



ØSTRE LANDSRET
DOM
afsagt den 3. juli 2020

Sag BS-9891/2019
(22. afdeling)

Københavns Kommune

og

Frederiksberg Kommune
(advokat Anne Sophie K. Vilsbøll for begge)

mod

Vejdirektoratet
(advokat Kim Christian Højmark)

Biintervenient:
KL
(advokat Anne Sophie K. Vilsbøll)

Landsdommerne Michael Kistrup, Alex Puggaard og Susanne Lehrer (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Københavns Byret den 9. november 2018. Ved kendelse af 4. marts 2019 er sagen henvist til behandling ved landsretten efter retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen angår Københavns Kommunes og Frederiksberg Kommunes opkrævning af betaling for opstilling af containere og byggemateriel på offentligt vejareal i forbindelse med bygge-, istandsættelses- og renoveringsarbejder.

Påstande

Sagsøgerne, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune, har nedlagt følgende påstande:

- 1) Vejdirektoratets afgørelse af 9. maj 2018 vedrørende Reconor A/S' klage over Københavns Kommunes opkrævning af betaling (dok nr. 18/02541-6) ophæves og hjemvises til Vejdirektoratet med henblik på fornyet behandling.
- 2) Vejdirektoratets afgørelse af 9. maj 2018 vedrørende Reconor A/S' klage over Frederiksberg Kommunes opkrævning af betaling (dok.nr. 18/02191-4) ophæves og hjemvises til Vejdirektoratet med henblik på fornyet behandling.
- 3) Vejdirektoratets afgørelse af 9. maj 2018 vedrørende Balco Kontech A/S' klage over Frederiksberg Kommunes opkrævning af betaling (dok nr. 18/00891-13) ophæves og hjemvises til Vejdirektoratet med henblik på fornyet behandling.

Sagsøgte, Vejdirektoratet, har påstået frifindelse.

Landsretten har forstået påstandene således, at påstand 1 er nedlagt af Københavns Kommune, mens påstand 2 og 3 er nedlagt af Frederiksberg Kommune.

Sagens baggrund og hovedspørgsmål

Ved de indbragte afgørelser af 9. maj 2018 har Vejdirektoratet ophævet Københavns Kommunes afgørelse af 5. februar 2018 og Frederiksberg Kommunes afgørelser af 11. og 31. januar 2018 og hjemvist sagerne til fornyet behandling. Kommunerne afviste ved de ophævede afgørelser at genoptage en række sager om opkrævning af betaling for opstilling af containere og byggemateriel på offentligt vejareal. Vejdirektoratet har ved afgørelserne af 9. maj 2018 fundet, at kommunerne ikke kunne stille vilkår om betaling for tilladelse til råden over vejareal, og at kommunerne derfor var forpligtede til at genoptage sagerne.

Sagsøgernes påstand 1 angår Vejdirektoratets afgørelse af 9. maj 2018 vedrørende Københavns Kommunes opkrævning af 73.508 kr. for tilladelse til opstilling af 61 åbne containere forskellige steder i Københavns Kommune.

Sagsøgernes påstand 2 angår Vejdirektoratets afgørelse af 9. maj 2018 vedrørende Frederiksberg Kommunes opkrævning af betaling for tilladelse til opstilling af 10 åbne containere forskellige steder i Frederiksberg Kommune.

Sagsøgernes påstand 3 angår Vejdirektoratets afgørelse af 9. maj 2018 vedrørende Frederiksberg Kommunes opkrævning af betaling for tilladelse til opstilling af en skurvogn, en åben container, en lukket container og en borerig på Worsaaesvej i Frederiksberg Kommune.

Det er oplyst, at opstillingen af containere og byggemateriel i samtlige sager er sket til brug for bygge-, istandsættelses- eller renoveringsarbejder på ejendomme beliggende i tilknytning til vejarealet, og at arbejderne i alle tilfælde er udført af professionelle byggefirmaer, entreprenører mv. efter aftale med facadeejerne, der bl.a. omfatter ejer- og andelsboligforeninger. Desuden er ansøgningerne om tilladelse til opstillingen af containere mv. ikke indgivet af facadeejerne, men indgivet enten af byggefirmaet, entreprenøren mv. eller af City Container A/S, der bl.a. driver virksomhed ved udlejning af containere til andre erhvervsdrivende.

Sagen for landsretten angår herefter, om udnyttelsen af vejarealerne under disse omstændigheder kan anses for at være sket i et forretningsmæssigt øjemed, og om Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune således var berettigede til efter vejlovens § 80, stk. 2, at opkræve betaling for opstillingen af containere mv. på vejarealerne.

Sagsfremstilling

Københavns Kommunes og Frederiksberg Kommunes regulativer m.m. indtil 2015

Der er for landsretten fremlagt regulativer m.m. for Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune, der viser, at kommunerne i en længere årrække har opkrævet betaling for råden over vejarealer, herunder for opstilling af containere.

I politivedtægten for København af 1. marts 1913 hedder det:

”§ 11.

Stk. 1. Paa offentlig Gade, Vej eller Plads maa ingen tage Stade, opstille Bod, Skur eller lignende for at udsælge Varer eller drive anden Forretning uden Tilladelse fra Politiet, og, naar Tilladelse er meddelt, ikke udenfor den anviste Plads.

...

Stk. 6. De i nærværende Paragrafs 1ste og 5te Stykke ommeldte Tilladelser maa kun gives efter forud indhentet Samtykke fra Magistraten og - bortset fra private Gader, Veje og Pladser - mod Erlæggelse af den Afgift, som af Magistraten for hvert Tilfælde fastsættes.

...

Ad § 11

...

For Stader paa offentlig Gade, Vej eller Plads betales følgende Afgift til Torvedirektoratet, Gl. Strand 48:

For Handel med Dag- og Ugeblade fra Avishuse:	10 Kr. pr. Md.
- — fra Vogn, Bod eller lign. med Frugt, Pølser, Smørrebrød, Kaffe m. Brød:	8 — - —
- — med Fisk, Blomster og Nødder (fra Vogn)	6 — - —
- — med Aviser fra Taske, Ramme, Reol o. l.	4 — - —
Stade til Skopudsning, Friluftsfotografering, Handel	

med Saft og Sodavand samt Blomster fra Kurv eller
Spand 2 - - -"

Af bestemmelser om råden over vejareal m.m. i Københavns Kommune, vedtaget af Københavns Borgerrepræsentation den 28. februar 1991, fremgår:

"§ 1. Ansøgning om tilladelse

1. Råden over vejareal og areal i kommunale parker kræver magistratens tilladelse i hvert enkelt tilfælde.

...

§ 3. Ansvar, gebyr m.m.

...

5. Afgift/gebyr for råden over vejareal og kommunens tilsyn kan kræves, jfr. nærmere under de enkelte bestemmelser, samt afgiftsbilaget. Indehaverne af en tilladelse hæfter fortsat for den afgift, der påløber indtil afmelding har fundet sted. Forslag om afgiftsforhøjelse ud over pristalsregulering vil blive forelagt for borgerrepræsentationen i forbindelse med de årlige budgetter.

...

§ 6. Skurvogne og lignende på vejareal

1. Anbringelse på vejareal af skurvogne, stilladser, containere, afsætningslad, mobilkraner, skylifte og lignende uden tilslutning af forsynings-, kommunikations- og afløbsanlæg ... Ved placering på betalingsparkeringspladser betales afgift.

2. Anbringelse af skur og toiletvogne m.m. med tilslutning af forsynings-, kommunikations- og afløbsanlæg forudsætter skriftlig tilladelse ... Ved udstedelse af tilladelse forlanges sikkerhedsstillelse samt gebyr for tilsyn. Ved placering på betalingsparkeringspladser betales afgift."

I almindelige bestemmelser for råden over vejareal m.m. i Københavns Kommune fra 1999 hedder det:

"Myndighed

§ 1. Tilladelse til råden over vejareal og areal i kommunale parker kræver kommunens tilladelse.

...

Afgifter

§ 5. Borgerrepræsentationen fastsætter principperne for opkrævning af bruger- og /eller serviceafgifter. Ethvert forslag om afgiftsforhøjelser ud over pristalsregulering og ændringer i grundværdier forelægges Borgerrepræsentationen i forbindelse med de årlige budgetter.

Stk. 2. Betingelser om opkrævning af bruger- og/eller serviceafgifter anføres under de konkrete bestemmelser.

...

Anbringelse af bygge- og anlægsmateriel m.v.

§ 8. Tilladelse til anbringelse af bygge- og anlægsmateriel, herunder opstilling af plankeværker/indretning af arbejdspladser med skurvogne,

toiletvogne, containere, afsætningslad, mobilkraner, lifte, stilladser og lignende på vej- og parkareal ansøges.

...

Stk. 4. Tilladelse efter stk. 1 betinges af en bruger- og serviceafgift, jf. vedlagte afgiftsfortegnelse."

Af bemærkningerne til bestemmelserne fremgår:

"Bygge- og anlægsmateriel herunder stilladser, toiletvogne, containere, byggepladser m.v.

Der opkræves en brugerafgift pr. opstillet container, skur og toiletvogn pr. dag. Afgiften varierer efter parkeringszone således:

Rød zone	100 kr. pr. dag pr. enhed
Gul zone	80 kr. pr. dag pr. enhed
Grøn zone	50 kr. pr. dag pr. enhed
Blå zone	25 kr. pr. dag pr. enhed

Udenfor parkeringszoner betales brugerafgift som i blå zone.

En enhed, dvs. en container, skurvogn eller toiletvogn forudsætter at have en max. længde på 6 meter. Enheder med længder over 6 meter betaler afgift pr. antal enheder.

