

NOTAT

Vedrørende Corona Camping

Dette notat omhandler sagen vedrørende Corona Camping, som af Køge Kommune er blevet påbudt at smide omkring 100 fastlæggende campister væk fra campingpladsen inden 31. december 2019. Påbuddet er desuden også sendt til flere af campisterne, som har adresse på campingpladsen.

Fælles for en stor del af de campister, der af kommunen bliver tvunget til at fraflytte, er, at de af den ene eller anden årsag kan betegnes som socialt udsatte. Nogle var hjemløse inden de flyttede ud på campingpladsen, andre er flyttet ud på campingpladsen fordi de ikke har haft råd til at blive boende i deres lejlighed som følge af kontanthjælpsloftet eller fordi de har mistet deres arbejde. Nogle af beboerne har som følge af psykiske udfordringer svært ved at finde ud af at bo andre steder, hvor der ikke er det samme unikke sociale sammenhold, som der er på Corona Camping.

Fælles for mange af campisterne er, at de frygter at blive hjemløse per 31. december 2019, da de ikke har råd til at flytte i boliger, og Køge Kommune har afvist at garantere en bolig til de berørte campister. Dette på trods af, at flere af campisterne er anvist til at tage ophold på campingpladsen af Køge Kommune.

Baggrunden for påbuddet om fraflytning er, at det ikke er lovligt at benytte campingpladser til helårsbeboelse. Køge Kommune har til pressen udtalt¹, at de ikke længere kan se igennem fingre med at Corona Camping ikke overholder loven, fordi kommunen har modtaget flere klager fra naboer omkring de ulovlige forhold.

Udover sagen om helårsbeboelse har der sideløbende verseret en sag omkring indretningen af et kulturelt- og socialt samlingssted på campingpladsen, som er endt med at Planklagenævnet har underkendt Køge Kommunes afgørelse, hvilket betyder, at Corona Camping nu også er afskåret fra at kunne afholde sociale- og kulturelle arrangementer for andre end campisterne, ligesom at Corona Camping med kommunens afgørelse blev afskåret fra at kunne ernære sig gennem salg af småvarer og produktion af mad.

¹ <https://nyheder.tv2.dk/samfund/2019-06-19-100-beboere-bliver-smidt-ud-af-campingplads-kommunen-har-intet-botilbud-klar>

Dette forhold behandles også kort i dette notat, men omdrejningspunktet for nærværende notat er påbuddet om at beboerne skal være væk inden årets udgang.

Derudover verserer en fredningssag, der ikke behandles i dette notat. Det skal dog nævnes, at Køge Kommune også er involveret i fredningssagen, og det antages, at denne sag også har bidraget til, at Køge Kommune nu nedlægger påbud om lovliggørelse af området.

Indledningsvist redegøres i afsnit 1 for sagens faktiske omstændigheder, i afsnit 2 redegøres kort for hvem det er der bliver ramt af det udstedte påbud, i afsnit 3 gennemgås de relevante retsregler, herunder kommuneplanen, planloven og campingloven og i afsnit 4 redegøres der for praksis omkring statuering af myndigheds-passivitet. Afslutningsvist redegøres der for anbefalinger til hvordan den konkrete tvist mellem Køge Kommune og Corona Camping løses.

1. SAGENS FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

Corona Camping er beliggende på Coronavej 1, Borup, og ligger i et landzoneområde. Campingpladsen ligger desuden tæt op af et fredet område, og området er i Køge Kommuneplan 2017 udlagt til et område med særlige natur- og kulturmæssige beskyttelsesinteresser.

De sager der verserer mellem Køge Kommune og Corona Camping, kan overordnet set deles op således:

1. Påbud om ophør af helårsbeboelse samt afslag på ændring af udlejningstilladelsen.
2. Afslag på lovliggørelse af socialt- og kulturelt samlingssted.

Ad 1: Påbud om ophør af helårsbeboelse samt afslag på ændring af udlejningstilladelsen

Udlejningstilladelsen mellem Corona Camping og Køge Kommune indeholder vilkår om, at der højst må være 100 campingenheder, hvoraf 50 pct. skal være til rådighed for korttidscamping, dvs. ophold på under fire uger, i juli-august. Fra 1. november – 28. februar må der højst være 20 campingenheder med korte ophold, dvs. de må ikke bo der hele perioden.

