig beboelse* uden kommunens samtykke.

En ejer af en bolig, der har været anvendt som helårsbolig indenfor de sidste 5 år, må således ikke uden kommunens samtykke gå over til at anvende boligen til sommerhus. Det gælder uanset om det er ejeren selv, der benytter boligen, eller boligen anvendes til korttidsudlejning i sommerperioden. Ift. den konkrete sag på Anholt medfører bopælspligten efter boligreguleringsloven således, at det kræver Norddjurs Kommunes tilladelse at bruge en helårsbolig til sommerhus eller lignende midlertidig beboelse.

Ift. kommunens samtykke er det op til kommunens egen saglige vurdering, om kommunen vil samtykke eller ej. Dog er det i lovens § 51, stk. 2 bestemt, at hvis boligen er ledig, kan kommunen kun nægte samtykke, hvis boligens fortsatte anvendelse til helårsbeboelse er påkrævet af hensyn til boligsøgende i kommunen.

Det er endvidere væsentligt at bemærke, at *hvis* kommunen meddeler afslag på samtykke til at lade boligen overgå til sommerhusbeboelse eller lignende, så følger det af lovens § 51, at ejeren kan kræve, at kommunen anviser en lejer til boligen. Hvis kommunen ikke indenfor 6 uger fra anmodningen anviser en lejer, anses kommunen for at have meddelt samtykke til, at boligen kan overgå til sommerhusbeboelse. Det betyder, at kommunen i sidste ende kun kan opretholde kravet om helårsbeboelse efter boligreguleringsloven, hvis kommunen på anmodning kan anvise en lejer indenfor 6 uger.

### **3. Regulering af helårs og sommerhusbebyggelse i medfør af planloven**

#### **3.1 Betydning af zonestatus**

I medfør af planloven kan anvendelse af boliger til sommerhus eller helårsbeboelse være reguleret dels på baggrund af den pågældende ejendoms zonemæssige status, og dels gennem regulering i en konkret for området gældende lokalplan.

Planloven inddeler landterritoriet i tre zoner, henholdsvis sommerhusområder, byzone og landzone jf. planlovens § 34.

For sommerhusområder gælder særligt, at boliger alene må anvendes til sommerhusbeboelse jf. § 40, stk. 1, medmindre der er tale om en helårsbolig som eksisterede før området blev sommerhusområde. Der gælder enkelte undtagelser, herunder bl.a. for pensionister samt en mulighed for at dispensere til helårsbeboelse i sommerhusområder på landets små øer jf. § 40a.

I byzone gælder ingen særlig regulering ift. helårsbeboelse og sommerhusbenyttelse. Hvis spørgsmålet ikke er reguleret i en lokalplan, kan der således ift. planloven frit veksles mellem helårsbeboelse og sommerhusanvendelse.

I landzone kræver bl.a. bebyggelse og anvendelsesændringer landzonetilladelse jf. planlovens § 35, stk. 1. Etablering af ny helårsbeboelse eller et nyt sommerhus samt overgang fra sommerhus til helårsbrug kræver således en tilladelse fra kommunen. Det kræver dog ikke tilladelse at tage en eksisterende helårsbolig i brug til sommerhusbenyttelse, da en sådan anvendelsesændring er undtaget fra kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 11.

### 3.2 Regulering i lokalplaner

En lokalplan kan jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 2 indeholde bestemmelser om lokalplanområdets anvendelse. Hvis lokalplanen bestemmer, at et område er udlagt til boliger, uden at præcisere om der menes helårsboliger eller ferieboliger (sommerhuse), vil begge dele være tilladt, og det vil ift. lokalplanen være umiddelbart tilladt at veksle mellem de to typer beboelse.

Indeholder lokalplanen derimod en bestemmelse om, at området udlægges til *helårsboliger*, er denne bestemmelse bindende jf. planlovens § 18, således at det ikke er lovligt at anvende ejendomme i området til sommerhusformål. En sådan lokalplan vil således også være til hinder for, at eksisterende helårsbeboelse tages i brug til sommerhusformål.

