

Til lovforslag nr. L 48. Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 9. december 1998

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af lov om planlægning

(Håndhævelse af forbud mod ny helårsbeboelse i boliger i sommerhusområder, skærpelse af bødeniveau m.v.)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til miljø- og energiministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Dansommer, Risskov,  
 Finanssektorens Arbejdsgiverforening,  
 Foreningen af Fastboende Sommerhusejere i Danmark,  
 Fritidshusejernes Landsforening,  
 Nielsen, Willy, Skibby,  
 Rosen Socialdemokratisk Klub - Orø, Holbæk,  
 Samvirket Skæring Strand,  
 Venstre, Holbæk og  
 Århus Kommune.

Der er af miljø- og energiministeren og af et mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *mindretal* (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de af miljø- og energiministeren stillede ændringsforslag.

Et mindretal inden for mindretallet (Kristeligt Folkepartis medlem af udvalget) vil gerne udtrykke sympati for ideen i henvendelsen fra Samvirket Skæring Strand om oprettelse af en særlig klassificering af bynære sommerhusområder, »hvor helårsbeboelse er tilladt, men hvor områdernes rekreative tilsnit bevares ved hjælp af en lokalplan, som sikrer dette.« Kristeligt Fol-

keparti vil opfordre ministeren til at se på problemstillingen i forbindelse med efterfølgende initiativer vedrørende afvikling af eksisterende ulovlig sommerhusbeboelse.

Et *andet mindretal* (Venstres medlemmer af udvalget) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget og til det under nr. 5 stillede ændringsforslag ved 2. behandling. Mindretallet vil stemme for de under nr. 1-4 stillede ændringsforslag.

Venstre noterer, at den bestående lovgivning ikke har kunnet friholde de rekreative områder for ulovlig helårsbeboelse af sommerhuse.

Venstre har forståelse for, at der skal ske en stramning af loven, men finder, at midlerne til håndhævelse af loven, som det fremgår af lovforslaget, er så skrappe, at forbrydelsens karakter - ulovlig helårsbeboelse af sommerhuse - ikke står i forhold til de midler, der ifølge lovforslaget kan tages i anvendelse for at håndhæve loven.

Venstre finder derfor, at lovforslaget bør ændres på følgende 5 punkter:

1. Det skal ikke være borgerens pligt at bevise, at den bolig, der flyttes til, er lovlig, når der anmeldes flytning i CPR, efter at kommunen har meddelt påbud om, at sommerhuset ikke kan anvendes som helårsbeboelse og derfor skal fraflyttes pr. 1. oktober med 14 dages frist. Kommunen skal bevise borgerens skyld. Det er ikke borgeren, der skal bevise sin uskyld.
2. Kommunen skal ikke kunne pålægge borgeren tvangsbøder. Tvangsbøder skal pålægges af politiet, efter at kommunen har anmeldt den ulovlige helårsbeboelse. Tvangs-

## Bet. o. lovf. vedr. planlægning

bøderne kan dermed heller ikke tilfalde kommunen.

3. Inddrivelsen af tvangsbøder skal ikke nødvendigvis foretages mindst hver 4. uge. Det er op til politimyndigheden at håndhæve inddrivelsen af tvangsbøder.
4. Forslaget om »skærpet bøde« skal udgå, da den ulovlige helårsbeboelse i sig selv ikke er udtryk for en usædvanlig grov overtrædelse af loven. Undladelse af at efterkomme påbud om flytning skal alene kunne straffes med en bøde ifølge den gældende planlovs § 64.
5. Det er den dømmende magt, der skal fastsætte bødestørrelsen i forhold til forseelsens karakter. Derfor kan Venstre ikke acceptere, at der i bemærkningerne sættes beløb på bødestørrelser.

Venstre finder desuden, at visse bynære sommerhusområder, der på nuværende tidspunkt i udstrakt grad benyttes til ulovlig helårsbeboelse, bør ændre status i henhold til planloven efter beslutning fra de pågældende kommuner, også selv om sommerhusområderne måtte ligge mindre end tre kilometer fra kysten. Ved at lade disse områder, der er særligt belastet af ulovlig helårsbeboelse af sommerhuse, overgå til helårsbeboelse i henhold til planloven kan problemerne med overholdelse af loven mindskes betydeligt.