Corona Camping søgte om at få dette tal udvidet til, at der i perioden 1. marts til 31. oktober må være 75 fastliggerpladser og 25 pladser til korttidscamping, og til 50 campingenheder til vintercamping.

Grunden til at man søgte om en udvidelse af udlejningstilladelsen, var et ønske lovliggørelse af den aktuelle campingsituation, hvor antallet af fastligger oversteg det tilladte.

Den 6. august 2018 gav Køge Kommune afslag på ansøgningen.

Som begrundelse for afslaget skriver Køge Kommune bl.a.

”Hele området er sårbart over for kontinuerlig trafik og beboelse med tilhørende aktiviteter, og det bør derfor begrænses til sommerperioden. En større andel af fastligger vil gøre det sværere at rydde pladsen i vinterperioden.”

Køge Kommune sender første gang et **varsel om påbud** om lovliggørelse af den ulovlige helårsbeboelse d. 28. november 2017. I dette varsel gives der en frist på 4 uger, hvorefter kommunen ifølge brevet herefter agter at udstede et påbud.

Køge Kommune sender igen d. 25. september 2018 **varsel om påbud om** lovliggørelse af den ulovlige beboelse til Corona Camping.

Den 19. december 2018 sender Køge Kommune **endeligt påbud** til Corona Camping med krav om at ulovlige forhold blev lovliggjort. Dette påbud blev desuden sendt til en række af de beboere, der har fast adresse på campingpladsen. Påbuddet indebar følgende krav:

- Påbud om at campingpladsen ikke benyttes til helårsbeboelse.
- Max 20 vintercampister i vinterhalvåret.
- Påbud om at campingpladsen ryddes for al opbygning af terrasser, læhegn, oplag, plantekasser, skure, køkkenhaver og andre faste konstruktioner.
- Påbud om at flytbare vægge på fællesopholdsterrassen nedtages, således at terrassen fremstår som åben terrasse og ikke som tilbygning.
- Påbud om at Corona Camping generelt lever op til gældende campingreglement.

Den mest indgribende del af påbuddet må således siges at være kravet om, at gruppen af beboere skal fraflytte campingpladsen inden d. 31. december 2019.

Af sagens akter, som er fremsendt af Køge Kommune, kan man se, at Køge Kommune allerede tilbage i april 2017 var bekendt med den ulovlige helårsbeboelse. Dette fremgår bl.a. af et svar fra Corona Campings tidligere advokat, hvor der henvises til et brev fra 26. april 2017, hvor de beder om ejeren af Corona Camping, Michael Farnøs kommentarer til en klage om, at der er foregået ulovlig helårsbeboelse.

At kommunen må have været bekendt med at der var helårsbeboelse understøttes desuden af udsagn fra to nuværende campister på pladsen, der til advokatkontoret oplyser, at de blev henvist til at bo på Corona Camping af Køge Kommune d. 1. april 2017.

Ifølge Michael Farnø har Køge Kommune imidlertid haft kendskab til helårsbeboelsen på Corona Camping siden 2004, hvor flere af beboerne fik registreret adresse på campingpladsen, flere modtog hjemmehjælp af kommunen ude på campingpladsen og Køge Kommune henviste allerede dengang folk til at tage ophold på campingpladsen, hvis de manglede et sted at bo.

Undertegnede har fået aktindsigt i dokumenter fra perioden 2004-2006, men det fremgår ikke af disse, at kommunen har henvist folk til at tage ophold på campingpladsen eller på anden vis at kommunen har været bekendt med at der var helårsbeboelse. Dette er dog ikke ensbetydende med, at kommunen ikke har haft kendskab til beboelsen.

Ad 2: Ansøgning om lovliggørelse og udvidelse af socialt- og kulturelt samlingssted

I 2012 blev der givet landzonetilladelse til et informations- og opholdsrum samt anretterkøkken i en af de eksisterende bygninger på campingpladsen. Formålet var bl.a., at gæsterne kunne indskrive sig her, få information, købe mindre varer, købe lette madretter og en tv- og opholdsstue for op til 50 personer.

I de efterfølgende år udviklede campingpladsen benyttelsen af det omtalte informations- og opholdsrum til at omfatte afholdelse af fester, støttearrangementer, musikarrangementer, møder m.m. for campingpladsens brugere og interesserede borgere.

Denne udvikling medførte, at der i løbet af 2017 kom flere klager fra naboer omkring den øgede tilgang af besøgende til området. Det fremgår af sagens akter.