Brugerafgiften svarer til nugældende afgiftsopkrævning. Dog er afgiftsområdet som noget nyt udvidet til hele byen."

Det hedder i bestemmelser for midlertidig opstilling af materiel i København 2015:

"Du skal altid søge om tilladelse/samtykke til at anbringe følgende på offentlige veje/private fællesveje: Bygge- og anlægsmateriel, opstilling af plankeværker, indretning af arbejdspladser med skurvogne, toiletvogne, containere, afsætningslad, mobilkraner, lifte, stilladser osv.

...

Priser

Der skal ikke betales afgifter på private fællesveje. På offentlige veje skal der betales en afgift for det areal der rådes over. Afgiften er pr. enhed pr. dag (én enhed = 15m³) ugens 7 dage. Bliver materiellet ikke afmeldt den dato, hvor det fjernes fra vejarealet, fortsætter betalingen til den dato, hvor det bliver afmeldt. Se priserne på <http://www.kk.dk/indhold/container-og-stilladser>."

Af Frederiksberg Kommunes regulativ for råden over vejarealer, der trådte i kraft den 1. januar 1999, fremgår bl.a.:

"§ 2. Ansøgning om tilladelse

Stk. 1. Råden over vejarealer og areal i kommunale parker kræver Frederiksberg Kommunes tilladelse i hvert enkelt tilfælde.

...

§ 6. Afgifter og sikkerhedsstillelse

Stk. 1. Afgifter for råden over vejarealer kan kræves. Afgiftstakster fastsættes en gang årligt af kommunalbestyrelsen. Taksterne fremgår af "Takstbladet for råden over offentlige vejarealer i Frederiksberg Kommune".

...

§ 9. Skurvogne og lignende

Stk. 1. Ansøgning om tilladelse til anbringelse af skurvogne, containere, stilladser, mobilkraner, lifts og lignende sendes til Vej- og matrikelafdeling."

Af forvaltningens indstilling til kommunalbestyrelsen i forbindelse med vedtagelsen af regulativet fremgår det, at gebyret for anbringelse af skurvogne, containere, stilladser, mobilkraner, lifte m.v. fastsættes til 25 kr. pr. dag.

Øvrige oplysninger

Der er i sagen fremlagt Trafikministeriets brev af 9. april 1991 til Folketingets Ombudsmand, som gengivet i UfR 2003.841H.

Desuden er fremlagt en korrespondance mellem Københavns Kommunes advokat og Trafikministeriet om et møde afholdt den 5. februar 1997 mellem kommunen og ministeriet. Anledningen var, at kommunen ønskede at ændre sine bestemmelser om opkrævning af afgift for råden over offentligt vejareal, og der var på mødet en uformel drøftelse af mulighederne for afgiftsopkrævning for forskellige former for råden over offentligt vejareal.

I et svar til Folketinget (besvarelse af spørgsmål S 1593) om afgiftsbetingelser for opstilling af reklame- og vareudstillinger har den daværende trafikminister den 27. februar 2001 bl.a. udtalt, at opkrævning af en vis betaling for særråden over offentlige vejarealer har hjemmel i vejbestyrelsens almindelige rådigheds- og dispositionsret over vejarealerne. Trafikministeren henviste endvidere til Trafikministeriets brev af 9. april 1991 til Folketingets Ombudsmand, der gengav ministeriets retsopfattelse.

I brev af 22. januar 2009 (dok. 08/14958-2) til Håndværksrådet udtalte Vejdirektoratet sig om lovligheden af afgifter for opstilling af stillads på kommunevej. Vejdirektoratet henviste indledningsvis til Trafikministeriets brev af 9. april 1991 til Folketingets Ombudsmand samt den daværende trafikministers besvarelse af spørgsmål S 1593. Vejdirektoratet udtalte herefter bl.a.:

"Vi kan derfor ikke give et entydigt svar på det rejste spørgsmål, men kan kun fastslå, at i visse tilfælde vil det være lovligt at opkræve betaling for opstilling af stilladser, mens det i andre tilfælde næppe vil være

lovligt. Et mere entydigt svar vil først kunne gives, når der foreligger flere domme på området eller efter en eventuel lovændring.”

Vejdirektoratet traf den 9. august 2010 afgørelse om, at en kommune lovligt kunne fastsætte vilkår om betaling for råden over vejareal i forbindelse med etablering af gangtunneller under offentlig vej. Vejdirektoratet lagde i den forbindelse vægt på, at tunnellerne var anlagt af privatretlige hensyn.

Det fremgår af Aarhus Kommunes retningslinjer for særlig råden over vejareal, der er vedtaget den 23. maj 2012, at Aarhus Kommune ikke opkræver afgift i forbindelse med meddelelse af tilladelse til opstilling af containere, skurvogne, stilladser og lignende.

Forklaringer

Ivan Partov, Annette Christiansen, Susanne Viuf og Claus Ørum Mogensen har afgivet forklaring.

Ivan Partov har forklaret, at han de seneste 20 år har været ansat som enhedschef i Teknik- og Miljøforvaltningen i Københavns Kommune. Hans ansvarsområde omfatter kommunens tilladelser til gravearbejde og råden over vejareal samt tilsyn i forbindelse hermed. Han er uddannet bygningskonstruktør.

Københavns Kommune modtager årligt ca. 11.000 ansøgninger om gravetilladelse og ca. 17.000 ansøgninger om tilladelse til råden over vejareal. Ansøgningsprocessen blev digitaliseret for nogle år siden.

Sagerne starter ofte med en telefonisk kontakt mellem kommunen og ansøgeren og en besigtigelse af forholdene på stedet. Herefter indtaster ansøgeren via den digitale ansøgningsportal de relevante oplysninger, som danner grundlag for kommunens sagsbehandling og meddelelse af tilladelse. På ansøgningsportalen kan der ansøges om tilladelse til mange forskellige ting.

Da den nye vejlov trådte i kraft i 2015, så kommunen ingen problemer i at fortsætte sin hidtidige praksis med hensyn til ansøgninger indgivet af erhvervsdrivende. Kommunen var af den opfattelse, at den nye vejlov indebar en fuldstændig videreførelse af kommunens hidtidige praksis.

Kommunen var dog som følge af lovændringen nødt til at definere, hvad der var forretningsmæssigt. Det er ikke forretningsmæssigt, når en privatperson søger om tilladelse. Kommunen oprettede derfor to spor i den digitale ansøgningsprocedure – et spor for erhvervsdrivende og et spor for privatpersoner. Hvis ansøgeren markerer at være privatperson, er det gratis at ansøge om tilladelse, og det digitale system genererer automatisk en pris på 0 kr. Hvis ansøgeren derimod markerer at være erhvervsdrivende, vil systemet automatisk dan-

ne den pris, som årligt vedtages af borgerrepræsentationen. Prisen beregnes pr. enhed og er afhængig af varigheden af opstillingen. Ansøgeren kan allerede i forbindelse med udfyldningen af ansøgningen se, hvor meget ansøgeren kommer til at betale. Når oplysningerne er indtastet i systemet, vurderer en sagsbehandler i kommunen, om der skal meddeles tilladelse og i givet fald på hvilke vilkår.

Københavns Kommunes praksis med hensyn til afgiftsopkrævning var den samme både før og efter lovændringen i 2014. Kommunen differentierede også før lovændringen mellem erhvervsdrivende og privatpersoner. Der er dog sket en løbende justering, derved at taksterne er blevet reguleret årligt. Hvis sagsbehandleren vurderer, at der foreligger særlige hensyn i en konkret sag, kan sagsbehandleren vælge ikke at opkræve betaling. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis en kælder oversvømmes pga. skybrud, og beboerne derfor har behov for at flytte deres ejendele ud af kælderen. Kommunen opkræver betaling i forbindelse med bygningsrenovering. Kommunen opkræver dog ikke betaling, når der sættes stilladser op for at male vinduer, hvis ansøgeren er en privatperson.

Annette Christiansen har forklaret, at hun siden den 1. juli 2010 har være ansat som chefkonsulent i Teknik- og Miljøforvaltningen i Københavns Kommune. Hun beskæftiger sig ikke med konkret sagsbehandling, men bistår med generel juridisk rådgivning på vejområdet. Hun har tidligere været ansat i Transportministeriets vejkontor. Hun er uddannet jurist.

Da hun blev ansat i Københavns Kommune, var hun allerede bekendt med kommunens særlige bestemmelser om råden over vej. Hun har deltaget i et vejlovskursus, hvor kommunens bestemmelser blev fremhævet som et eksempel på, hvordan kommunerne kan udnytte rådighedsretten til at opkræve betaling for tilladelser.

Det er hendes opfattelse, at kommunens praksis med hensyn til afgiftsopkrævning for tilladelser går helt tilbage til 1900-tallet. Praksis startede med bygge-loven for København og er senere videreført ved en række lovændringer. Borgerrepræsentationen i København har løbende vedtaget bestemmelser om afgiftsopkrævning.

Kommunen opkræver ikke betaling for opstilling af stilladser op ad facader, hvis det ikke er muligt at opstille stilladset andre steder. Derimod opkræver kommunen betaling for opstilling af containere på vejarealet. Det gælder også, selvom opstillingen har tilknytning til renovering af den bagvedliggende bygning. Kommunen meddeler kun tilladelse til opsætning af containere ud for de ejendomme, som renoveringen vedrører.