Venstre gør endvidere opmærksom på, at lovforslaget ikke omfatter håndhævelse af forbud mod eksisterende ulovlige helårsbeboelser af sommerhuse. Da sådanne ulovlige helårsbeboelser af sommerhuse har fundet sted i adskillige år uden alvorlig indgriben fra myndighedernes side, bør der ske en lempelig afvikling af disse ulovlige forhold. Det skal tillige bemærkes, at lovforslaget heller ikke på nogen måde omfatter regulering af borgernes ret til at benytte deres sommerhus til vinterfritidsbrug eller til vinterudlejning efter det såkaldte »4+1+4-princip«. Dette princip indebærer, at et feriehus i vinterhalvåret efter en anvendelse i op til 4 uger af enten ejeren selv eller en lejer eller en kombination af disse to anvendelser ikke kan anvendes igen, før der er gået minimum en uge.

Endelig finder Venstre, at det er uholdbart, at tilmelding til folkeregistret på baggrund af en ulovlig beboelse af et sommerhus medfører ret til forbrug af offentlige serviceydelser, sociale ydelser m.m. Problemet bør løses gennem ændringer i lovgivningen vedrørende tildeling af

offentlige ydelser, så en kommune ikke skal levere serviceydelser til personer, der bor ulovligt i et sommerhus.

Et tredje mindretal (Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget og de under nr. 2, 3 og 5 stillede ændringsforslag ved 2. behandling. Mindretallet vil stemme for de under nr. 1 og 4 stillede ændringsforslag.

Det Konservative Folkeparti kan tilslutte sig den udtalelse om lovforslaget, som er indeholdt i betænkningsbidraget fra Venstre.

Et fjerde mindretal (Dansk Folkepartis medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til forkastelse ved 3. behandling.

Dansk Folkeparti anser lovforslaget, der kriminaliserer helårssommerhusbeboere i en hidtil uset grad, for at være et brud på retssikkerhedsprincippet og i strid med magtfordelingsprincippet og dermed på kanten af grundloven.

Kommunerne, politiet og retsvæsenet skal bruge urimeligt store ressourcer på at sætte sommerhusbeboerne ud af deres bolig i vinterhalvåret med deraf følgende genhusningspligt. Denne genhusningspligt bliver umulig at varetage på en forsvarlig måde, da der ikke findes egnede boliger til det meget store antal husvilde, som lovforslaget må formodes at ville resultere i.

Lovforslaget indebærer, at det er de svageste grupper, der ikke har råd til flere boliger eller kan skaffe sig en dækadresse, der bliver hårdest ramt af lovforslaget.

Dansk Folkeparti står ligeledes uforstående over for, at de små øsamfunds problemer ikke særskilt er taget op i lovforslaget. Stik imod den hidtil førte politik kan dette lovforslag bevirke en drastisk befolkningsnedgang på øerne, da sommerhusene her benyttes som en helt nødvendig fleksibel boligreserve.

Andre specielle områder, der får store problemer i forbindelse med lovforslaget, er de store sommerhusområder, der næsten er sammenvokset med byerne. Her kunne en planmæssig ændring til byzone og en bevarende lokalplan, der tager hensyn til det grønne miljø, være en god løsning for de mange helårsbeboere i disse områder.

I mange af de store sommerhuskommuner ønsker borgmestrene ikke en affolkning af sommerhusområderne i vinterhalvåret, da kommunens økonomi er dybt afhængig af helårsbe-

boernes tilstedeværelse. Kommunerne finder det derfor paradoksalt, at netop de skal indlede straffeaktioner mod de sidst ankomne sommerhusejere i de områder, hvor kommunen selv i mange år har accepteret vinterbeboelse.

Dansk Folkeparti finder det påkrævet, at det bliver kommunerne, der selv finder løsningen med hensyn til helårsbeboelser i sommerhusområderne gennem lokalplanlægning sammen med de lokale beboere i områderne og i kommunen som sådan.

Dansk Folkeparti mener, at kommunerne ligeledes skal have kompetence til at foretage planmæssige ændringer, således at sommerhusområder kan ændres til byzone.

Den kendsgerning, at danskerne har fået mere fritid og længere ferie, der i stigende grad fordeles sig over hele året, er der ikke taget højde for i lovforslaget. Tværtimod skal vinterturisterne i de danske sommerhuse nu også til at være jaget vildt, og Skov- og Naturstyrelsen er den myndighed, der skal ud og skyde med spredte hagl til skade også for Danmarks valutabalace.

Dette lovforslag er i det hele taget et lovforslag, man kan forudse ikke at kunne håndhæve, uden at helt udanske tvangsmidler tages i brug. Ligeledes kan det forudses, at lovforslagets helt urimelige strafferegler efter al sandsynlighed også bliver taget i brug i forbindelse med den kommende lovgivning, der skal fjerne de helårsboende sommerhusejere, der boede i deres sommerhuse før den 20. oktober 1998.