Det er dog vigtigt at bemærke, at en lokalplan ikke kan medføre handlepligt og kommunen kan derfor ikke på grundlag af en lokalplan kræve, at boligerne faktisk benyttes til helårsbeboelse, jf. fx MAD.1999.579, hvor kommunen kunne forbyde fritidsbeboelse, men ikke påbyde, at ejeren at iværksætte anden anvendelse. Det er således ikke i strid med lokalplanens retsvirkninger at lade boligen stå tom, og kommunen vil kun kunne gennemtvinge faktisk beboelse, hvis dette kan ske efter reglerne om bopælspligt i boligreguleringsloven jf. afsnit 2 ovenfor – det er fx også beskrevet i lokalplanvejledningen side 46-47.

Det, som en lokalplan om helårsbeboelse giver mulighed for, er således, at kommunen kan forbyde, at boligen anvendes i strid med lokalplanens bestemmelser, dvs. til andre formål end helårsbeboelse, herunder fx feriebolig, jf. fx Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i [NMK-33-00880](#):

*”Som anført ovenfor, vil ejerens egen brug til ferie- og fritidsformål samt udlejning i korte perioder (f.eks. på ugebasis) være i strid med lokalplanens § 3.1 om helårsbeboelse.”*

Lokalplanens bestemmelser kan endvidere ikke gribe ind i eventuel sommerhusanvendelse, som er lovligt etableret før lokalplanens ikrafttrædelse, og det er således ikke umiddelbart muligt at gennemtvinge en ”tilbagevenden” til helårsbeboelse gennem en lokalplan, hvis ejeren først har foretaget en lovlig ændring til sommerhusbenyttelse.

## 4. Forholdet mellem boligreguleringsloven og planloven

De ovenfor beskrevne regler i boligreguleringsloven og planloven gælder som udgangspunkt uafhængigt af hinanden, jf. dog nedenfor om fleksboligtilladelser.

Det betyder, at selvom det efter den ene lov er tilladt at gå over til sommerhusanvendelse, er det ikke automatisk tilladt efter den anden lov. Et eksempel herpå er den ovennævnte undtagelse i planlovens §

36, stk. 1, nr. 11, hvorefter overgang fra helårsbeboelse til sommerhus ikke kræver landzonetilladelse. Denne bestemmelse ændrer således ikke på, at det vil kræve kommunens samtykke efter boligreguleringslovens § 50, at nedlægge helårsboligen.

Det skal dog bemærkes, at lokalplaner jf. planlovens § 18 har retsvirkning ikke blot for faktiske forhold, men også for retlige. Det må antages at indebære, at kommunen ikke kan meddele samtykke efter boligreguleringsloven § 50, hvis der for den konkrete ejendom er en lokalplan, som fastlægger ejendommens anvendelse til helårsbeboelse. Herved kan jeg også henvise til en udtalelse fra [Socialministeriet fra 2005](#), hvor det bl.a. anføres:

*"Hvis en bolig, der hidtil er blevet anvendt til helårsbeboelse, og som er beliggende i et område, der i en lokalplan er udlagt til helårsbeboelse, ønskes taget i brug til sommerhusbeboelse eller anden midlertidig benyttelse, kan kommunalbestyrelsen som nævnt i mit svar på udvalgets spørgsmål 13 og 14 afvise at behandle denne anmodning med henvisning til, at midlertidig beboelse af boligen ikke er forenelig med lokalplan".*

## 5. Fleksboligtilladelser

Muligheden for at meddele fleksboligtilladelse fremgår nu af planlovens § 41a, men lå indtil foråret 2020 i boligreguleringsloven (dengang § 50, stk. 2). Planlovens § 41a har følgende ordlyd:

*" Kommunalbestyrelsen kan meddele tilladelse til, at en helårsbolig tages i brug til fritidsformål og efterfølgende på ny tages i brug til helårsbolig uden yderligere tilladelse, medmindre det vil være i strid med en lokalplan for området. Kommunalbestyrelsen kan meddele bindende forhåndstilsagn om en sådan tilladelse."*

En fleksboligtilladelse går, som bestemmelsen beskriver, ud på, at kommunen giver tilladelse til, at en eksisterende helårsbeboelse tages i brug til fritidsformål (sommerhus) men således, at det er umiddelbart tilladt at vende tilbage til helårsboliganvendelse på ny.