Hun er ikke bekendt med drøftelserne på mødet den 5. februar 1997 mellem Trafikministeriet og Københavns Kommune. Hun forstår referatet fra mødet således, at drøftelserne udsprang af, at kommunen ønskede at ændre sine bestemmelser om råden over vejareal og at udvide brugen af afgifter i forbindelse hermed. Hun læser ministeriets udtalelse således, at vurderingen ikke er klippefast, men at der er rum for fortolkning.

Hun er ikke bekendt med, at Københavns Kommune efterfølgende har fået kritik for sin praksis med hensyn til opkrævning af afgifter for råden over vejareal.

Den nye vejlov fra 2014 blev vedtaget efter et længere forløb med flere høringsrunder og økonomiske forhandlinger. Der var ikke særlig fokus på lovens § 80, stk. 2, da kommunen i sin dialog med Transportministeriet lagde til grund, at der var tale om en stadfæstelse af kommunens hidtidige praksis. Man lagde derfor fra kommunens side ikke megen energi i denne del af lovforslaget.

Hun tænkte dengang ikke nærmere over udtrykket "forretningsmæssigt øjemed", da hun tolkede udtrykket således, at det var i overensstemmelse med kommunens hidtidige praksis.

Susanne Viuf har forklaret, at hun siden 2007 har været ansat som kontorchef i Frederiksberg Kommune med ansvar for vejmyndighedsbehandling. Hun har tidligere været ansat som souschef i IT- og Telestyrelsen og i Trafikministeriet (nu Transportministeriet), hvor hun i en årrække også arbejdede med vejmyndighedssager. I ministeriet var hun ansat under Mogens Funch. Hun husker ikke noget møde i 1997 mellem Mogens Funch og Københavns Kommune.

Foreholdt Frederiksberg Kommunes regulativ for råden over vejareal fra 1999 har hun forklaret, at tilsvarende regler fandt anvendelse, da hun blev ansat i kommunen. Regulativet er siden hen blev moderniseret, og taksterne er løbende blevet ændret, men kravet om betaling for opstilling af containere og byggeomateriel har hele tiden været der.

Hun forstår Vejdirektoratets udtalelse af 22. januar 2009 til Håndværksrådet således, at kommunerne i visse tilfælde er berettigede til at opkræve afgifter.

Opsætning af stilladser skaber ofte problemer i forhold til trafikafvikling. Det er baggrunden for, at kommunen opkræver betaling herfor. Facadeejerer har visse rettigheder, bl.a. ret til at stille storskrald på vejarealet, uden at der opkræves afgift. Kommunen opkræver derimod betaling for opstilling af containere og stilladser, da dette er forbundet med trafikale ulemper.

Frederiksberg Kommune har aldrig modtaget klager over kommunens afgiftsopkrævning med hensyn til råden over vejareal. Kommunens praksis har efter

hendes opfattelse været almindeligt anerkendt. Kommunen har ikke været i dialog med Transportministeriet om kommunens praksis med hensyn til opkrævning af betaling for råden over vejareal.

Da hun var ansat i Trafikministeriet, blev spørgsmålet om afgiftsbetaling ikke drøftet, men det var anerkendt, at kommunerne kunne opkræve betaling for containere og stilladser. Hun har aldrig haft opfattelsen af, at ministeriet opfattede Frederiksberg Kommunes praksis som ulovlig.

Den nye vejlov, der trådte i kraft i 2015, gav ikke anledning til ændringer af kommunens praksis. Det fremgik af lovbemærkningerne, at der var tale om lovfæstelse af praksis, hvorfor kommunen lagde til grund, at den kunne fortsætte sin hidtidige praksis.

Hun har ikke været involveret i kommunens behandling af sagerne vedrørende Reconor A/S og Balco Kontech A/S. Hun blev dog involveret, da kommunens afgørelser blev påklaget til Vejdirektoratet.

Kommunen lagde i sin udtalelse til Vejdirektoratet af 9. februar 2018 i sagen vedrørende Balco Kontech A/S vægt på, at entreprenøren kunne have valgt at tilrettelægge arbejdet på en anden måde end ved at opstille containere, f.eks. ved at opbevare byggeaffald og materialer i gården og afhente det med bil om aftenen. Det er relevant, fordi entreprenøren har haft en økonomisk gevinst ved at tilrettelægge arbejdet på denne måde.

De tre punkter i indledningen til kommunens udtalelse til Vejdirektoratet af 7. februar 2018 i sagen vedrørende Reconor A/S vedrører spørgsmålet, om der overhovedet skulle gives tilladelse til at opstille containere. Det anførte vedrører ikke betalingsspørgsmålet.

Claus Ørum Mogensen har forklaret, at han de seneste 11-12 år har været ansat som kontorchef i KL.

Han kan bekræfte, at KLs erklæring om de økonomiske konsekvenser af sagen er udtryk for KLs opfattelse.

Det er en fast del af samarbejdet mellem staten og KL, at kommunerne skal kompenseres økonomisk for ny regulering, der har økonomisk betydning for kommunerne. Denne compensation kan være både positiv og negativ.

Hvis den nye vejlov havde økonomiske konsekvenser for kommunerne, ville staten være forpligtet til at oplyse KL herom. Det fremgår ikke af KLs sagsakter, at staten har oplyst KL om dette. Det fremgår heller ikke, at KL har vejledt kommunerne om, at de ikke længere kunne opkræve betaling for opstilling af con-

tainere. KL ville have vejledt kommunerne herom, hvis den nye vejlov medførte ændringer af kommunernes muligheder for at opkræve afgifter.

Han er ikke bekendt med, at nogle kommuner ikke opkræver betaling for opsætning af containere. Dette ville normalt skulle undersøges i forbindelse med det lovforberedende arbejde. Det er muligt, at begge parter overså spørgsmålet om afgiftsopkrævning i forbindelse med det lovforberedende arbejde, men normalt ville KL interessere sig for dette, hvis loven indebar merudgifter for kommunerne.

Det kan godt passe, at nogle kommuner ikke opkræver betaling for opstilling af containere. Den omstændighed, at kommunerne har en uens praksis, begrundes dog ikke i sig selv, at spørgsmålet ikke blev taget op i forbindelse med det lovforberedende arbejde.

Retsgrundlag

Af vejlovens § 80 fremgår:

”§ 80. Det offentlige vejareal kan med vejmyndighedens tilladelse anvendes til

- 1) varig eller midlertidig anbringelse af affald, containere, materiel, materialer, løsøre, skure, skurvogne, boder, automater, skilte, reklamer, hegn el.lign., ...

Stk. 2. Vejmyndigheden kan opkræve betaling for brug af vejarealet, når udnyttelse sker i et forretningsmæssigt øjemed.”

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 1520 af 27. december 2014. I bemærkningerne til lovforslaget er anført følgende (Folketingstidende 2014-15, 1. samling, tillæg A, lovforslag L 20):

”Til § 80

...

Som et nyt *stk. 2* foreslås det, at der indsættes udtrykkelig hjemmel for vejmyndigheden til at opkræve betaling for råden over vejarealet til andre formål end trafikale, f.eks. opsætning af reklameskilte på vejarealet. Bestemmelsen lovfæster administrativ praksis. Det er vejmyndigheden, der skønner, hvor meget der i det konkrete tilfælde skal opkræves som betaling for råden over vejarealet. Vejmyndigheden skal tilstræbe, at betalingen modsvarer vejmyndighedens direkte og indirekte faktiske udgifter i forbindelse med den forretningsmæssige, ikke-trafikale råden over vejarealet.”

Anbringender

Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune har i påstandsdokument af 4. maj 2020 anført:

"I Afgørelserne har Vejdirektoratet ophævet Kommunernes opkrævninger af betaling ved forskellige containeropstillinger på offentlige vejarealer. Vejdirektoratets begrundelse herfor er, at opstillingerne ikke skete i et "forretningsmæssigt øjemed" efter vejlovens § 80, stk. 2.

Kommunerne er uenige i dette og gør gældende, at Afgørelserne er udtryk for en forkert retsopfattelse og retsanvendelse med hensyn til indholdet af vejlovens § 80, stk. 2. Afgørelserne lider derfor af væsentlige hjemmelsmangler og er ugyldige, hvilket skal føre til, at Afgørelserne ophæves som ugyldige.

Ved vurderingen af lovligheden af Afgørelserne skal landsretten tage stilling til følgende hovedspørgsmål:

1. Er vejlovens § 80, stk. 2 om hjemmel for kommunerne til at opkræve betaling for tilladelse til særlig råden over vejareal, når denne råden har et forretningsmæssigt øjemed, en kodificering af gældende ret, jf. lovens forarbejder, eller reelt en skærpelse af hidtil gældende ret?
2. Må betingelsen i vejlovens § 80, stk. 2, om, at der skal være et "forretningsmæssigt øjemed" forstås sådan, at Kommunerne var afskåret fra at opkræve betaling for opstilling af containere i de konkrete sager?
3. Gælder der en særlig ret for facadeejerne – der ikke er kodificeret i vejloven og heller aldrig ses at have været genstand for domstolsprøvelse – men som i sig selv er til hinder for, at de sagsøgende kommuner kunne opkræve betaling for opstilling af containere i de af sagen omhandlede situationer?

...

Bestemmelsen i vejlovens § 80, stk. 2, som blev vedtaget ved lov nr. 1520 af 27. december 2014 ("2014-loven") er ny i den forstand, at det ikke tidligere i vejloven har været reguleret, at Kommunerne kunne opkræve betaling ved særråden over offentlige vejarealer.

