



Internt notat

Teknik- og Miljøforvaltningen
Byg & Plan

Dato

2. april 2020

Forvaltningens kommentarer til notat om Corona Camping

Advokat Knud Foldschack har på vegne af Corona Camping sendt et notat med kommentarer til kommunens påbud fra december 2018.

Advokaten skriver, at formålet med notatet er *"at redegøre for om og hvordan der kan sikres en fortsættelse (eller en gradvis afvikling) af den nuværende helårsbeboelse, under hensyntagen til de særlige sociale hensyn, der gør sig gældende i denne sag, hvor mange af beboerne ikke har ressourcerne til at bo andre steder, samtidig med at brugernes rettigheder respekteres"*.

Og videre, at *"ønsket har været at få afsøgt løsningsmodeller til gavn for alle parter, herunder Corona Camping, campingpladsens beboere, Køge Kommune og naboer til campingpladsen, alt selvfølgelig inden for gældende lovgivning og mulighederne for dispensationer i henhold til samme. Derudover kan der blive tale om rettigheder som er opvundet, ikke nødvendigvis i henhold til gældende lov, men som desuagtet skal respekteres."*

Advokatens konkret løsningsforslag

Køge Kommune kan give landzonetilladelse til ændring af en del af Corona Campings arealanvendelse – ud fra et samfundsmæssigt hensyn, og da det ikke vil være i strid med beskyttelsesinteresserne i kommuneplanen.

Corona Camping skal opdeles i to områder; ét til fortsat campingplads og det andet område med landzonetilladelse til helårsbeboelse, evt. tidsbegrænset i fx 3 år med mulighed for forlængelse, hvis ikke der sker en udvidelse af helårsbeboelsen, eller med vilkår om gradvis afvikling under hensyntagen til de enkelte beboeres sociale forhold.

Ejer og kommune skal sammen konstruere det projekt - med alternative boligformer i form af fx "tiny-houses" eller lign. mindre boformer – som skal danne grundlag for en sagsbehandling.

Advokaten bemærker, at der er en overvejende sandsynlighed for at landzonetilladelsen påklages til Planklagenævnet af fx naboer eller DN. Inden en evt. klage behandles af Planklagenævnet vil kommunen få mulighed for at

3. januar 2018

komme med bemærkninger til klagen. Advokaten oplister i notatet en række argumenter, der i så fald kan fremføres.

Advokaten vurderer, at projektet ikke vil udløse lokalplanpligt, da der formentlig ikke er tale om en væsentlig ændring af det bestående miljø i og med at helårsbeboelsen har været konstant i formentlig flere årtier.

Advokaten henviser til *"flere kommuner, som vælger at give landzonetilladelse til etableringen af alternative boformer, fx"*:

- Økosamfundet Hyllegård Høje i Lejre Kommune
- Munksøgård i Roskilde Kommune
- Økosamfundet Dyssekilde i Hundested

Forvaltningens kommentar: Disse tre eksempler er alle lokalplanlagte områder i byzone i hhv. udkanten af Hvalsø, i Trekroner ved Roskilde og i Torup øst for Hundested. Eksemplerne er derfor ikke relevante eller sammenlignelige.

Retsfortabende myndighedspassivitet

Advokaten underbygger sit argument for en landzonetilladelse med en vurdering af, at Køge Kommune har mistet retten til at håndhæve lovgivningen som følge af kommunens passivitet og mange årige kendskab til helårsbeboelsen. Retsvirkningen heraf er, at påbuddet ikke skal efterleves af Corona Camping og beboerne. Det er dog advokatens anbefaling, at man forsøger at løse sagen ved dialog med Køge Kommune, da dette efter hans opfattelse vil være til størst mulig gavn for alle parter.