Fleksboligtilladelsen har virkning både ift. planlovens landzoneregler og ift. reglerne om bopælspligt jf. henholdsvis planlovens § 36, stk. 1, nr. 12, og boligreguleringslovens § 50, stk. 5. Med andre ord kan en fleksboligtilladelse altså "gøre op" med begge regelsæt på en gang.

En fleksboligtilladelse må ikke meddeles i strid med en lokalplan. Det betyder, at hvis der for den pågældende ejendom er vedtaget en lokalplan, som fastlægger anvendelsen til helårsbeboelse, kan der ikke meddeles fleksboligtilladelse.

Hensigten med reglerne om fleksboliger er og var, at give kommunerne mulighed for at understøtte efterspørgslen på helårsboliger i områder, som eller oplever affolkning mv., ved at gøre helårsboligerne

attraktive for flere købere. Der er overladt kommunen et bredt skøn i vurderingen om, og i givet fald i hvilket omfang, kommunen vil meddele fleksboligtilladelser.

## **6. De konkrete forhold på Anholt**

Norrdjurs Kommune har bedt mig beskrive konsekvenserne, hvis kommunen ophører med at meddele fleksboligtilladelser.

Konsekvensen heraf vil for den enkelte køber af eksisterende helårsbeboelser være, at boligen er underlagt bopælspligt jf. beskrivelsen af reglerne herom i afsnit 2 ovenfor. Ejeren har altså pligt til enten at bebo ejendommen selv, udleje ejendommen til helårsbeboelse, eller anmelde til kommunen, at ejendommen står ledig, hvorefter kommunen har ret til at anvise en lejer.

Det vil endvidere ikke være tilladt at anvende boligen til sommerhus, medmindre kommunen samtykker jf. boligreguleringslovens § 50. Som ligeledes beskrevet i afsnit 2, vil kommunens samtykke dog i sidste ende kun kunne nægtes, hvis kommunen på ansøgers opfordring kan anvise en lejer indenfor 6 uger. Kan kommunen ikke det, vil kommunen ikke efter boligreguleringsloven kunne forhindre, at bopælspligten bortfalder og ejendommen overgår til sommerhusanvendelse.

Hvis Norrdjurs kommune ønsker sikkerhed for, at eksisterende helårsboliger fastholdes som sådan, vil det derfor forudsætte en lokalplanlægning, som fastlægger anvendelsen til helårsbeboelse. En sådan lokalplanlægning kan sikre de nuværende helårsboliger, men kan ikke tvinge ejerne af lovligt etablerede sommerhuse til at gå tilbage til helårsbeboelse.

Ift. de boliger, som allerede i dag anvendes til sommerhus på Anholt, afhænger retsstillingen af, om denne ibrugtagning er sket lovligt ift. boligreguleringsloven og planloven. Der er som jeg forstår ikke i dag lokalplanlægning, som sikrer helårsboliganvendelse, og det er derfor navnlig boligreguleringsloven, der i dag er relevant ift. allerede stedfundne ændringer til sommerhusbeboelse, idet zonereglerne i planloven ikke er til hinder herfor jf. afsnit 3 ovenfor.

Hvis eksisterende helårsboliger er taget i brug til sommerhusbeboelse uden kommunens samtykke, er der tale om et ulovligt forhold, som kommunen kan håndhæve på sædvanlig vis. Kommunen har også til enhver til ret til at anvise en helårslejer til boliger, som ulovligt er overgået til sommerhusbebyggelse uden kommunens samtykke jf. boligreguleringslovens § 48, stk. 2. Kommunen må dog i det enkelte tilfælde vurdere, om kommunen gennem passivitet har afskåret sig fra at håndhæve bopælspligten. Det vil generelt betragtes forudsætte, at kommunen har været bekendt med det ulovlige forhold gennem en periode uden at reagere.

Vejle, 9. december 2021

Kristoffer Juul Bertelsen