Der har imidlertid inden vedtagelsen af 2014-loven været en meget lang administrativ praksis for, at Kommunerne med hjemmel i kommunernes ejendomsretlige dispositions- og rådighedsret over offentlige vejarealer i vidt omfang kunne opkræve betaling for råden over offentlige vejarealer, jf. nedenfor i afsnit 3.2. Det er Kommunernes opfattelse, at denne praksis også har omfattet opkrævning af betaling for den form for professionel opstilling af udlejningscontainere, som de omhandlede sager vedrører.

Nedenfor sondres mellem retstilstanden *inden* ikrafttrædelsen af 2014-loven og retstilstanden *efter* ikrafttrædelsen af 2014-loven. Det bemærkes, at denne sontring efter Kommunernes opfattelse for så vidt burde

være overflødig, da det udtrykkeligt fremgår af forarbejderne til 2014-loven, at der i forhold til Kommunernes mulighed for at kræve betaling, dvs. indholdet af § 80, stk. 2, er tale om en lovfæstelse af den administrative praksis, hvilket uddybes nedenfor.

Sondringen er alligevel nødvendig, da Vejdirektoratet i Afgørelserne og processkrifterne efter Kommunernes opfattelse fejlagtigt har lagt til grund, at man fra lovgivers side skulle have ønsket en "*sproglig opstramning og præcisering*" af den administrative praksis ... Vejdirektoratet mener altså på trods af, at det udtrykkeligt fremgår af forarbejderne til vejlovens § 80, stk. 2, at bestemmelsen lovfæster administrativ praksis, at der alligevel skulle være tale om en indholdsmæssig ændring af kommunernes mulighed for at opkræve betaling.

Kommunerne gør heroverfor gældende, at der ikke, hverken i ordlyden af § 80, stk. 2, eller i lovens forarbejder, herunder høringssvar, er belæg for, at lovgiver skulle have ønsket at ændre, præcisere eller skærpe hidtidig praksis med hensyn til hvilke former for råden over vejareal, der kan kræves betaling for. Begrebet "forretningsmæssigt øjemed" tilføjer således i sig selv ikke noget nyt.

3.2. Retstilstanden inden ikrafttrædelsen af 2014-loven

Kommunerne har en meget lang praksis for at stille vilkår om afgiftsbetaling ved særråden over offentlige vejarealer. Politivedtægten for København fra 1913 indeholder regler om drift af forretning fra offentlig gade (stader o.lign) og hjemmel til at opkræve afgift herfor. I Højesterets dom af 30. april 1934 (U.1934.527/2H) blev fastslået, at der efter samme regler også kunne kræves afgift fra en facadeejer, når denne disponerede over vejarealet med et udhængsskab.

En lovfæstelse af det offentliges ret til at kræve betaling for privates råden over vejarealer kom i 1939 med Byggelov for Staden København, lov nr. 148 af 29. marts 1939, § 27. Af bemærkningerne til § 27 fremgår, at grundejernes rådighed ophører ved gadegrænsen, og at det findes rimeligt, at der betales afgift for råden over gadeareal, som giver den enkelte grundejer en særfordel i forhold til stadens øvrige borgere, "*når denne (råden) går ud over visse, til en bebyggelse hørende nødvendige tekniske foranstaltninger.*" Hermed anerkendes således en særlig ret for facadeejerne, der er et af hovedtemaerne i sagen. Det var imidlertid, som det fremgår, tænkt som en relativt begrænset ret, der ikke kom til udtryk i selve lovteksten (§ 27).

Det bemærkes også, at hjemlen i § 27 til at kræve betaling fra grundejerne ikke var begrænset til erhvervmæssig råden.

I 1940'erne, 1950'erne og 1960'erne iværksattes flere tiltag til egentlig vejlovgivning, og i 1957 kom vejbestyrelsesloven, lov nr. 95 af 29. marts 1957, der i § 52 havde en bestemmelse om, at anbringelse af faste genstande på vejarealet krævede tilladelse. Vejbestyrelsesloven er kommenteret af F.J. Boas, der om § 52 bl.a. skriver: "*Det må formentlig antages, at bestemmelsen i vejbestyrelseslovens § 52, stk. 2, for de offentlige vejes vedkommende, giver vejbestyrelserne uden for København en lige så vidtgående*

beføjelse til at give sådanne særtilladelser, som der ved Københavns byggelovs § 27 er tillagt Københavns magistrat for såvel offentlige som private gader."

Betænkningen om forslag til lov om private fællesveje mv., betænkning nr. 367 1964, indeholdt forslag om, at anbringelse af skure, boder og andre midlertidige indretninger krævede tilsynsmyndighedens samtykke, og at sådant samtykke kunne betinges af en afgift, jf. forslaget § 34, stk. 1 og 3. Af bemærkningerne til forslaget fremgår, at retspræsident Abitz ikke var enig i forslaget § 34, stk. 3, om opkrævning af afgift, fordi der var tale om private arealer (private fællesveje), som det offentlige ikke havde ejendomsret til. Abitz udtaler bl.a. herom:

"Det er for offentlige vejes vedkommende ofte fremhævet, at retten til at tage betaling for benyttelse af vejarealerne til andet end færdsel hviler på ejendomsretten til disse, og således ikke er begrænset af de regler, der gælder på pålæggelse af offentlige afgifter. Såfremt dette synspunkt fastholdes, må det samme gælde for de private fællesvejes arealer."

Ved lovforslagets fremsættelse i 1971, L 19 var bestemmelsen om hjemmel til at kræve betaling for særlig råden over private fællesveje udeladt med henvisning til Abitz' ovennævnte udtalelse.

Ved ændring af lov om offentlige veje i 1972 blev § 52 i den tidligere vejbestyrelseslov indsat i vejloven som §§ 102 og 103, jf. lovforslag nr. L 70 af 14. december 1971. Der var fortsat ikke nogen lovfæstet regel om betaling for særlig råden. Det fremgår af bemærkningerne, at bestemmelserne ikke gjaldt i Københavns Kommune, hvor den københavnske byggelov stadig var i kraft. Med byggelovens ikrafttræden i 1977 blev den københavnske byggelov ophævet, og de nævnte bestemmelser i vejloven fandt herefter også anvendelse i Københavns Kommune. Bestemmelserne i §§ 102 og 103 var i kraft indtil vejlovsrevisionen i 2014, jf. nærmere nedenfor.

Fra retspraksis henvises til U.2003.841H, der handlede om hjemmel for Københavns Kommune til at kræve betaling for anbringelse af en ledning i jorden under vejarealet. Højesteret fandt ikke, at der var hjemmel til at opkræve betaling for ledningens anbringelse, bl.a. begrundet i følgende modsætningslutning:

"Dette harmonerer også med, at tilstedeværelsen af en ledning i jorden under vejarealet - i modsætning til en særlig råden over selve vejarealet, eksempelvis til en fortovsrestaurant eller en salgsbod - ikke gør indgreb i mulighederne for at udnytte vejarealet efter dets formål. På denne baggrund finder Højesteret, at den rådighed over vejarealet, som tilkommer kommunen, ikke udgør fornøden hjemmel for opkrævning af en afgift for tilstedeværelsen af en ledning under vejarealet."

Østre Landsret traf 5. marts 2009 afgørelse i en sag (MAD.2009.179), der vedrører en klage over Vejdirektoratets afgørelse om, at der var hjemmel for en kommune til at kræve betaling for tilladelse til opsætning af postdepoter på offentlig vej. Vejdirektoratets daværende retsopfattelse er udtrykt i afgørelsen af 4. juli 2007, der er gengivet i dommen:

"Vilkåret om betaling har den fornødne hjemmel i kommunens dispositionsret over sine offentlige veje...

Visse former for særråden er af en sådan karakter, at kommunens adgang til at betinge sin tilladelse afbetaling er forholdsvis snæver. Det gælder tilladelser til råden, der tilgodeser samfundsmæssige hensyn, som fx plancheudstillinger.

Andre former for særråden er af en sådan karakter, at (der i) kommunens dispositionsret over vejarealet efter Vejdirektoratets opfattelse er tilstrækkelig hjemmel til at betinge tilladelsen af betaling, i princippet uden begrænsninger. Det gælder tilladelser til råden, der har kommerciel karakter, fx udeservering, pølsevogne, udstillingsmontrer mv." (parentes indsat her)

For landsretten gjorde Vejdirektoratet v/Kammeradvokaten bl.a. gældende:

"For så vidt angår hjemmelsgrundlaget fastslog Højesteret i U.1934.527H, at den rådighed, som ifølge lovgivningen tilkommer kommunen over de offentlige veje, indeholder tilstrækkelig hjemmel, til at kommunerne kan betinge tilladelse til særråden af en fast årlig afgift. Hjemlen til at betinge særråden af vederlagsbetaling er i vidt omfang udnyttet af landets kommuner. Kommunens generelle ret til at råde over de offentlige veje skal således i første række ske under iagttagelse af vejlovens bestemmelser. For så vidt angår særråden med et overvejende privatøkonomisk præg, vil begrænsningen i vejmyndighedens adgang til at stille vilkår om vederlag primært være begrænset af almindelige offentligretlige hensyn til ligebehandling."

Denne retsopfattelse tiltrådte Østre Landsret:

"Det har i lang tid været en anerkendt praksis, at kommuner har en vis dispositions- og rådighedsret over offentlige vejarealer, og at denne er af en sådan karakter, at kommunerne kan betinge meddelelse af tilladelser til forskellig særråden over offentlige vejarealer af betaling af vederlag, jf. herved Højesterets dom af 30. april 1934, der er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1934 side 527 ff."

