



HORESTA
[REDACTED]

Dato: 03-12-2025
Enhed: Kommunalret
Sagsbeh.: DLA
Sagsnr.: 2024 - 11977
Dok. nr.: 338287

Kommunale autocamperpladser med mulighed for overnatning

1. Indledning

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på baggrund af en henvendelse fra HORESTA besluttet at udtale sig om det generelle spørgsmål om kommuners mulighed for at drive autocamperpladser på kommunale arealer med mulighed for overnatning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet afgiver udtalelsen som ressortministerium for de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse - de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Det er ministeriets opfattelse, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler på kommunale arealer, herunder kommunale lystbådehavne, kan have pladser til autocampere med mulighed for overnatning og brug af eventuelle faciliteter, herunder en kommunal lystbådehavns faciliteter. Det er en forudsætning, at der er tale om arealer med forholdsvis begrænset service og standard. Om det er tilfældet, beror på en konkret vurdering af de samlede forhold. Det er endvidere en forudsætning, at der opkræves markedspris.

Nedenfor følger først en gennemgang af sagens baggrund og retsgrundlag og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets retsopfattelse.

2. Sagens baggrund

Plan- og Landdistriktsstyrelsen videresendte den 26. september 2024 en henvendelse af 5. september 2024 fra HORESTA til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Styrelsen vedlagde en kopi af sit svar af 26. september 2024.

HORESTA har i sin henvendelse af 5. september 2024 blandt andet anført følgende:

"Den situation, som HORESTA ønsker svar på er den, hvor en kommune anlægger egentlige pladser, hvor autocampere kan parkere og overnatte, nogle steder med og nogle steder uden tiudsbegrænsning, men hvor der betales et fast gebyr herfor.

[...]

Herved bliver autocamperpladser, som udbydes af kommunerne og er anlagt på kommunal grund, direkte konkurrenter til de etablerede campingpladser, som har skullet opnå godkendelse efter campingreglementet, hvilket antages ikke at være tilfældet for de kommunalt anlagte autocamperpladser.

Det er HORESTA's opfattelse, at det der foregår på disse pladser reelt er camping – selvom både kommunerne og autocamperne selv vil sige at der «kun» er tale om rastning - og at pladserne derved reelt udgør et fulgyldigt alternativ til etablerede campingpladser.

[...]

Yderligere er det HORESTA's opfattelse, at det ikke er en kommunal opgave at tilbyde sådanne overnattingspladser mod betaling, idet det efter HORESTA's opfattelse strider mod kommunalfuldmagtens regler om, at kommunerne ikke selv må drive eller give direkte eller indirekte støtte til handel, håndværk og industri.”

Endvidere har HORESTA i sin henvendelse nævnt to kommuner, der har autocamperpladser i forbindelse med bl.a. kommunale lystbådehavne.

Plan- og Landdistriktsstyrelsen har i sit svar til HORESTA af 26. september 2024 blandt andet anført følgende:

”Mht. sager om kommunalt ejede arealer, hvor kommunen har anlagt en autocamperplads, og der opkræves et beløb pr. overnatning, er det spørgsmålet, om der er tale om en parkeringsplads eller et areal, der reelt anvendes som campingplads, og derfor burde have en tilladelse efter campingreglementet.

Ad. Campingpladser

Problemstillingen ift. om der reelt er tale om en campingplads ved udlejning af et areal til camping i mere end 5 uger om året, kan man læse specifikt om dette i afsnit 3.1.3 og 3.1.4 i vejledningsnotatet om autocampere. Heraf fremgår det, at det er op til kommunen som tilsynsmyndighed efter campingreglementet at vurdere, om der bør meddeles en tilladelse efter campingreglementet.

Planklagenævnet er klagemyndighed for afgørelser truffet efter campingreglementet.

[...]

Øvrige regler

Hvis f.eks. en campingpladsejer/forpagter oplever utilfredsstillende forhold omkring autocamperes ophold i en kommune, er der mulighed for at indbringe kommunens afgørelse eller praksis for Tilsynet – Ankestyrelsen. Tilsynet - Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommuner og regioner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Mht. spørgsmålet om det er i strid med kommunalfuldmagten, at kommuner anlægger autocamperpladser til overnatning mod betaling, har styrelsen d.d. videresendt jeres spørgsmål til Indenrigs- og Sundhedsministeriet med henblik på, at de kan besvare jeres spørgsmål herom.”