I oktober 2017 ansøgte Corona Camping Køge Kommune om en lovliggørelse af disse nye aktiviteter samt om tilladelse til at drive restaurationsvirksomhed i mindre omgang.

I december 2018 gav kommunen på trods af klagerne, tilladelse til indretning af socialt- og kulturelt samlingssted i eksisterende bygninger, dog med følgende begrænsninger;

- Samlingsstedet må have generelt åbent i campingsæsonen (1. marts. – 31. oktober).
- Der må afholdes ét større arrangement per måned, som skal slutte senest kl. 24. Mindre arrangementer kan afholdes hele året i tidsrummet kl. 10-18. Herudover må der afholdes større tilbagevendende arrangementer såsom Skt. Hans og lign.

Kommunen lagde ved afgørelsen vægt på, at Campingområdet er et vigtigt kulturelt samlingspunkt for byen, og at der ved afgørelsen blev taget hensyn til landskabelige, landbrugsmæssige, trafikale og planlægningsmæssige interesser.

Michael Farnø valgte at klage over afgørelsen på grund af de medfølgende begrænsninger.

Afgørelsen blev også påklaget af en nabo, som gjorde gældende, at afgørelsen ville medføre gener for lokalområdets beboere og for naturen.

Klagesagen blev behandlet i Planklagenævnet, som traf afgørelse i sagen d. 25. september 2019, hvor de **underkendte** Køge Kommunes tilladelse til at indrette et socialt- og kulturelt samlingssted.

Planklagenævnets begrundelse var, at der med oprettelsen af det kulturelle- og sociale samlingssted var tale om en **væsentlig ændring** i det bestående miljø, som udløser et krav om at der vedtages en **lokalplan**.

Planklagenævnets afgørelse kan ikke påklages til højere administrativ myndighed, men kan prøves ved domstolene. **Sagen skal i så fald anlægges senest d. 25. marts 2020.**

2. SOCIALT UDSATTE DER BOR PÅ CORONA CAMPING

Michael Farnø har til advokatkontoret oplyst, at der i oktober 2019 er omkring 60-70 helårsbeboere på campingpladsen.

I forbindelse med nærværende sag har vi indhentet oplysninger fra i alt 45 faste beboere på Corona Camping omkring deres boligmæssige- og sociale situation.

Der er samlet set er tale om en gruppe af mennesker, der af den ene eller anden årsag må betegnes som "socialt udsatte" af sundhedsmæssige- og/eller økonomiske årsager.

Det er mennesker, der kun har en ringe eller ingen muligheder for at skaffe anden bolig, hvis de bliver smidt væk fra Corona Camping.

Til spørgsmålet om hvorfor de har valgt at bo på Corona Camping, har vi bl.a. modtaget følgende svar:

"Hjemløs i 1½ år."

"Ingen andre muligheder. Søger bolig."

"Smidt ud hjemmefra af forældre."

"Hjemløs".

"Kan lide at bo frit. Flere diagnoser, som gør det svært at bo fast. Kan have min rotweilerhund."

"Fik problemer med job, bolig og privatliv og måtte købe en camping vogn."

"Har ikke kunne få lejlighed og rykket rundt i et par år."

"Hjalp på opfattelse tilværelse. Mødte ressourcepersoner, der des værre er flyttet på grund af balladen."

"Blev boligløs og dette var det eneste sted jeg kunne flytte hen. Ikke penge til en bolig."

"Det er svært at finde en lejlighed med den lange ventetid (op til 35 år i Køge)."

"Jeg er boligløs, og har desværre ikke andre steder at tage hen og har endelig fundet mit rette sted."

Til spørgsmålet om hvad der ville ske med vedkommende, hvis han/hun blev smidt væk fra Corona Camping, har vi bl.a. modtaget følgende svar:

" Så har jeg intet. Igen skulle bo på gaden".

" Så ville jeg bo på gaden og miste ret til at se børn igen."

"Så mister jeg min mand og rettigheder til at se vores børn og så kører jeg helt psykisk ned igen (allerede depression og angst og kan ikke begå mig i storbyen)"

"Hjemløs igen. Dør socialt og mister alt."

"Så ville jeg få det meget svært."

"Hjemløs igen og må leve på gaden med hund."

"Jeg bliver ensom og stresset. Det er meget specielt at bo på Corona. Svært ved at skulle klare mig økonomisk."

"Går formentlig ned med depression. Er ikke egnet til at bo i boligblokke."