Et femte mindretal (Centrum-Demokraternes medlem af udvalget) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget og de stillede ændringsforslag ved 2. behandling.

Centrum-Demokraterne lægger vægt på, at lovforslaget kun hindrer ny ulovlig helårsbeboelse af sommerhuse. Nuværende ulovlige helårsbeboelser i sommerhuse er ikke omfattet af lovforslaget. Efter Centrum-Demokraternes opfattelse er mange nuværende ulovlige helårsbeboelser de facto-anerkendte, fordi nogle kommuner gennem mange år ikke har grebet ind.

Fremtidige tilmeldinger på en sommerhusadresse bør ikke udløse kommunalt bloktilskud til dækning af kommunale ydelser og service.

Centrum-Demokraterne lægger vægt på ministerens svar på spørgsmål 36, hvoraf det fremgår, at der fortsat kan tages særlige hensyn til helårsbeboelse af sommerhuse i sommerhusområder på de små øer. Centrum-Demokraterne

lægger endvidere vægt på, at reglen om, at pensionister kan benytte deres sommerhuse som helårsbeboelse, fastholdes uændret, og at reglen om, hvor lang tid man må bebo sit sommerhus i vinterhalvåret, ikke er omfattet af lovforslaget.

Centrum-Demokraternes endelige stillingtagen til lovforslaget vil afhænge af lovforslagets endelige udformning.

Et sjette mindretal (Det Radikale Venstres medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til vedtagelse med det under nr. 5 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil stemme imod de under nr. 2 og 3 stillede ændringsforslag og vil redegøre for sin stilling til de under nr. 1 og 4 stillede ændringsforslag ved lovforslagets 2. behandling.

Et syvende mindretal (Enhedslistens medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til vedtagelse med de under nr. 3 og 5 stillede ændringsforslag.

Enhedslisten finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at have et bødesystem, hvor den myndighed, der udsteder bøden, får lov at beholde den selv, samt at dette skal være en væsentlig motivation for at sikre, at kommunen skrider til påbud.

## Æ n d r i n g s f o r s l a g

### Til titlen

Af miljø- og energiministeren, tiltrådt af et flertal (S, V, KF, SF og KRF):

1) I undertitlen udgår », skærpelse af bødeniveau«.

### Til § 1

Af et mindretal (V):

2) I det under nr. 1 foreslåede § 51 a, stk. 1, udgår nr. 2.

Af et mindretal (V), tiltrådt af et mindretal (EL):

3) I det under nr. 1 foreslåede § 51 a, stk. 5, ændres i 1. pkt. »kommunalbestyrelsen endvidere« til: »politiet«, i 2. pkt. »kommunalbestyrelsen« til: »politiet«, og 3. og 4. pkt. udgår.

Af miljø- og energiministeren, tiltrådt af et flertal (S, V, KF, SF og KRF):

4) Nr. 3 udgår.

Til § 2

Af miljø- og energiministeren, tiltrådt af et flertal (S, SF, RV, EL og KRF):

5) I stk. 2 ændres »lovforslagets fremsættelse« til: »den 20. oktober 1998«.

### Bemærkninger

Til nr. 1

Ændringen er af redaktionel karakter som følge af ændringsforslag nr. 4.

Til nr. 2

Efter lovforslaget skal kommunen påbyde enhver borger, som efter lovforslagets fremsættelse bliver registreret i CPR med ulovlig bopæl i et sommerhus, inden 14 dage at fraflytte sommerhuset og dokumentere, at fraflytningen er sket.

Ændringsforslaget indebærer, at borgeren ikke selv skal dokumentere, at fraflytningen er sket, og at kommunen i stedet konstaterer, at fra-

flytning er sket, når den pågældende er registreret i CPR med en anden bopæl.

Til nr. 3

Ændringen indebærer, at politiet og ikke kommunalbestyrelsen pålægger tvangsbøder og foranlediger tvangsbøderne inddrevet. Ændringen indebærer endvidere, at der ikke er pligt til at inddrive tvangsbøderne hver 4. uge, første gang senest 4 uger efter, at pålæggelsen af tvangsbøderne er påbegyndt, samt at tvangsbøderne tilfalder statskassen frem for den pågældende kommune.

Til nr. 4

Ved ændringsforslaget udgår den foreslåede bestemmelse i § 64, stk. 3, om udmåling af skærpet bøde. Dermed vil udmåling af bøder skulle ske efter de gældende regler i planlovens § 64.

Til nr. 5

Da lovforslaget er fremsat den 20. oktober 1998, er ændringen alene af redaktionel karakter.