3. Retsgrundlaget

3.1. Den skrevne lovgivning

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har til brug for sagen indhentet bidrag fra Transportministeriet, som den 20. august 2025 har udtalt følgende om, hvorvidt der er lovgivning på ministeriets område, der regulerer spørgsmålet om, hvorvidt kommuner kan drive autocamperpladser, herunder med mulighed for overnatning (en fodnote er udeladt):

”Indledningsvist skal det bemærkes, at der ikke findes lovgivning på Transportministeriets område, der specifikt regulerer den omtalte situation med kommuners adgang til at etablere parkeringspladser til autocampere mod betaling af et fast gebyr.

Nedenfor redegøres for lovgivning, der i en vis udstrækning vurderes at have relevans for anmodningen.

A. Lov om offentlige veje § 90

Efter vejlovens § 90, stk. 1, kan vejmyndigheden kræve betaling for benyttelse af særligt indrettede offentlige parkeringspladser og -anlæg for motorkøretøjer til dækning af udgifterne ved indretningen og driften af sådanne pladser og anlæg samt til tilsyn med de parkerede motorkøretøjer.

Efter vejlovens § 90, stk. 2, kan vejmyndigheden med politiets samtykke bestemme, at der på parkeringspladser, parkeringsanlæg eller andre arealer på offentlige veje, hvor der ønskes en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer, opkræves en betaling for parkering, der kan sættes i forhold til det tidsrum, motorkøretøjerne holder parkeret.

Efter forarbejderne til loven kan vejmyndigheden ”opkræve en betaling for benyttelse af særligt indrettede parkeringspladser og -anlæg for motorkøretøjer på vejarealet. Indtægten fra en sådan ordning skal benyttes til at dække udgifterne ved indretningen og driften af parkeringspladsen, herunder udøvelsen af tilsyn med de parkerede motorkøretøjer.

Disse pladser og anlæg indrettes typisk i forbindelse med større indkøbscentre, trafikknudepunkter, idrætsanlæg eller seværdigheder mv. Formålet med disse parkeringsanlæg og parkeringspladser er at sikre rimelige parkeringsfaciliteter for trafikanterne med ærinde til den pågældende, særligt trafikskabende lokalitet, og betalingen tjener således ikke primært et færdselsregulerende formål.

Efter stk. 2 kan vejmyndigheden – med politiets samtykke – bestemme, at der skal opkræves en betaling med henblik på at begrænse parkering på bestemte steder i kommunen, typisk de bytætte og stærkt trafikerede områder. Betalingen kan sættes i forhold til det tidsrum, hvor motorkøretøjerne holder parkeret. Bestemmelsen tager ikke stilling til, hvor stor en betaling der må opkræves, og er ikke til hinder for, at der opkræves forskellige betalinger fra forskellige grupper af køretøjer eller trafikanter ud fra saglige hensyn.

Forskellen mellem de to bestemmelser i stk. 1 og 2 går således ikke primært på typen af parkeringsplads, men på formålet med betalingen. Stk. 2 er den oftest anvendte hjemmel for betalingsparkeringsordninger på offentlige veje.

Kravet vedrørende parkeringsbetaling efter forslagets stk. 2 er, at betalingsordningen skal være trafikalt begrundet og have et trafikadfærdsregulerende formål.”

Det bemærkes, at vejloven alene finder anvendelse på offentlige veje, som defineret i lovens § 3, stk. 1, nr. 2, hvoraf det fremgår, at der er tale om veje, gader, broer og pladser, der er åbne for almindelig færdsel, og som administreres af stat eller kommune. Det er Transportministeriets forståelse, at adskillige lystbådehavne, som nævnes i Indenrigs- og Sundhedsministeriets henvendelse, er kommunalt ejede havne, hvor vejene inden for havnens areal ikke er offentlige veje i vejretlig forstand, men derimod private fællesveje eller rent private veje.

B. Færdselsloven

Færdselsloven indeholder ikke en generel regel som er til hinder for, at man overnatter i sit parkerede køretøj, som eksempelvis en autocamper.

Færdselslovens generelle parkeringsregler i §§ 28-29 gælder for autocampere som for andre køretøjer.

Efter færdselslovens § 92, stk. 1, kan vejmyndigheden for en offentlig vej med samtykke fra politiet træffe færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning. Der kan bl.a. træffes bestemmelse om parkering og standsning.

Det skal bemærkes, at såfremt der i øvrigt varetages saglige hensyn, er der ikke noget til hinder for, at en kommune i medfør af færdselslovens § 92, stk. 1, nr. 1, forbeholder parkeringspladser til autocampere.