"Hvis jeg ikke kan bo her, så vil mig og min datter være uden bolig. Hvor skal vi så flytte hen."

Ovenstående er blot et udpluk blandt svarene fra de 45 personer, der har meldt tilbage. Fælles for alle tilbagemeldingerne er, at folk frygter at de bliver hjemløse, hvis de bliver tvunget til at flytte væk fra Corona Camping.

Mange af de personer, der i dag bor på Corona Camping var hjemløse inden de flyttede derud. Andre så sig nødsaget til at flytte i campingvogn på grund af økonomiske problemer. Nogle svarer at de bor på Corona Camping fordi de har diagnoser, der gør det svært for dem at bo andre steder.

I alt seks personer ud af de 45 personer fortæller, at de er blevet henvist til at opholde sig på Corona Camping af enten Køge Kommune eller Stevns Kommune.

Køge Kommune har til pressen udtalt, at man ikke kan garantere, at der kan findes boliger til de mennesker, der står til at blive smidt væk fra Corona Camping til december.²

² <https://nyheder.tv2.dk/samfund/2019-06-19-100-beboere-bliver-smidt-ud-af-campingplads-kommunen-har-intet-botilbud-klar>

3. RETSGRUNDLAGET

I dette kapitel redegøres der for retsgrundlaget, herunder for hvad der står i udlejningstilladelsen.

3.1. Udlejningstilladelsen fra 2004/2005

Roskilde Amt gav i august 2004 udlejningstilladelse til at Michael Farnø kunne genoptage driften af Corona Camping, som på daværende tidspunkt havde været ude af drift med en tidligere ejer i knap 2 år.

Udlejningstilladelsen blev påklaget til Naturklagenævnet, som i januar 2005 afgjorde, at der kunne gives tilladelse til genoptagelsen af driften af Corona Camping med ny ejer, på trods af klager fra naboer og Danmarks Naturfredningsforening.

Tilladelsen blev givet med vilkår om, at antallet af campingenheder ændredes fra 70 til 100, og at en tinglyst deklARATION, som begrænser antallet af campingenheder i vinterhalvåret til 20 enheder, forsat skulle gælde. Desuden var det en betingelse, at Michael Farnø bortskaffede permanente vogne, der var opstillet under den tidligere ejers tid.

Naturklagenævnet lagde desuden i deres afgørelse til grund, at der ikke var tale om en "nyetablering" af en campingplads, men derimod om en **genetablering** af den gamle campingdrift. Dette har bl.a. betydning for hvilke regler i campingreglementet, der finder anvendelse, som gennemgås i afsnit 3.2.

Naturklagenævnet fandt tilbage i 2005 ikke, at det faktisk, at Corona Camping lå i "særlig værdifulde landskabsområder", jf. daværende regionsplan, og grænser op til et fredet område, kunne danne grundlag for et afslag på genetablering af campingområdet.

3.2. Campingreglements bekendtgørelsen

Reglerne i Campingreglements bekendtgørelsen³ finder anvendelse for campingpladser og for udlejere af campingpladser, som har fået tilladelse af kommunalbestyrelsen til at udleje området til camping, jf. Campingbekendtgørelsen § 1 og § 2, stk. 1.

³ Bekendtgørelse 2019-03-28 nr. 319 om Tilladelse til udlejning af arealer til camping og om indretning og benyttelse af campingpladser

I campingreglementets § 9, stk. 1 står følgende:

”En campingplads må benyttes til camping i perioden 1. marts - 31. oktober, medmindre tilladelsen bestemmer andet. I perioden 20. juni – 10. august skal mindst 50 pct. af den tilladelse kapacitet være til rådighed for camping af højst fire ugers varighed (korttidscampering). Kommunalbestyrelsen kan tillade fravigelse af grænsen i 2. pkt., idet dog mindst 25 pct. af den tilladte kapacitet skal være til rådighed for korttidscampering.”

Køge Kommune vil altså i medfør af § 9, stk. 1 principielt kunne give tilladelse til, at op til 75 pct. af campisterne må være fastliggere i perioden 1. marts til 31. oktober. Dette har Køge Kommune imidlertid afvist i deres afgørelse af 6. august 2019, med det argument, at et større antal fastliggere vil gøre det sværere at rydde pladsen om vinteren.

Om vintercampering står der i campingreglementet §10:

”Stk. 1: Campingvogne, telte m.v. må kun være opstillet på en campingplads i perioden 1. november – 28. februar, hvis kommunalbestyrelsen har givet tilladelse til vintercampering, dvs. kortvarige ophold af 15-20 dages varighed, weekender m.v., eller vinteropbevaring af campingvogne m.v.