*Pernille Blach Hansen (S) Inger Bierbaum (S) Martin Glerup (S) Lis Greibe (S)*

*Jens Peter Vernersen (S) Steen Gade (SF) fmd. Ebbe Kalnæs (CD) Vibeke Peschardt (RV)*

*Søren Kolstrup (EL) Hans Christian Schmidt (V) Bodil Thrane (V) Jørgen Winther (V)*

*Jens Vibjerg (V) Henriette Kjær (KF) nfm. Frank Dahlgaard (KF)*

*Svend Aage Fauverholdt (DF) Ole M. Nielsen (KRF)*

Fremskridtspartiet havde ikke medlemmer i udvalget.

## Nogle af udvalgets spørgsmål til miljø- og energiministeren og ministerens svar herpå

### Spørgsmål nr. 7:

Hvor i ministerens lovgivning kan kommunerne i øvrigt fastsætte tvangsbøder, der tilfalder kommunerne selv, og vil en sådan ordning ikke blot medføre, at kommunerne benytter ordningen som nyt skattegrundlag?

#### Svar:

I den under Miljø- og Energiministeriet hørende lovgivning er der ikke i dag hjemmel for kommunerne til at fastsætte tvangsbøder.

Derimod findes der inden for ministeriets område bestemmelser, der giver andre administrative myndigheder mulighed for at fastsætte tvangsbøder. F.eks. kan Erhvervs- og Selskabsstyrelsen pålægge tvangsbøder efter ministeriets bekendtgørelse nr. 975 af 13. december 1995 om visse godkendelsespligtige virksomheders pligt til udarbejdelse af grønt regnskab.

Bestemmelser om administrative tvangsbøder kendes i øvrigt fra bl.a. skatte- og selskabslovgivningen.

### Spørgsmål nr. 11:

Vil ministeren redegøre for, hvor der i øvrigt i lovgivningen opereres med begrebet »skærpet bøde«, og hvortil i straffelovens strafudmålingsprincipper kan dette greb henføres?

#### Svar:

Spørgsmålet har været forelagt Justitsministeriet, som har oplyst følgende, hvortil jeg kan henvise:

»Indeholder lovgivningen ikke særlige bestemmelser om udmåling af bøder, er det bl.a. bestemmelsen i straffelovens § 51, stk. 3, der finder anvendelse. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Stk. 3. Ved fastsættelsen af andre bøder vil der inden for de grænser, som hensynet til lovovertrædelsens beskaffenhed og de i § 80 nævnte omstændigheder tilsteder, være at tage særligt hensyn til den skyldiges betalingsevne og til den opnåede eller tilsigtede fortjeneste eller besparelse.«

De omstændigheder, der er nævnt i straffelovens § 80, er bl.a. lovovertrædelsens grovhed, oplysninger om gerningsmandens person, herunder hans almindelige og sociale forhold, hans forhold før og efter gerningen og hans bevæggrunde til denne.

Undertiden foreskrives det i lovgivningen - på samme måde som i den foreslåede bestemmelse i § 64, stk. 3, vedrørende bl.a. overtrædelse af påbud efter § 51 a, stk. 1 eller 2 - at der skal udmåles en skærpet bøde, dvs. en bøde, der er strengere, end hvad lovgivningen ellers ville føre til.

Som eksempler på dette kan nævnes § 5, stk. 1, 2. pkt., i lov om butikstid, § 118, stk. 2, i færdselsloven og § 29, stk. 2, i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække.

Indholdet af den foreslåede bestemmelse er præciseret i lovforslagets bemærkninger (side 12). Det er her anført, at bøderne som udgangspunkt forudsættes fastsat til 25.000 kr. pr. husstand for hvert vinterhalvår (1. oktober-31. marts), sommerhuset har været ulovligt beboet. Det almindelige bødeniveau i sager om overtrædelse af planlovens § 40, stk. 1, er beskrevet under pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger (side 9).

Det anførte er ikke ensbetydende med, at der ikke, i overensstemmelse med almindelige strafudmålingsprincipper, i konkrete tilfælde kan blive tale om fravigelser fra det tilsigtede bødeniveau. Det er således (side 12) udtrykkeligt anført, at der bl.a. skal lægges vægt på den økonomiske fordel, der er opnået ved at have haft bopæl i sommerhuset. Der vil også i øvrigt kunne tages hensyn til de forhold, der er nævnt i straffelovens almindelige regler, jf. herom ovenfor.«

### Spørgsmål 12:

Betyder begrebet skærpet bøde, at domstolene ikke er frit stillet med hensyn til strafudmåling?

#### Svar:

Jeg kan i det hele henvise til besvarelsen af spørgsmål 11.