I relation til påstanden om passivitet har advokaten bedt kommunen sende følgende materialer:

- Oplysninger om, hvor lang tid kommunen har haft kendskab til helårsbeboelsen på pladsen.
- Be- eller afkræftelse af, hvorvidt kommunen er bekendt med, om der over for tidligere ejere af campingpladsen blev udstedt påbud med ophør af helårsbeboelse.
- Oplysning om på hvilket grundlag campingpladsen i 1962 blev etableret og godkendt. Evt. materiale, herunder korrespondance m.v. bedes fremsendt i overensstemmelse med reglerne om aktindsigt.
- Materiale vedr. fredningen for området, der kan kaste lys over, om fredningen er gennemført med fejlagtigt manglende respekt for den på daværende tidspunkt aktuelle helårsbeboelse, hvilket vil være af afgørende betydning for sagens videre udfald.
- Oplysning om, hvorvidt kommunen har haft kendskab til beboelse på pladsen i perioden 2002-2004.

Advokaten afslutter: *"Hvis ikke det er muligt at lovliggøre forholdene i samarbejde med kommunen, må den nærmere udstrækning af beboernes brugsrettigheder, herunder udstrækningen af om der er udvist retsfortabende myndighedspassivitet, formentlig skulle afklares ved anlæggelse af sag herom ved domstolene. Som nævnt indledningsvist i dette afsnit vil det dog efter min vurdering være i alle parter interesse at søge sagen løst via et samarbejde om en retlig lovliggørelse."*

3. januar 2018

Forvaltningens kommentarer til advokatens notat

Der er tale om et overvejende grundigt og nøgternt notat, der belyser sagen fra flere sider. Advokaten fremfører både argumenter, der taler Corona Campings sag, og juridiske argumenter eller praksis, der taler imod.

Myndighedspassivitet

Advokaten konkluderer, at kommunen har udvist passivitet i forhold til helårsbeboelse. Dette på trods af, at advokaten selv bringer betydelig tvivl om bl.a. meget begrænset retspraksis.

De eksempler, der nævnes, handler alle om småbyggeri – og ikke om et større antal helårsboliger på en planlagt campingplads.

Administration af Campingreglementet var indtil 2007 en opgave, der lå i amterne. Selv om Køge Kommune i dag har ansvaret for de planer, afgørelse mv. der stammer fra Skovbo Kommune, kan Køge Kommune ikke drages til ansvar for eventuelt kendskab til helårsbeboelse før 2007.

Forvaltningen lægger mest vægt på det forhold – som advokaten er enig i, at pladsens ejer som erhvervsdrivende *"har eller have vidst, at helårsbeboelse var ulovligt"*. Hertil kommer, at den tidshorisont, der kan diskuteres, er perioden 2007 – 2017, og ikke siden 1962.

Forvaltningen har ikke undersøgt, om nogen i kommunen har haft kendskab til helårsbeboelse på pladsen i perioden 2007-17. Kommunen har tidligere svaret følgende overfor Ankestyrelsen:

I forhold til overholdelse af – og tilsyn med Campingreglementet er det kommunens opfattelse, at ejer af pladsen har ansvaret for at opfylde kravene i Campingreglementet, herunder reglerne om helårsbeboelse. Kommunen har ansvaret for at føre tilsyn med at dette overholdes. Omfanget af tilsynspligten er ikke nærmere fastlagt i lovgivningen, og kommunen har besøgt de enkelte pladser efter behov i konkrete sager på plan- og miljøområdet.

Ifølge Lov om Det centrale personregister skal Kommunalbestyrelsen registrere en person, hvis eneste bolig er f.eks. en campingvogn, med adresse dér, hvor campingvognen befinder sig. Derfor er der borgere, der har folkeregisteradresse på Corona Camping.

Det er ikke Køge Kommunes praksis at henvise hjemløse eller andre borgere til Corona Camping. Vi er ikke bekendt med at der skulle være henvist borgere, men hvis det skulle være sket, er det en fejl.

Der har ikke været årlige afrapporteringer eller lignende om tilmeldte borgere mellem Borgerservice og Teknik- og Miljøforvaltningen.

Endelig er klagefristen for kommunens påbud overskredet, hvorved det må antages, at retlige spørgsmål i relation til påbuddet ikke længere kan påklages til Planklagenævnet.