Som udgangspunkt skal disse foranstaltninger tilkendes gives ved afmærkning i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat i medfør af § 95, stk. 1 og 3, jf. færdselslovens § 92 c, stk. 4, 1. pkt.

Når foranstaltningerne ikke er begrænset til en bestemt strækning, og de regulerer parkering og standsning, kan vejmyndigheden dog i visse tilfælde i stedet vælge at offentliggøre foranstaltningerne i en lokal bekendtgørelse, jf. færdselslovens § 92 c, stk. 4, 2. pkt. Denne mulighed har vejmyndigheden alene, når foranstaltningen regulerer parkering og standsning med påhængskøretøjer, køretøjer med tilladt totalvægt over 3.500 kg (tunge køretøjer) eller særligt indrettede køretøjer, eller når foranstaltningen alene udvider det område, hvor der lovligt kan parkeres, jf. færdselslovens § 92 c, stk. 4, 2. pkt.

Transportministeriet har tidligere slået fast efter fortolkning af forarbejderne, at en autocamper ikke generelt anses for at være et "særligt indrettet køretøj".

Det er således muligt ved lokale bekendtgørelser at fastsætte særlige regler om standsning og parkering for tunge køretøjer som autocampere. Såfremt autocamperen vejer under 3.500 kg er der alene adgang til at fastsætte udvidende parkeringsbestemmelser.

C. Transportministeriets vurdering

Bestemmelserne i vejloven og færdselsloven omhandler udelukkende parkering og færdselsmæssig regulering, og omfatter ikke den konkrete situation, hvor en kommune etablerer og driver autocamperpladser med overnatning som selvstændig aktivitet. Der er således ikke tale om en udtømmende regulering i Transportministeriets ressortområde."

Følgende fremgår af § 1, stk. 1-4, og § 2 i bekendtgørelse nr. 319 af 28. marts 2019 om tilladelse til udlejning af arealer til camping og om indretning og benyttelse af campingpladser (campingreglementet):

"§ 1. Bekendtgørelsen gælder for campingpladser og udlejere heraf.

Stk. 2. Ved campingpladser forstås arealer, som erhvervsmæssigt eller for et længere tidsrum end seks uger årligt udlejes eller fremlejes til dag- og natophold i campingenheder.

Stk. 3. Ved campingenheder forstås telte, campingvogne eller andre transportable konstruktioner, f.eks. campingbiler o.l. og campinghytter, herunder campingværelser og trætophytter.

Stk. 4. Ved udlejere forstås ejere og brugere af fast ejendom, der har fået tilladelser efter § 2, stk. 1.
[...]

§ 2. Kommunalbestyrelsen kan meddele ejere og brugere af fast ejendom tilladelse til erhvervsmæssigt eller for et længere tidsrum end seks uger årligt at udleje eller fremleje ejendommen eller dele af denne til camping.

Stk. 2. En tilladelse efter stk. 1 må kun meddeles, hvis campingpladsen har en kapacitet på mindst 100 campingenheder. Dette gælder dog ikke
1) for campingpladser, som var lovligt i drift den 6. februar 2000,
2) for campingpladser på de små øer, eller
3) hvis der foreligger ganske særlige omstændigheder, der gør det ubetænkeligt at tillade en mindre kapacitet."

3.2. Kommunalfuldmagtsregler

Kommunalfuldmagtsregler finder alene anvendelse i det omfang, en kommunal opgavevaretagelse ikke er udtømmende reguleret i den skrevne lovgivning.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. Dette kriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er begrundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder.

Det er videre antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Denne afgrænsning beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver der henhører under henholdsvis den private sektor og den offentlige sektor. Herudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, til at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt hensyn til kommunens økonomi.

De ovennævnte grundsætninger indebærer, at en kommune som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan varetage hotelvirksomhed eller yde støtte til privates varetagelse af sådan virksomhed.

Der henvises til Karsten Revsbech m.fl., Kommunernes opgaver, 4. udg., 2023, s. 167 ff., Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i Grundtræk, 3. udg. 2020, s. 77 ff., Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, s. 155, Jens Garde, Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup, Kommunalret, 5. udg. 2023, s. 61 ff., Frederik Gammelgaard, Kommunal erhvervsvirksomhed, 2004, s. 141 ff., Rikke Søgaard Berth, Kommunalret for praktikere – I, 2024, s. 28 ff. og Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, s. 763 ff.