Den juridiske teori og den administrative praksis udtrykker også samstemmende, at grænserne for kommunernes opkrævning af betaling har været ganske vide, jf. således udtalelse fra Trafikministeriet af 29. oktober 1990:

"Det er ministeriets opfattelse, at vejbestyrelsen har en sådan rådighedsret over vejarealerne, at der, såfremt det ikke strider mod færdselsmæssige forudsætninger, som de er erhvervet til, vil kunne opkræves afgifter ved deres anvendelse til formål af ikke færdselsmæssig art."

Der henvises også til udtalelsen af 13. februar 2001 til Folketinget afgivet af den daværende transportminister, Jacob Buksti:

"Det er imidlertid min opfattelse, at opkrævning af en vis betaling for særråden over offentlige vejarealer har hjemmel i vejbestyrelsens almindelige rådigheds- og dispositionsret over vejarealer, og denne opfattelse har støtte i en højesteretsdom fra 1934 (U.1934.527) og den forvaltningsretlige litteratur." (understreget her)

Dele af den juridiske litteratur og administrative praksis lægger vægt på, at der kan kræves betaling i de tilfælde, hvor den særlige råden over vejareal har et kommercielt eller i hvert fald privatøkonomisk sigte, jf. også de fremsatte synspunkter i ovennævnte Østre Landsretsdom, MAD.2009.179. Det gælder fx i Trafikministeriets redegørelse til Ombudsmanden af 9. april 1991, hvor følgende fremgår, jf. side 5:

"Visse former for særråden over offentligt vejareal er af så vidtgående og ofte kommerciel karakter, at der i vejbestyrelsens rådighedsret over vejarealet efter ministeriets opfattelse er fornøden hjemmel til at betinge tilladelsen af finansielle afgifter uden størrelsesmæssig begrænsning." (understreget her)

Samme retsopfattelse ses i Vejdirektoratets udtalelse af 9. august 2010, der tiltrådte, at Københavns Kommune kunne kræve betaling for anbringelse af to private tunneller under offentlig vej til brug for Rigshospitalets personale og studerende:

"Når anlægget af en tunnel sker udelukkende eller overvejende af private hensyn, vil det være et sagligt vilkår at kræve, at anlægget gennemføres uden afgift for kommunen. Det er således vores opfattelse, at opkrævning af betaling for særråden over offentlige vejarealer har den nødvendige hjemmel i vejbestyrelsens dispositionsret over vejarealerne. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at tunnellerne er anlagt af hensyn til R's personale."

Det kan imidlertid konstateres, at der ikke konsekvent lægges vægt på, om der er et kommercielt formål. Praksis må nærmest beskrives sådan, at et eventuelt kommercielt formål er et hensyn, som kommunerne kan, men ikke i alle tilfælde skal, lægge vægt på.

3.2.1 Særligt om facadeejernes rettigheder

Spørgsmålet om en særlig ret for facadeejerne til at disponere vederlagsfrit over vejareal har, bortset fra den omtalte højesteretsdom fra 1934 ikke været behandlet i retspraksis. Spørgsmålet er endvidere kun i meget begrænset omfang omtalt i litteraturen. Tidligere forfattere, bl.a. Abitz i "Vejenes retsforhold mv.", 1950, skriver ganske vist om facadeejernes rettigheder med hensyn til bygningsdele og vejoverkørsler samt de hensyn af mere naboretlig karakter, der må tages til facadeejerne ved andre borgeres ønsker om særråden over vejareal – men omtaler i øvrigt ikke facadeejernes eventuelle egen ret til særråden.

Trafikministeriet har i besvarelsen af 9. april 1991 til Folketingets Ombudsmand også berørt facadeejernes rettigheder:

"Vedrørende muligheden for at opkræve afgift for brug af offentligt vejareal må der skelnes mellem på den ene side almenhedens, først og fremmest trafikanternes, og facadeejernes brug af vejarealet, og på den anden side det, som kan betegnes særråden over vejareal.

Afgrænsningen mellem de to forskellige typer af råden over færdselsarealerne er ikke klar og entydig, og bestemmelserne i lov om offentlige veje kap. 11 må først og fremmest ses som et forsøg på at skabe klarhed over, hvornår der er tale om en brug af vejarealet af mere almen karakter – hvor tilladelse dermed er uforuden og mere specifik råden over vejarealet, hvor til der må kræves tilladelse fra vejbestyrelsen. [...]

Med støtte i dommen U 1925.483 kan det endvidere antages, at en vejbestyrelse ikke er berettiget til at betinge sig afgift af en facadeejer for retten til udkørsel til offentlig vej. [...]

Med hensyn til anden form for råden over vejareal, der respekterer almenhedens adgang til færdsel og facadeejernes rettigheder er det ministeriets principielle udgangspunkt, at en vejbestyrelse har en dispositionsret over vejarealet af en sådan karakter, at den kan betinge tilladelser til forskellige former for særråden over vejarealet af afgifter. [...]

Der kan i denne forbindelse peges på lov om offentlige veje § 103, stk. 1, der angiver, at facadeejerne i et vist mindre omfang kan disponere over vejarealet, uden at det er nødvendigt at indhente vejbestyrelsens tilladelse – og dermed selvsagt, uden at der skal betales afgifter for dispositionen."

Der kan ikke af Trafikministeriets besvarelse til FOB udledes andre og mere vidtgående rettigheder for facadeejerne, end hvad der følger af den tidligere vejlovs § 103 (nu § 86) samt retten til overkørsler.

Der kan også henvises til Vejdirektoratets ovennævnte udtalelse vedrørende de til brug for Rigshospitalets personale ønskede tunneller, der de facto vedrører facadeejernes behov for at disponere over (eller rette under) vejarealet, uden at dette dog blev gjort til et tema i udtalelsen.

Den eneste kilde i sagen, der mere omfattende beskæftiger sig med eventuelle videre rettigheder for facadeejerne, er et referat af 17. februar 1997 af et møde afholdt 5. februar 1997 mellem Københavns Kommune og Trafikministeriet ... Mødets anledning var Københavns Kommunens planlagte revision af kommunens Almindelige bestemmelser om råden over vejareal ... Af referatet fremgår, at daværende fuldmægtig i Trafikministeriet, Mogens Funch, havde den opfattelse, at der måske kunne knyttes et nødvendighedskriterium til facadeejere mulige krav på vederlagsfri tilladelse til opstilling af bygge- og anlægsmateriel på vejarealer, svarende til hvad der gælder for bygningsfremspring, der måtte være nødvendige som led i bygningens funktion. Af referatet fremgår også:

"Mogens Funck kunne dog ikke med sikkerhed sige, at selv bygge- og anlægsmateriel, hvis placering på offentligt vejareal må anses for en nødvendighed ikke lovligt kan betinges af afgiftsbetaling, men at Trafikministeriet – som angivet i ministeriets skrivelse af 18. januar 1995 – har den opfat-

telse, at adgangen til afgiftsbetaling i sådanne tilfælde må anses for tvivlsom. Efter ministeriets opfattelse kan det dog ikke endeligt vurderes, om afgiftsopkrævning i disse tilfælde er ulovlig, idet dette beror på en endelig afklaring ved domstolene."

I efterfølgende skriftlig kommentar til referatet har fuldmægtig Mogens Munch bl.a. skrevet følgende:

"Det hænger sammen med, at der er tradition for at antage, at facadeejerne har en særlig ret til at udnytte vejarealer i forbindelse med byggearbejder, men der skal selvfølgelig være "måde med galskaben". Nødvendig brug bør derfor ikke medføre betaling, men unødvendig langvarig brug for at nedsætte byggeomkostninger er ikke omfattet af denne "facaderet"."

Både Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune vedtog efterfølgende, i henholdsvis 1998 og 1999, regulativer om, at kommunerne - i fortsættelse af hidtidig praksis - krævede betaling for bl.a. opstilling af skurvogne, containere og stilladser mv.

Kommunernes praksis har ikke, før end ved de omhandlede tre klagesager, givet anledning til klager eller påtale. Det er derfor Kommunernes opfattelse, at den af fuldmægtig Mogens Funch beskrevne "tradition" vedrørende facadeejernes ret ikke har haft nogen særlig fast forankring, hverken hos myndighederne eller ude i samfundet.

3.3. Retstilstanden efter ikrafttrædelsen af 2014-loven

...

Det er ikke i forarbejderne til vejlovens § 80, stk. 2, nærmere uddybet, hvad der skal forstås ved "forretningsmæssigt øjemed". Der er alene henvist til, at "som et nyt stk. 2 foreslås det, at der indsættes udtrykkelig hjemmel for vejmyndigheden til at opkræve betaling for råden over vejarealet til andre formål end trafikale, f.eks. opsætning af reklameskilte på vejarealet" (understreget her), jf. forslag til lov om offentlige m.v. fremsat 8. oktober 2014.

Der kan alene udledes heraf, at den hidtidige ulovbestemte og praksisfastsatte hjemmel med lovrevisionen indføres i vejloven.

Kriteriet "forretningsmæssigt øjemed" er ikke præcist. Kommunerne gør gældende, at de administrative myndigheder, først og fremmest kommunerne, har kompetence til ved udfyldende fortolkning at fastlægge nærmere kriterier for, hvornår en udnyttelse af vejareal har et forretningsmæssigt øjemed. Særligt fordi det udtrykkeligt fremgår af loven, at kommunerne har en særlig ejendomsret til de offentlige vejarealer, og fordi bestemmelsens formål alene har været at lovfæste den tidligere administrative praksis på området. Vejlovens § 80, stk. 2, skal undergives en udvidende fortolkning i overensstemmelse med bestemmelsens forarbejder, og den tidligere administrative praksis på området skal indgå som et betydeligt fortolkningsmoment.