Kommunens juridiske vurdering ang. passivitet

Kommunen har ikke udvist en sådan grad af passivitet i forbindelse med behandling af sagen om de ulovlige helårsbeboelser, at vi har fortabt muligheden for at håndhæve et påbud om fysisk lovliggørelse.

3. januar 2018

Det kan ikke uden videre lægges til grund, at kommunen har haft kendskab til den ulovlige helårsbeboelse siden 2004, hvor den nuværende ejer overtog. Det samme gør sig gældende under de forrige ejere tilbage fra 1962. Hvis ejeren mener, at kommunen allerede i 2004 eller 1960'erne vidste eller burde have vidst, at der var ulovlige forhold på campingpladsen, må han fremlægge konkret dokumentation herfor.

En af betingelserne for, at der kan være tale om retsfortabende myndighedspassivitet, er blandt andet, at ejeren ved, at myndigheden er bekendt med det ulovlige forhold og med rimelig grund har indrettet sig i tillid til, at den manglende myndighedsreaktion indebærer en form for accept eller godkendelse af ulovligheden. Det er i den forbindelse kommunens vurdering, at ejeren ikke med sikkerhed kan have vidst, at kommunen var bekendt med de ulovlige forhold. Derudover er det kommunens vurdering, at han ikke med rimelig grund har indrettet sig i tillid til, at den manglende reaktion var et udtryk for accept eller godkendelse. Der er tale om etablering af indtil flere ulovlige forhold, som ejeren burde vide ikke overholdte gældende lovgivning.

I forlængelse af ovenstående er det desuden en betingelse, at kommunen har kendt til forholdene, før der kan blive tale om passivitet. I den her sag er det indtil videre uklart, hvornår kommunen har fået kendskab til de ulovlige forhold. Kommunen kan derfor ikke uden videre bebrejdes en manglende reaktion på de ulovlige forhold, som er opstået uden kommunens kendskab.

I den forbindelse kan der imidlertid stilles spørgsmålstejn ved, om kommunen burde have vidst, at der var etableret ulovlige forhold i kraft af den tilsynsforpligtelse, som følger af campingreglementet. På trods af tilsynsforpligtelsen er hovedreglen dog, at kommunen rent faktisk skulle have haft kendskab til de ulovlige forhold. Heri ligger desuden, at kommunen først fra 2007 har haft tilsynsforpligtelsen efter nedlæggelse af amterne.

Det er desuden en betingelse, at ejeren har haft grund til at tro, at kommunens tavshed var udtryk for en form for accept af det ulovlige forhold. Der indgår derfor en vis grad af subjektivitet, hvor ejerens berettigede forventninger indgår. Her gælder det, som det er nævnt ovenfor, at ejeren burde have vidst, at der var tale om ulovlige forhold. Det må ikke være lettere at opnå en given tilstand ved efterfølgende lovliggørelse end ved korrekt ansøgning om tilladelse eller dispensation forud for etablering af forholdet.

I vurderingen af, om håndhævelse af påbuddet er fortabt ved passivitet har det også betydning, om der er andre tungtvejende hensyn som taler imod, at kommunen skulle have fortabt retten til at kræve lovliggørelse. Et eksempel på et tungtvejende hensyn er f.eks. hensynet til naboer. Der er kommet klager fra indtil flere naboer over gener fra campingpladsen. Selvom der som nævnt kan sættes spørgsmålstejn ved, hvornår kommunen blev bekendt med de ulovlige forhold, må hensynet til de berørte naboer veje tungere.

I forlængelse af ovenstående vedrørende kommunens tilsynsforpligtelse gælder det, at en lovbestemt tilsynsforpligtelse skærper kravene til

3. januar 2018

kommunen i forhold til muligheden for håndhævelse af et påbud. Det er derfor meget vigtigt, at kommunen reagerer hurtigt når påbuddet træder i kraft for at sikre, at forbuddet mod helårsbeboelse rent faktisk bliver håndhævet.