Stk. 2: Kommunalbestyrelsen kan tillade, at en nærmere afgrænset del af en campingplads benyttes til vintercampering, og at en anden nærmere afgrænset del benyttes til vinteropbevaring, når planlægningsmæssige hensyn, og navnlig hensynet til natur- og landskabelige værdier, ikke taler imod.

Stk. 4: Arealet til vintercampering og arealet til vinteropbevaring må tilsammen udgøre et areal, der svarer til højst 70 pct. af det tilladte antal campingenheder.

Stk. 5: Hvis campingpladsen er beliggende i et område, der i kommuneplanen (...) er udpeget som særligt værdifuldt landskabsområde, naturområde el.lign., må der ikke meddeles tilladelse til vintercampering, og tilladelse til vinteropbevaring må kun omfatte et areal, der svarer til højst 25 pct. af det tilladte antal campingenheder. (min understregning).

På trods af at der i campingreglementets § 10, stk. 5 er et forbud mod at give tilladelse til vintercampering i områder, der er udpeget som særlige værdifulde lands- eller naturområder, så findes der en undtagelse hertil i campingreglementets § 23, stk. 4:

”Uanset bestemmelsen i § 10, stk. 5, kan der for campingpladser, som i henhold til tilladelse meddelt før 7. februar 2000 kan benyttes til vintercampering, meddeles tilladelse til vintercampering efter § 10, stk. 2-4. ”

Som gennemgået under afsnit 3.1, så anså Naturklagenævnet det for en videreførelse af den eksisterende campingtilladelse, da de i 2005 gav tilladelse til at Michael Farnø kunne genåbne Corona Camping, og Corona Camping er derfor omfattet af undtagelsesbestemmelsen om campingpladser der eksisterede d. 7. februar 2000.

Køge Kommune vil derfor godt kunne tillade en udvidelse af antallet af pladser til vintercampister, uden at dette ville være i strid med campingreglementet.

I Køge Kommunes påbud af 6. august er der desuden stillet et krav om, at campingpladsen ryddes for al opbygning af terrasser, læhegn, oplag, plantekasser, skure, køkkenhaver og andre faste konstruktioner.

Kravet har hjemmel i campingreglementets § 14, der har følgende ordlyd:

” Campingvogne o.l., der er opstillet på campingpladser, skal være mobile (ikke-permanente). Området omkring den enkelte campingvogn o.l. (enhedspladsen), skal være indrettet på en sådan måde, at campingvogne til enhver tid kan køres til og fra enhedspladsen.

Stk.2: På campingpladser må campingvogne o.l. på over 25 m² ikke opstilles i over fire uger årligt. Endvidere må der ikke opstilles campingvogne o.l., der har en bredde eller højde, der udelukker registrering efter færdselsloven.”

Tilsyn og konsekvenser ved overtrædelse af campingreglementet

Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med overholdelsen af bekendtgørelsen, jf. campingreglementet § 19.

Ved grove eller gentagende overtrædelser af bekendtgørelsen, overtrædelse af vilkårene i udlejningstilladelsen eller undladelse af et efterkomme et påbud, kan kommunen tilbagekalde udlejningstilladelsen.

Overtrædelse af campingbekendtgørelsen kan endvidere straffes med bøde, jf. campingreglementets § 20.

3.3. Planloven

Planlovens bestemmelser er relevante for den del af sagen, der vedrører afslaget på at indrette et kulturelt- og socialt samlingssted.

De bestemmelser i planloven, der er relevante for denne sag, er § 35, § 51, stk. 3 og § 63, stk. 1, som har følgende ordlyd:

§ 35, stk. 1:

"I landzoner må der ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer (...)

§ 51, stk. 3:

"Kommunalbestyrelsen påser overholdelsen af denne lov og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, samt af bestemmelserne i lokalplaner og i de efter § 68, stk. 2 opretholdte vedtægter og planer m.v.

stk.2.: Kommunalbestyrelsen påser, at påbud og forbud efter denne lov efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser, dispensationer m.v. overholdes.

Stk. 3: Kommunalbestyrelsen skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning. (min understregning)

En lovliggørelse i stk. 3 kan ske enten fysisk, fx ved at nedrive ulovligt opførte installationer eller ved at bringe det ulovlige forhold til ophør ved udstedelse af påbud, forbud eller lign. Lovliggørelsen kan også ske retligt, fx ved at der gives dispensation, udarbejdes lokalplan eller lign.