Kommunerne gør således gældende, at begrebet "forretningsmæssigt øjemed" skal forstås i overensstemmelse med praksis før 2014-loven,

dvs. i betydningen et privatøkonomisk eller kommercielt formål, jf. ovenfor om denne praksis.

Kommunerne gør desuden gældende, at de lovlige hensyn, der kan lægges vægt på ved afgørelse af, om en ansøger, der får tilladelse efter Vejlovens § 80, stk. 1, kan afkræves betaling efter stk. 2, navnlig er, om ansøgeren er erhvervsdrivende, om ansøgeren må forventes at opnå en økonomisk gevinst ved den ansøgte anvendelse af vejarealet, og endelig hvor indgribende den råden, der udøves over det offentlige vejareal er, herunder om det medfører udgifter til eksempelvis tilsyn.

Der er ingen holdepunkter i ordlyden af Vejlovens § 80, stk. 2, eller forarbejderne hertil for, at der med loven skulle være tilsigtet en skærpelse af den tidligere gældende administrative praksis. Tværtimod lader det til, at der fra lovgivers side – hvis nogen ændring overhovedet var på tale – er tale om en styrkelse af kommunernes ret, da formålet med bestemmelsen i henhold til forarbejderne er, at sikre kommunerne en udtrykkelig hjemmel til at kræve betaling.

Der har tilsyneladende efter 2014-lovens ikrafttræden generelt hersket nogen usikkerhed hos Vejdirektoratet med hensyn til, om der med den nye § 80, stk. 2, reelt var indført en indsnævring af de kommunale vejmyndigheders beføjelser i forhold til tidligere ret, eller ej, jf. også bemærkningerne herom i "Vejloven", 2020, af Louise Feilberg m.fl. Det kommer tydelig til udtryk i Vejdirektoratets udtalelse af 21. marts 2019, affødt af en forespørgsel fra Københavns Kommune. I udtalelsen er Vejdirektoratet således nødt til at revurdere sin udtalelse af 22. september 2015 vedrørende størrelsen af det beløb, som den kommunale vejmyndighed kan opkræve i henhold til § 80, stk. 2.

Tilsvarende har Vejdirektoratet i udtalelse af 11. juni 2019 haft anledning til at genoverveje den tidligere udtalelse af 9. august 2010 om gangtunnelerne til Rigshospitalet (refereret ovenfor) i lyset af den nye § 80, stk. 2. Vejdirektoratet skriver herom:

"Begrebet "forretningsmæssigt øjemed" er ikke defineret i vejloven eller dennes forarbejder.

Det er Vejdirektoratets vurdering, at kravet i vejlovens § 80, stk. 2, om forretningsmæssigt øjemed er et snævrere krav end det, som blev anvendt i ministeriets udtalelse af 9. april 1991 og i afgørelsen fra 9. august 2010, hvor kommunen lagde afgørende vægt på, at der var tale om et privatretligt hensyn, og at kommunen på den baggrund kunne kræve betaling for den tilladte råden.

Efter Vejdirektoratets opfattelse må begrebet forstås således, at formålet for ansøgeren med at søge om tilladelse til at råde over vejarealet er, at pågældende ønsker at drive en forretningsvirksomhed på eller fra vejarealet."

Det er efter Kommunernes opfattelse særdeles kritisabelt, at en lov i henhold til lovforarbejderne udtrykkeligt kodificerer administrativ praksis og så alligevel – af den øverste administrative myndighed på

området – uden videre fortolkes som en skærpelse, både i forhold til Vejdirektoratets egen, nyere praksis, og i forhold til den udførlige redegørelse for praksis og retsopfattelse i ministeriets udtalelse fra 1991.

Der er efter Kommunernes opfattelse slet ikke tilstrækkeligt støtte i den blotte ordlyd af § 80, stk. 2, jf. "et forretningsmæssigt øjemed" til den af Vejdirektoratet anlagte fortolkning.

3.4 Sammenfattende

Kommunerne gør sammenfattende gældende, at der både før og efter 2014-lovens ikrafttræden har været overladt de kommunale vejmyndigheder dels et generelt politisk valg med hensyn til, hvilke former for særlig råden (om nogen) den enkelte kommune ønsker at opkræve betaling for. Dels et skøn – ved vurderingen af konkrete ansøgninger – med hensyn til, om det ansøgte ligger inden for rammerne af, hvad kommunen lovligt kan og politisk ønsker at kræve betaling for.

Kommunernes sagsbehandling med hensyn til opkrævninger både før og efter 2014-loven, og således også i de af denne sag omhandlede tilfælde, har været baseret på konkrete vurderinger af, om betingelserne for at opkræve betaling var til stede.

Efter 2014-loven har Kommunerne således tilrettelagt deres administration med henblik på inddragelse af de hensyn, der efter 2014-lovens ordlyd og forarbejder har været lovlige at inddrage, herunder navnlig, om opstillingen sker i et forretningsmæssigt øjemed. Som lovlige underkriterier for dette ikke meget præcise begreb har begge Kommuner bl.a. lagt vægt på, om ansøgeren er erhvervsdrivende, om ansøgeren må forventes at opnå en økonomisk gevinst ved den ansøgte anvendelse af vejarealet, og endelig hvor indgribende den råden, der udøves over det offentlige vejareal, er, herunder om det medfører udgifter til eksempelvis tilsyn.

4. De konkrete opkrævninger

4.1 Generelt om Kommunernes sagsbehandling

Det er i forhold til Kommunernes sagsbehandling for de opkrævninger, der er genstand for prøvelse i Afgørelserne vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om et forvaltningsområde, hvor Kommunerne hvert år skal behandle et meget stort antal sager. Københavns Kommune modtog alene i 2019 ca. 16.000 ansøgninger, jf. figuren fremlagt som bilag 17. Frederiksberg Kommune, som målt på areal er ca. 1/10 størrelse af Københavns Kommune, modtog i 2019 i alt ca. 2.500 ansøgninger vedrørende containere, mandskabsvogne og skurvogne mv.

Dette tilsiger, at Kommunerne dels af ressourcebegrænsende hensyn, dels af hensyn til ensartet og forudsigelig behandling af borgerne/ansøgere lovligt kan tilrettelægge deres administration sådan, at det frie skøn i den enkelte sag til en vis grad er begrænset af generelle antagelser. En sådan praksis er lovlig, navnlig på et forvaltningsområde, hvor

afgørelserne ikke kan anses for at være meget indgribende for den enkelte borger, jf. Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, s. 367ff.

Det gøres på det grundlag gældende, at Kommunerne bl.a. ikke har været forpligtet til som udgangspunkt at foretage en nærmere prøvelse af, om opstilling af en given container på vejareal i det enkelte tilfælde var konkret nødvendig for den enkelte facadeejer – der som oftest ikke var ansøger – eller ej, i sådanne tilfælde, som omfattet af denne sag.

Vejdirektoratet har et særdeles vidtgående synspunkt om, at der for hver enkelt containeropstilling skal foretages en dybdegående, intensiv og konkret vurdering af, om det er nødvendigt at opstille containeren det pågældende sted, og at denne vurdering har betydning for, at Kommunerne kan opkræve betaling i den enkelte situation. Et synspunkt der formentlig er baseret på det af Mogens Funch introducerede nødvendighedskriterium, som Mogens Funch selv beskrev som tvivlsomt.

Hvis en egentlig nødvendighedsvurdering skulle foretages – hvilket Kommunerne bestrider, at der er krav om - ville det bl.a. kræve nærmere oplysninger om formålet med containeropstillingen, herunder, om der er sammenhæng mellem containeren og et eventuelt vedligeholdelses- eller byggeprojekt. Endvidere om det er nødvendigt, at containeren opstilles det pågældende sted, eller om der er rimelige alternativer. Det kunne også være relevant at vide, hvordan byggeprojektet er projekteret og påtænkes udført, og hvilke andre containere der er opstillet i området inden for samme tidsrum. Ansøgeren burde også oplyse om alternative opbevaringsmuligheder for byggeaffaldet og/eller -materialerne, herunder om det kan stå på byggepladsen eller et andet sted på ejendommen eller kan bortkøres. Endelig skal det undersøges, om der er andre entreprenører på samme byggeprojekt, der har mulighed for at stille plads til rådighed, så det undgås, at det skal opbevares i en container på det offentlige vejareal.

En sådan sagsbehandling for at vurdere "nødvendighedskriteriet" i forhold til facadeejerne, vil hverken være ressourcemæssigt realistisk eller proportional i forhold til formålet med reglen i § 80, stk. 2. De betydelige tids- og administrative ressourcer forbundet med denne vurdering vil være så omfattende, at Kommunerne i praksis ville afskæres fra at opkræve betaling ved opstilling af nogen form for containere, hvilket er i strid lovgivers intentioner og den tidligere langvarige praksis i Kommunerne.

Det fastholdes således, at Kommunernes administration af reglen, som udmøntet i de konkrete sager, er udtryk for en afbalanceret og dermed lovlig forvaltning.

...

4.2. De konkrete containeropstillinger

...

I alle sagerne er der således tale om, at det er en professionel erhvervsdrivende, der har ansøgt Kommunerne om tilladelse til at opstille containere på offentlige vejarealer til brug for bygge-, istandsættelses- eller

renoveringsarbejder vedrørende ejendomme grænsende til eller i nærheden af det vejareal, der er søgt om tilladelse til at råde over.

Kommunerne har i alle sagerne som vilkår for de meddelte tilladelser krævet betaling i henhold til vejlovens § 80, stk. 2, og betalingskravet er faktureret overfor den respektive, professionelle anmelder.