Landzonetilladelse til et antal boliger på en del af pladsen

Som nævnt ligger de tre eksempler fra Hvalsø, Trekroner og Torup alle i lokalplanlagte områder i byzone, og de er derfor ikke relevante eller sammenlignelige.

Praksis for nye boliger i landzone er restriktiv, og som udgangspunkt kan der kun tillades enkelte nye boliger i landsbyer eller andre samlede bebyggelser som huludfyldning eller afrunding. Det er rigtigt, at der altid skal tages hensyn til kommuneplanens beskyttelsesinteresser, og der kan tages samfundsmæssige eller personlige hensyn. Dog vil planlægningsmæssige hensyn veje tungt i sager om nye boliger.

Hvis der på nogen måde skal kunne argumenteres for en landzonetilladelse, er det i den rigtige retning, advokaten søger. Han har ikke oplyst, hvor mange boliger der tænkes på, men en placering omkring den nuværende bebyggelse på campingpladsen, vil stride mindst mod landskabelige og naturmæssige interesser. Og pladsens placering ved siden af et planlagt sommerhusområde med en del lovlige helårsboende pensionister er ikke frit i naturen eller i det åbne land – men dog langt fra planlagt landsby eller byzone.

Forvaltningen er enig med advokaten i, at en landzonetilladelse formentlig vil blive påklaget af naboer. Planklagenævnets praksis på området er kendt og klar:

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglerne er at forhindre byspredning i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Det følger af formålsbestemmelsen, at landzonereglerne skal administreres på baggrund af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn og andre samfundsmæssige interesser, f.eks. trafikale hensyn samt hensynet til erhvervslivets muligheder for vækst og udvikling.

Områder i landzone skal som udgangspunkt friholdes for anden spredt og uplanlagt bebyggelse m.v. end den, der er nødvendig for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri. Udover at værne om natur og landskab er varetagelsen af de primære erhvervsinteresser blandt de hensyn, der ligger bag landzonereglerne.

Efter hidtidig praksis lægges der stor vægt på lovens almene formål, uanset at den enkelte sags betydning er begrænset. I vurderingen indgår derfor overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidige lignende sager.

Efter hidtidig praksis meddeles som altovervejende hovedregel afslag på ansøgninger om at opføre fritliggende boliger i det åbne land og

3. januar 2018

ansøgninger om at opføre boliger i landområder med spredt bebyggelse.

Den hidtidige praksis hviler på det synspunkt, at nye boliger i landzone bør baseres på planlægning – typisk lokalplanlægning – hvor offentligheden inddrages i forhold til kommunens overvejelser om bl.a. landsbyens kvaliteter og muligheder for placering af ny bebyggelse. Udviklingen af området bør således ikke ske ved enkeltstående tilladelse.

Forvaltningen vurderer, at Planklagenævnet vil ophæve en landzonetilladelse til et større antal helårsboliger, og udtale at der er lokalplanpligt, som det skete med tilladelsen til socialt og kulturelt samlingssted med restaurant.

Hvis et landzoneprojekt på nogen måde skal kunne gennemføres, skal de naboer, der klager, inddrages i processen. Da sommerhusområdet allerede kan bebos lovligt af pensionister hele året, er det forvaltningens vurdering, at det ikke er helårsboliger i sig selv, der er et problem. Klagerne går på de samlede aktiviteter på pladsen med arrangementer, helårsbeboelse, udøvelse af virksomheder og den afledte trafik – aktiviteter der i forskelligt omfang ikke er lovlige. Så længe der er uenighed mellem campingpladsen og nogle af naboerne er det svært at forestille sig et landzoneprojekt til boliger, der ikke vil blive påklaget.

Det samme gælder, hvis en løsning søges gennem en lokalplan. Også her skal naboerne inddrages, og Erhvervsstyrelsen vil formentlig håndhæve Fingerplanens restriktive regler om nye boliger.

Forvaltningen anbefaler, at påbuddet skal stå ved magt, så campingpladsen indrettes og drives efter campingreglementet.