Følgende fremgår af betænkning 1153/1988 om kommunerne og erhvervspolitikken, s. 87:

”Selvom det ikke kan udelukkes, at der herved påføres hotelerhvervet konkurrence, kan kommunerne ifølge gammel praksis lovligt etablere og støtte vandrehjem og campingpladser. Kommunernes muligheder på disse områder må ses i sammenhæng med kommunernes adgang til at fremme turismen i området.”

Det antages således i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan støtte eller etablere og drive vandrehjem og campingpladser. Baggrunden herfor er kommunernes almindelige interesse i at tilvejebringe og stille faciliteter til rådighed for borgernes fritidsaktiviteter og at fremme turismen i kommunen.

En kommune kan dog alene drive eller yde støtte til et vandrerhjem eller en campingplads med en forholdsvis begrænset service og standard, der ikke kan sammenlignes med f.eks. hoteller, kroer og moteller.

Det vil bero på en konkret vurdering af de samlede forhold på det pågældende vandrerhjem eller den pågældende campingplads, om vandrerhjemmet eller campingpladsen kan anses for at have en sådan forholdsvis begrænset service og standard, at en kommune lovligt vil kunne yde støtte eller forestå driften af det pågældende vandrerhjem eller den pågældende campingplads.

Der henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets notat af 26. maj 2003, resumédata-basen 03.5.3., der er suppleret af det daværende Social- og Indenrigsministeriums udtalelse af 9. oktober 2019, resumédata-basen 19.3.1. Der henvises desuden til Inger Mogensen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, s. 71 ff., Frederik Gammelgaard, Kommunal erhvervsvirksomhed, 2004, s. 145 ff., Karsten Revsbech m.fl., Kommunernes opgaver, 4. udg., 2023, s. 275 f. og Rikke Søgaard Berth, Kommunalret for praktikere – I, 2024, s. 40.

I den nævnte udtalelse af 9. oktober 2019 fremhævede det daværende Social- og Indenrigsministerium, at det vil det bero på en konkret vurdering af de samlede forhold på det pågældende vandrerhjem, om vandrerhjemmet kan anses for at have en sådan forholdsvis begrænset service og standard, at en kommune lovligt vil kunne yde støtte eller forestå driften af det pågældende vandrerhjem.

Ministeriet fandt, at navnlig standarden af det pågældende vandrerhjemms forplejningstilbud, de faciliteter, der traditionelt er en del af et vandrerhjem såsom gæstekøkken, opholdsstue, egen rengøring, anvendelse af eget eller lejet sengelinned m.v. og øvrige serviceydelser i forbindelse med vandrerhjemmet, skal inddrages i vurderingen.

Det var ministeriets opfattelse, at der i et vist omfang skal lægges vægt på, om et vandrerhjem i øvrigt stiller ydelser til rådighed, der kan sammenlignes med f.eks. hoteller, kroer og moteller, eller som i øvrigt går ud over, hvad der må betegnes som forholdsvis begrænset service og standard. Det kan f.eks. være i forhold til morgenmad og øvrige kost- og drikkevaretilbud, om det er muligt at vaske på vandrerhjemmet, kvaliteten og størrelsen af fællesarealerne og andre ydelser og forhold på vandrerhjemmet.

Det antages i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommuner med hjemmel i almindelige kommunalfuldmagtsregler kan yde tilskud til sports- og fritidsaktiviteter, herunder til etablering og drift af lystbådehavne, ligesom en kommune selv kan eje og drive en lystbådehavn.

Der henvises til Karsten Revsbech m.fl., Kommunernes opgaver, 4. udg., 2023, s. 87 f. og s. 477, og til det daværende Indenrigsministeriums udtalelse af 18. december 1992 (resumédata-basen 92.3.15.).

Når kommuner undtagelsesvis kan sælge varer eller ydelser med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler, skal det ske til markedspris for at undgå konkurrenceforvridning i forhold til den private sektor. Salg kan dog ikke ske til under kostprisen, uanset at markedsprisen ligger under kostprisen.

Ved markedspris forstås den højeste pris, som kan opnås for en vare eller en ydelse på det almindelige marked, dvs. hvad der kan opnås i handel ogandel. Kommunerne skal udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at undersøge, hvad markedsprisen er for den pågældende vare eller ydelse.

Fastsættelse af markedsprisen kan som udgangspunkt ske på grundlag af en undersøgelse af markedet for den pågældende vare/ydelse. Undersøgelsens karakter afhænger bl.a. af, om der er tale om en standardydelse, hvor der kan indhentes oplysninger fra leverandører af sammenlignelige produkter, eller om der er tale om en mere individualiseret ydelse, hvor der kan indhentes en vurdering fra en række vurderingsmænd.