Der er i afgørelserne vedrørende Reconor tale om, at Reconor (ansøgeren), der selv er erhvervsdrivende, indgår en lejeaftale med eksterne erhvervsdrivende parter om opstilling af containere på et offentligt vejareal, og hvor Reconor gennem denne råden oppebærer en lejeindtægt. Kommunerne gør gældende, at dette er et forretningsmæssigt øjemed i vejlovens forstand, og Kommunerne derfor har hjemmel til at opkræve betaling i disse situationer efter vejlovens § 80, stk. 2.

Kommunerne har i forbindelse med de konkrete afgørelser overvejet betydningen af, at den bagvedliggende anledning til det ovenfor beskrevne forretningsmellemværende er, at ejeren af en ejendom skal have foretaget et byggearbejde eller bygningsrenovering mv. Kommunerne mener imidlertid ikke, at dette i sig selv medfører, at den ansøgte anvendelse af vejarealet til containere ikke skal anses for forretningsmæssig.

Det er Kommunernes opfattelse, at anbringelsen af de omhandlede containere ligger ud over facadeejernes almindelige (vederlagsfri) ret til råden over tilstødende vejarealer. De pågældende ejendomsejere må således også selv antages at have en privatøkonomisk – og i mange tilfælde utvivlsom forretningsmæssig – interesse i, at containerne anbringes på kommunens vejareal fremfor mere omkostningsfulde alternativer, som kunne være anbringelse af containerne i ejendommens gård, eller udnyttelse af ejendommens indendørs arealer til oplag af materialer eller mandskabsfaciliteter i byggeperioden.

Ejendommens ejer har en selvstændig og egentlig forretningsmæssig interesse i, at containerne anbringes på kommunens vejareal i de tilfælde, hvor der er tale om en erhvervs ejendom, og hvor det må forventes at ville påvirke ejendommens driftsregnskab negativt i form af øgede udgifter eller reducerede indtægter, hvis der skulle findes et alternativ til at placere containerne på vejarealer.

Frederiksberg Kommune gør særligt i forhold til afgørelsen vedrørende Balco Kontech gældende, at denne råden ligeledes sker i et forretningsmæssigt øjemed, jf. vejlovens § 80, stk. 2. Opstillingen af containeren skete i denne situation for en andelsboligforening, der ved renoveringsarbejdet opnåede en værdistigning af ejendommen. Desuden blev containeren anvendt til byggemateriel, så Balco Kontech ikke behøvede at have det anbragt et andet sted og køre det frem og tilbage fra byggepladsen. Det gøres gældende, at opstillingen af containeren har til formål at gøre bygningsarbejdet lettere og give mulighed for at en mere effektiv tilrettelæggelse af arbejdet med deraf sparede udgifter, hvilket skal betragtes som et forretningsmæssigt øjemed, og at Frederiksberg Kommune derfor har hjemmel i vejlovens § 80, stk. 2, til at opkræve betaling ved opstilling af containeren.

5. Sagens principielle og økonomiske betydning

Vejdirektoratets fortolkning af § 80, stk. 2, som den kommer til udtryk i Afgørelserne, er en særdeles restriktiv ordlydsfortolkning, som indebærer – i strid med lovgivers intentioner – at retstilstanden ændres i forhold til praksis før loven.

Vejdirektoratets udlægning, som Kommunerne – indtil domstolene måtte nå et andet resultat – skal indordne sig, medfører et betydeligt økonomisk tab for Kommunerne, der efter hidtidig administrativ praksis i videre omfang end nu har haft mulighed for at opkræve betaling for udnyttelsen af offentlige vejarealer, jf. nedenfor.

Vel at mærke et økonomisk tab, som man fra lovgivers side hverken har medtaget som en del af forhandlingerne med KL, eller i øvrigt nærmere har adresseret i forbindelse med vedtagelsen af 2014-loven, herunder beskrivelsen af de økonomiske konsekvenser i lovforslaget.

Der henvises i den forbindelse særligt til, at KL, der er indtrådt som bi-intervenient i denne sag, har oplyst følgende vedrørende forhandlingerne om vejloven i 2014:

"KL kan bekræfte, at det ikke var aftalt og det var heller ikke en del af forhandlingerne om vejloven i 2014-2015, at vedtagelsen af den gældende vejlovs § 80, stk. 2 ville medføre, at kommunerne fremover ville have mistede indtægter ved særråden over offentlige vejarealer. I bemærkningerne til loven står der således, at der med §80, stk. 2 indsættes udtrykkelig hjemmel til vejmyndigheden til at opkræve betaling for råden over vejarealet til andre formål end trafikale, og at bestemmelsen lovfæster administrativ praksis.

Punktet blev aldrig økonomisk forhandlet, da det var KL's forståelse og forventning til lovændringen, at det blot var en lovfæstelse af administrativ praksis, og at formålet ikke var at ændre retstilstanden for kommunerne.

Såfremt at retten når frem til en afgørelse, der betyder, at kommunerne vil miste indtægter pga. den gældende vejlovs § 80, stk. 2, vil KL kræve en ny forhandling med forventning om, at kommunerne bliver økonomisk kompenseret for den ændrede retstilstand."

Dette viser efter Kommunernes opfattelse med al tydelighed, at Vejdirektoratets retsopfattelse og retsanvendelse er i strid med lovgivers intentioner. Beklageligvis med meget store afledte økonomiske konsekvenser for Kommunerne til følge, der hvert år behandler et stort antal sager, hvor der efter Kommunernes opfattelse er mulighed for at opkræve betaling for råden over det offentlige vejareal."

Vejdirektoratet har i påstandsdokument af 4. maj 2010 anført bl.a.:

”Det er Vejdirektoratets opfattelse, at de omhandlede containeropstillinger ikke er sket i et forretningsmæssigt øjemed, da der er tale om opstillinger begrundet i byggearbejder for en facadeejer, herunder renoveringer og altanprojekter, og at Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune dermed ikke er berettigede til at opkræve betaling for de omhandlede opstillinger. Hvem der indgiver selve ansøgningen om containeropstillingen, har i den forbindelse ingen betydning for, om kommunerne kan opkræve betaling.

...

Overordnede anbringender

Vejdirektoratet gør overordnet gældende, at afgørelserne af 9. maj 2018 ... er lovlige og gyldige. Afgørelserne er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlslagt grundlag, og de er ikke behæftede med mangler, som medfører, at afgørelserne er ugyldige.

Afgørelserne er truffet i overensstemmelse med ordlyden af vejlovens § 80, stk. 2, 2. led, hvorefter vejmyndighedens opkrævning af betaling for udnyttelse af et vejareal alene kan ske, "når udnyttelse sker i et forretningsmæssigt øjemed". De omhandlede containeropstillinger er ikke sket i et forretningsmæssigt øjemed, og Vejdirektoratet har derfor med rette ophævet og hjemvist Københavns Kommunes og Frederiksberg Kommunes opkrævninger af betaling for opstilling af containere på et offentligt vejareal.

...

Med § 80, stk. 2, blev der således indført udtrykkelig hjemmel for vejmyndighedens *mulighed* for at opkræve betaling for *forretningsmæssig* brug af vejarealet.

Bestemmelsen lovfæster administrativ praksis, for så vidt angår adgangen til at opkræve betaling for brug af vejarealet, jf. § 80, stk. 2, 1. led. Bestemmelsens 2. led strammer imidlertid op på den hidtidige administrative praksis og præciserer, hvad der er lovlige praksis, jf. også Vejdirektoratets udtalelse af 22. september 2015 ... Et betalingskrav kan således kun stilles ved tilladelse til forretningsmæssig udnyttelse af vejarealet, og betalingen for en tilladelse til forretningsmæssig udnyttelse af vejarealet skal modsvare vejmyndighedens faktiske direkte eller indirekte udgifter i forbindelse med den forretningsmæssige råden over vejarealet, jf. forarbejderne til § 80, stk. 2.

En sproglig opstramning og præcisering var tiltrængt, da der ikke før 2014-loven var klare juridiske rammer for, hvornår opkrævning af betaling for råden over offentlig vej var lovlige. Det er dog Vejdirektoratets opfattelse, at vejmyndigheden heller ikke efter den tidligere praksis var berettiget til uden videre at opkræve betaling i tilfælde, som de omhandlede i nærværende sag.

At der i øvrigt ikke var fuldstændig klarhed om retstilstanden, støttes bl.a. af de ... fremlagte to referater af et møde den 5. februar 1997 mellem Københavns Kommune og Trafikministeriet. Referatet på side 1-8 ... er dateret den 17. februar 1997 og er udarbejdet af advokatfirmaet

Horten og Partnere, og referatet på side 9-12 ... er udateret og udarbejdet af Mogens Funch fra Trafikministeriet. Desuden henvises til anbringenderne nedenfor om retstilstanden før 2014-vejlovens ikrafttræden.

Anbringender vedrørende de konkrete containeropstillinger

Det første hovedspørgsmål i nærværende sag er, om de omhandlede konkrete containeropstillinger i Vejdirektoratets afgørelser af 9. maj 2018 er sket "i et forretningsmæssigt øjemed", jf. vejlovens § 80, stk. 2, 2. led, og om Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune (som vejmyndighed) dermed er berettigede til at opkræve betaling herfor.