§ 64, stk. 1:

Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der

1. overtræder bestemmelser i en lokalplan eller en af de efter § 68, stk. 2, opretholdte vedtægter og planer mv.,
2. overtræder § 35, stk. 1, § 39 og § 40, stk. 1,
3. tilsidesætter vilkår for en tilladelse eller dispensation mv. efter loven eller de i medfør af loven udfærdigede forskrifter eller planer eller tilsidesætter kommunalbestyrelsens bestemmelser efter § 37, stk. 3,
4. undlader at efterkomme et påbud eller forbud, der er udstedt i henhold til loven eller de i medfør af loven udfærdigede forskrifter, herunder påbud om at berigtige et ulovligt forhold, eller
5. afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller undlader at give oplysninger, som den pågældende ifølge § 56 a er forpligtet til at give.

Stk. 2. Der kan pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

I medfør af Planlovens § 64 kan der udstedes bøder i tilfælde af at et påbud ikke efterkommes.

Det er derfor vigtigt at gøre opmærksom på, at både Michael Farnø og de beboere, som har modtaget påbud fra kommunen, kan blive idømt bøder, hvis påbuddet ikke efterkommes.

3.4 Kommuneplanen

Kommuneplanen har både betydning for sagen om ændring af udlejningstilladelsen og for sagen om indretning af et kulturelt- og socialt samlingssted.

Området Regnemark Mose, som Corona Camping ligger i, er i Kommuneplanen udlagt til et "område med landskabelige værdier"⁴, samt som et område med særlige naturbeskyttelsesinteresse⁵ og som et område med særligt bevaringsværdige kulturmiljøer.⁶

I retningslinjerne for hvad der må foretages i områder med **landskabelige værdier**, står der bl.a.:

"1. Inden for landskabsområderne må der som hovedregel ikke planlægges eller gennemføres byggeri og anlæg ud over det, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri, eller inddrages arealer til byudvikling, råstofindvinding og placering af ren jord, fx i form af volde. Bygninger og anlæg inden for områderne skal placeres og udformes med hensyntagen til bevaring og beskyttelse samt mulighed for forbedring af værdierne.

⁴ Køge Kommuneplan 2017, s. 130.

⁵ Køge Kommuneplan 2017, s. 143

⁶ Køge Kommuneplan 2017, s. 138

2. Inden for områderne må tilstanden eller arealanvendelsen af særligt værdifulde sammenhængende helheder eller enkeltelementer ikke ændres, hvis det forringer deres værdi eller muligheden for at styrke eller genoprette deres værdi. Ændringer kan dog ske som led i forbedring af områderne, eller hvis det kan begrundes ud fra væsentlige samfundsmæssige hensyn, og såfremt det ud fra en konkret planmæssig vurdering kan ske uden at tilsidesætte de særligt værdifulde sammenhængende helheder eller enkeltelementer.

3. Inden for områderne skal der generelt tilstræbes størst mulig offentlig adgang og mulighed for oplevelse og forståelse af værdierne. Den almene adgang kan dog begrænses inden for områder, der er særligt sårbare.

Ovenstående retningslinjer finder også, med nogle tilføjelser og ændringer, anvendelse på områder, der er udlagt til særlige kulturbevaringsværdige områder og til områder med særlig naturbeskyttelsesinteresse.

Retningslinjerne udelukker dermed ikke muligheden for beboelse, evt. tidsbegrænset beboelse, idet der blot foreskrives en hovedregel om, at der kun må ske bebyggelse, som er erhvervsmæssigt nødvendig for landbrug mv.

Kommuneplanen anses dermed ikke i sig selv for en forhindring for, at der indgås en aftale med kommunen omkring fx tidsbegrænset beboelse med løbende afvikling.

4. MYNDIGHEDSPASSIVITET

Køge Kommune har ifølge Michael Farnø haft kendskab til den ulovlige beboelse på Corona Camping siden 2004, og kommunen har endda selv henvist flere af de nuværende beboere til at flytte ud på campingpladsen.

Det bør derfor overvejes om beboerne på Corona Camping kan have vundet en ret til fortsat helårsbeboelse som følge af kommunens viden herom og manglende håndhævelse af et eventuelt forbud mod helårsbeboelse.