Markedsprisen må dog fastsættes mere skønsmæssigt, hvor de administrative omkostninger til en nærmere undersøgelse af markedet ikke står mål med varens eller ydelsens værdi.

Der henvises til det daværende Indenrigs- og Boligministeriums meddelelse om prisfastsættelse ved udførelse af kommunal og regional erhvervsvirksomhed af 6. august 2021 (resumédatabasen 21.3.2.).

4. Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering

I det omfang spørgsmålet om kommuners adgang til at drive autocamperpladser med mulighed for overnatning ikke er reguleret i lovgivningen, skal spørgsmålet vurderes efter kommunalfuldmagtsregler.

Der er ikke bestemmelser i den skrevne lovgivning på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område, der regulerer spørgsmålet om kommuners mulighed for at drive autocamperpladser på kommunale arealer med mulighed for overnatning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lægger på baggrund af Transportministeriets svar til grund, at spørgsmålet ikke er reguleret i Transportministeriets lovgivning. Transportministeriet har således oplyst, at bestemmelserne i vejloven og færdselsloven udelukkende omhandler parkering og færdselsmæssig regulering, og ikke omfatter den situation, hvor en kommune etablerer og driver autocamperpladser med overnatning som selvstændig aktivitet. Transportministeriet har endvidere oplyst, at der ikke er tale om en udtømmende regulering på Transportministeriets ressortområde. Bestemmelserne i vejloven og færdselsloven regulerer endvidere ikke, i hvilket omfang det er lovligt for en kommune at etablere de foranstaltninger, der er reguleret i de nævnte love.

Tilsvarende regulerer campingreglementet heller ikke, om kommuner kan drive autocamperpladser med mulighed for overnatning. Indenrigs- og Sundhedsministeriet henviser til Plan- og Landskabsstyrelsens svar af 26. september 2024 til HORESTA.

På den baggrund skal spørgsmålet om lovligheden af kommuners drift af autocamperpladser med mulighed for overnatning efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse vurderes ud fra kommunalfuldmagtsregler.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vurderer ud fra den i afsnit 3.2 beskrevne praksis, at kommuner i medfør af kommunalfuldmagtsregler kan drive autocamperpladser med mulighed for overnatning, herunder i forbindelse med kommunale lystbådehavne, med en forholdsvis begrænset service og standard.

Ministeriet lægger vægt på, at kommuner efter kommunalfuldmagtsregler kan drive campingpladser med en forholdsvis begrænset service og standard, ligesom kommuner kan drive lystbådehavne. Baggrunden for dette er, som det er antaget i de kommunale tilsynsmyndighedernes praksis, den lovlige kommunale interesse i at tilvejebringe og stille faciliteter til rådighed for borgernes fritidsaktiviteter og at fremme turismen i kommunen.

Det er ministeriets opfattelse, at der i forbindelse med en kommunes drift af autocamperpladser med mulighed for overnatning er tale om de samme lovlige kommunale interesser. Når en kommune efter gældende praksis kan drive campingpladser med en forholdsvis begrænset service og standard, må en kommune ud fra samme hensyn kunne drive autocampering med mulighed for overnatning med en forholdsvis begrænset service og standard.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at det er lovligt efter kommunalfuldmagtsregler, at der på kommunale arealer, herunder i forbindelse med kommunale lystbådehavne, er pladser til autocampere med mulighed for overnatning og brug af eventuelle faciliteter, herunder en kommunal lystbådehavns faciliteter.

Det er en forudsætning, at der er tale om arealer med forholdsvis begrænset service og standard. Om det er tilfældet, beror på en konkret vurdering af de samlede forhold.

Det er også en forudsætning, at pladserne udlejes til markedspris for at undgå konkurrenceforvridning i forhold til den private sektor.

Kommuner skal være opmærksomme på, om der er andre regler end kommunalfuldmagtsregler, som kommuner skal iagttage i forbindelse med kommunale autocamperpladser med mulighed for overnatning, herunder campingreglementet.

Hvis det er HORESTAs opfattelse, at der er kommuner, der ikke overholder reglerne på området, kan HORESTA rette henvendelse til Ankestyrelsen, der varetager det almindelige tilsyn med kommuner og regioner.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet offentliggør denne udtalelse i Resumédata-basen på ministeriets hjemmeside.

En kopi af denne udtalelse er sendt til Ankestyrelsen, Plan- og Landdistriktsstyrelsen og Transportministeriet.

Med venlig hilsen

Dorthe Langelund