Der findes kun meget begrænset domspraksis på området. Men i den juridiske litteratur er myndighedspassivitets behandlet på baggrund af praksis ved offentlige forvaltningsorganer, særligt på miljørettens område, hvor kommuner har mistet retten til at håndhæve fx ulovlig helårsbeboelse i sommerhuse på grund af passivitet. Det er en konkret vurdering i den enkelte sag, når det skal afgøres, om en kommune har mistet retten til at håndhæve et givent forhold, herunder retten til at søge fysisk lovliggørelse af et ulovligt forhold, som følge af passivitet.

Ved vurdering af om der kan statueres passivitet, vil følgende forhold ifølge praksis kunne blive inddraget:

- **Tid:** Den forløbne tid, hvor myndigheden har eller burde have vidst, at der var et ulovligt forhold.
- **Indrettelseshensynet:** Har borgeren haft grund til at indrette sig i tillid til, at forholdet ikke vil blive håndhævet – også betegnet *indrettelseshensynet*.
- **God tro:** Vidste borgeren at det pågældende forhold var ulovligt.
- **"Undskydelige forhold" hos myndigheden:** Kan det bebrejdes det offentlige, at sagen ikke var rejst tidligere.
- **Proportionalitetsbetragtning:** Endelig bliver der af Professor og dr. jur. Søren H. Mørup peget på, at der i vurderingen af om der er tale om myndighedspassivitet også må inddrages vægten af de hensyn, der ligger bag forpligtelsen, og hvor indgribende det er for borgeren at skulle efterkomme lovliggørelsen contra hensynet til myndighedens interesse i at kræve forholdet lovliggjort. Dette kan også betegnes proportionalitetsprincippet.⁷

⁷ Professor. dr. jur. Søren H. Mørup i Juristen nr. 2 2012, side 149.

Spørgsmålet om myndighedspassivitet er bl.a. behandlet af Professor dr. Jur. Søren H. Mørup, som skriver følgende om emnet i NKO nr. 334, oktober 2004:

"[K]ommunalbestyrelsens ret til at forlange fysisk lovliggørelse kan fortabes, når der er gået en vis, længere tid. (...)

Naturklagenævnets praksis hviler på et almindeligt indrettelsessynspunkt, hvorefter en ejer/bruger normalt, når der er gået meget lang tid, vil have indrettet sig i tillid til at bestående indretninger på grunden, som ikke er blevet påtalt fra nogen side, anses for lovlige. (...) Hvis der foreligger passivitet fra myndighedens side, dvs. at kommunen har kendt til den ulovlige indretning uden at foretage sig noget, vil retten til at forlange fysisk lovliggørelse kunne fortabes i løbet af kortere tid."

Med andre ord, så har det ifølge Mørup ikke kun betydning hvor lang tid det ulovlige forhold har stået på. Det er også af betydning, hvor lang tid kommunen har haft kendskab til det ulovlige forhold uden at reagere på det (passivitet).

I den konkrete vurdering af, om passiviteten fører til, at forpligtelsen bortfalder, må man ifølge Mørup overveje en række forhold, jf. Mørups artikel i Juristen nr. 2, 2012 151:

"Nogle subjektive forhold har betydning. Det må naturligvis have betydning, hvor klart det stod for den passive myndighed, at den forpligtede (borgeren) ikke overholdt sin forpligtelse. Det må også tillægges betydning, hvor klart forpligtelsen har stået for borgeren, herunder om borgeren kan have fået det indtryk, at myndigheden ikke ville holde borgeren fast på forpligtelsen."

Nogle mere objektive forhold må også tillægges betydning, først og fremmest hvor lang tid passiviteten har stået på. Endelig må man inddrage vægten af de hensyn, der ligger bag forpligtelsen – hvilket særligt er relevant i forhold til offentligretlige, ikke økonomiske forpligtelser – og hvor tungtvejende hensynet er til den forpligtede om at kunne indrette sig, herunder hvor byrdefuldt det vil være at kræve forpligtelsen opfyldt (jf. også proportionalitetsprincippet)."

Konkluderende skriver Mørup, at man kan inddrage overvejelser om passivitet og lang tids forløb i en samlet vurdering, der foretages på baggrund af det, han kalder "det forvaltningsretlige forventningsprincip", jf. side 155:

"Forventningsprincippet sætter en retlig grænse for forvaltningen. Forventningsbeskyttelsen forudsætter for det første, at der foreligger en berettiget forventning.

Forventningen skal være dels objektivt berettiget, dvs. der skal ud fra sagens objektive omstændigheder med rette kunne forventes det, som borgeren hævder, at han har en forventning om.

Dels skal forventningen være subjektivt berettiget, dvs. borgeren skal være i god tro (...) Borgeren kan (...) ikke have en berettiget forventning om, at han kan etablere en tilstand, som er åbenbart ulovlig."

Som Mørup selv erkender, er den retlige karakter af forventningsprincippet dog endnu ikke afklaret i teori og praksis.

I afklaringen af, om Køge Kommune har mistet sin adgang til at håndhæve et eventuelt forbud mod helårsbeboelse på Corona Camping, må det lægges til grund, at følgende momenter bør indgå i vurderingen; den forløbne tid, indrettelseshensynet, god tro hos borgerne, og proportionalitetsbetragtninger – kan indgå i vurderingen.

Det er både Corona Camping og et større antal af beboerne, der har modtaget påbuddet fra Køge Kommune.

Det bør indgå i den samlede vurdering af om der er udvist myndighedspassivitet, at flere af beboerne har taget ophold på campingpladsen, fordi de er blevet henvist til at bo der af Køge Kommune, og dermed måtte have været i god tro omkring forholdet. I denne vurdering taler det for, at kommunen har mistet sin håndhævelsesadgang, at kommunen har haft kendskab til den ulovlige beboelse angiveligt siden 2004.

Desuden må det lægges til grund, at både beboerne og Michael Farnø kan have indrettet sig i den tro, at forbuddet ikke ville blive håndhævet.

Desuden er der forløbet lang tid, muligvis op til 15 år, hvor kommunen kunne have reageret over for helårsbeboelsen, men hvor kommunen har undladt dette.

Disse tre momenter har formentlig givet Michael Farnø og Corona Campings beboere en vis forventning om, at de kunne fortsætte helårsbeboelse, og disse forhold peger i retningen af, at der foreligger passivitet fra kommunens side.

Det bør dog overvejes, om det taler imod statuering af myndighedspassivitet, at det måtte have stået såvel ejerne af Corona Camping som (i hvert fald de fleste) af de berørte beboere klart, at helårsbeboelse på campingpladsen er ulovligt.

Det er imidlertid **min vurdering**, at beboerne kan have været i god tro om, at helårsbeboelse var tilladt. Jeg lægger i denne forbindelse vægt på, at passiviteten fra kommunens side, og at det pågældende forhold har stået på over lang tids forløb, har kunnet give beboerne en opfattelse af, at helårsbeboelsen var tilladt.

ANBEFALINGER

Det er min vurdering, at nærværende sag bør løses ved en dialog med Køge Kommune, med henblik på at indgå en aftale omkring en lovliggørelse af forholdene på Corona Camping.

I aftalens vilkår bør der tages hensyn til, at de nuværende beboere på campingpladsen ikke står boligløse ved udgangen af året.

Aftalen bør efter min vurdering indeholde følgende elementer:

- Fastsættelse af passende frister for afviklingen af beboelsen på Corona Camping. Fristerne fastsættes under hensyn til de udfordringer som flere af beboerne har med at finde bolig, der passer til økonomi mv.
- Retningslinjer for kommunens anvisning og/eller bistand til at finde passende boliger.

Såfremt det ikke er muligt at indgå en tilfredsstillende aftale med Køge Kommune omkring en lovliggørelse, bør spørgsmålet om hvorvidt Køge Kommune har udvist retsfortabende myndighedspassivitet efterprøves ved anlæggelse af sag ved domstolene.

Retssag(erne) må på baggrund af min nuværende kendskab til sagen forventes at indebære, at der nedlægges påstand om anerkendelse af beboernes ret til at blive på pladsen som følge af kommunens passivitet, efterprøvelse af om de naboklager, som i stort omfang har udløst denne sag, har været afgivet på et korrekt og sagligt grundlag og har været undersøgt tilstrækkeligt, samt evt. krav om genhusning.

På grund af sagens principielle karakter og samfundsmæssige betydning for et større antal af borgere, som er i samme situation som beboerne på Corona Camping, bør der ansøges om fri proces til at føre en eventuel retssag.

En retssag er en tidsmæssig og ressourcemæssig omfattende proces, og der indstilles derfor til, at sagen først forsøges løst ved at der indgås en for begge parter tilfredsstillende aftale.

Med venlig hilsen,

Knud Foldschack