Vejdirektoratet gør i den forbindelse gældende, at de omhandlede containeropstillinger ikke har et forretningsmæssigt formål, da der er tale om opstillinger begrundet i facadeejerens byggearbejder, herunder renoveringer og altanprojekter. Denne opfattelse af retsstillingen fremgår desuden af Vejdirektoratets vejledning i lov om offentlige veje fra 2016, hvor følgende anføres på side 65:

"Det betyder bl.a., at der ikke kan opkræves betaling for brug af vejarealet til placering af containere eller stilladser i forbindelse med bygningsvedligeholdelse og renovering, da dette ikke sker i et forretningsmæssigt øjemed."

Vejdirektoratet har også i sin praksis (efter 2014-loven) givet udtryk for denne retsopfattelse, jf. f.eks. Vejdirektoratets udtalelse af 22. september 2015 ...

De i denne sag konkrete containeropstillinger på vejarealer har netop haft det formål at råde over offentligt vejareal i forbindelse med facadeejerens byggearbejder på ejendommen. Kommunerne har ikke været berettigede til uden videre at opkræve betaling for de konkrete containeropstillinger. I øvrigt har kommunerne ikke i forbindelse med meddelelse af de omhandlede tilladelser begrundet, hvorfor de omhandlede containeropstillinger har et forretningsmæssigt øjemed.

Når kommunerne ... anfører, at sagsbehandlingen har været "baseret på konkrete vurderinger af, om betingelserne for at opkræve betaling var til stede", og at kommunerne bl.a. har "lagt vægt på, om ansøgeren er erhvervsdrivende, om ansøgeren må forventes at opnå en økonomisk gevinst ved den ansøgte anvendelse af vejarealet, og endelig hvor indgribende den råden, der udøves over det offentlige vejareal, er, herunder om det medfører udgifter til eksempelvis tilsyn", er dette således ikke begrundelser, som følger af kommunens opkrævninger.

...

Det forhold, at kommunerne, jf. det anførte ..., ikke ressourcemæssigt kan håndtere en lovlig administration af vejlovens § 80, stk. 2, herunder ved en konkret vurdering af ansøgte containeropstillinger, kan i øvrigt ikke føre til, at opkrævninger i strid med bestemmelsen opretholdes som gyldige. Det har således ingen betydning for sagen, at den pågældende administration, som udmøntet i de konkrete sager – ifølge kommunerne – "er udtryk for en afbalanceret og lovlig forvaltning".

Det gøres herudover gældende, at facadeejerne også før 2014-lovændringen kunne udnytte vejarealerne vederlagsfrit i forbindelse med byggearbejder, og at vejmyndigheden ikke i forbindelse med en tilladelse hertil kunne opkræve betaling for den nødvendige udnyttelse af vejarealet til arbejdets udførelse. Denne adgang for facadeejereren til en vederlagsfri brug af vejarealet fremgik også tidligere af Københavns Kommunes regulativ for råden over gadeareal, vedtaget af Københavns Kommunalbestyrelse den 14. september 1939, § 9, stk. 5:

"5. For interimistisk Arbejdsskur, der anbringes paa det under et Byggeforretagende midlertidigt inddragne Gadeareal, betales ikke Afgift."

Facadeejerens vederlagsfri brug af det offentlige vejareal til fordel for ejendommen er også beskrevet af E. A. Abitz i Vejenes retsforhold, 1950, side 78, hvor det anføres, at facadeejereren *"har adgangsret til vejen og i øvrigt ret til at udnytte vejen til fordel for deres ejendom, fordi den støder op til denne"*.

Tilsvarende har Trafikministeriet i sin redegørelse til Folketingets Ombudsmand af 9. april 1991 ..., stillet trafikanternes og facadeejerne (vederlagsfri) brug af vejarealet overfor en *"særråden over vejareal"*, hvor sidstnævnte råden kunne betinges af afgifter.

Facadeejerens brug af det offentlige vejareal ud for sin ejendom, er også beskrevet i Vejdirektoratets udtalelse af 22. januar 2009 til Håndværksrådet om lovligheden af afgift for opstilling af stillads på kommunevej ... Som anført på side 3 ... i den nævnte udtalelse, må det bero på et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, om facadeejerens vederlagsfrit kan benytte vejarealet ud for sin ejendom til opstilling af f.eks. containere i forbindelse med byggearbejder således, at der ikke kan opkræves betaling for denne brug.

Kommunerne kunne således heller ikke før 2014-loven uden videre opkræve betaling i tilfælde som de omhandlede i nærværende sag. Den – for facadeejereren – vederlagsfri benyttelse af vejarealet ud for ejendommen følger *efter* 2014-lovændringen direkte af lovens ordlyd, da facadeejerne almindelige udnyttelse af vejarealet til byggearbejder ikke er en forretningsmæssig udnyttelse, jf. § 80, stk. 2, 2. led.

Det andet hovedspørgsmål i nærværende sag er, om det har betydning for vejmyndighedernes ret til at opkræve betaling, om selve ansøgningen til vejmyndigheden indgives af f.eks. 1) en facadeejer, 2) den entreprenør, som udfører arbejde for facadeejereren eller 3) et containerfirma, som har indgået aftale med facadeejereren eller den entreprenør, som udfører arbejde for facadeejereren.

Det gøres gældende, at det ikke har betydning for vurderingen af den forretningsmæssige udnyttelse, om selve ansøgningen er indgivet af en facadeejer, dennes entreprenør eller containerfirmaet. Byggearbejderne udføres for facadeejereren, og de placerede containere er til brug herfor. Der er hverken i vejloven, forarbejderne hertil eller administrativ praksis støtte for, at facadeejerens interesse i, at containere, der opstilles på

vejarealet til brug for bygningsarbejder, udgør en udnyttelse i forretningsmæssigt øjemed, som giver vejmyndigheden ret til at opkræve betaling herfor.

De konkrete containeropstillinger er udtryk for facadeejerens almindelige udnyttelse af vejarealet, og en sådan udnyttelse kan efter tilladelse fra vejmyndigheden, jf. vejlovens § 80, stk. 1, ske vederlagsfrit.

For så vidt angår de af kommunerne nævnte tilfælde ..., hvor der opstilles en betydelig mængde containere ("containerhoteller") og indrettes arbejds- og materieloplags-pladser på vejarealer, bemærkes, at de i denne sag omhandlede afgørelser af 9. maj 2018 primært omhandler opstilling af én åben container i forbindelse med byggeprojekter. Den meddelte tilladelse til Balco Kontech A/S, jf. Vejdirektoratets afgørelse ..., omfatter dog også en skurvogn, en lukket container og en borerig. Vejdirektoratet har med de omhandlede afgørelser ikke taget stilling til, om vejmyndigheden kan opkræve betaling i øvrige tilfælde.

Vejmyndigheden kan i øvrigt knytte vilkår til en tilladelse til opstilling af f.eks. containere, jf. vejlovens § 80, stk. 1, herunder vilkår om opstillingsperioden med henblik på at imødegå risikoen for opstilling af containere i en længere periode end nødvendigt for facadeejerens.

Øvrige anbringender

For så vidt angår de former for råden, som følger af vejlovens § 86, er Vejdirektoratet enig med sagsøgerne i, at denne råden kan udøves vederlagsfrit. Det fører imidlertid ikke til, at vejmyndigheden kan opkræve betaling for de ikke-forretningsmæssige former for råden, som følger af § 80, stk. 1.

For så vidt angår sagsøgernes bemærkninger ... om de økonomiske konsekvenser for kommunerne forbundet med vedtagelsen af lovforslaget, herunder vedtagelsen af § 80, nr. 2, bemærkes, at Transportministeriet i forbindelse med lovforslaget har vurderet:

"at lovforslaget samlet set medfører nettominde udgifter for kommunerne for i alt 147,46 mio. kr."

I forbindelse med de efterfølgende DUT-forhandlinger for 2014/2015 mellem Finansministeriet og KL blev de økonomiske/administrative konsekvenser af loven gjort endeligt op. De økonomiske konsekvenser for kommunerne forbundet med vedtagelsen af lovforslaget er i øvrigt uden betydning for vejlovens fortolkning."

Landsrettens begrundelse og resultat

Som sagen er forelagt, lægger landsretten til grund, at Vejdirektoratets afgørelser af 9. maj 2018 vedrører sager, hvor (1) opstilling af containere og byggemateriel er sket til brug for bygge-, istandsættelses- eller renoveringsarbejder på ejendomme beliggende i tilknytning til vejarealet, (2) arbejderne er udført af professionelle byggefirmaer, entreprenører mv. efter aftale med facadeejerne,

der omfatter bl.a. ejer- og andelsboligforeninger, og (3) ansøgningerne om tilladelse til opstillingen af containere mv. er indgivet enten af byggefirmaet, entreprenøren mv. eller af City Container A/S, der bl.a. driver virksomhed ved udlejning af containere til andre erhvervsdrivende.

Spørgsmålet for landsretten er, om udnyttelsen af vejarealerne under disse omstændigheder kan anses for at være sket i et forretningsmæssigt øjemed efter vejlovens § 80, stk. 2, og om Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune således var berettigede til at opkræve betaling for opstillingen af containere mv. på vejarealerne.

Landsretten bemærker indledningsvis, at afgørelsen af dette spørgsmål må antages at kunne få betydning for et betydeligt antal sager om opkrævning af betaling for råden over vejareal. På denne baggrund finder landsretten, at Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune har en væsentlig økonomisk interesse i en domstolsprøvelse af Vejdirektoratets respektive afgørelser af 9. maj 2018, og at kommunerne derfor har søgsmålskompetence.

Efter vejlovens § 80, stk. 2, kan vejmyndigheden opkræve betaling for brug af vejarealet, når udnyttelse sker i et forretningsmæssigt øjemed. Det havde også forud for lov nr. 1520 af 27. december 2014 i lang tid været en anerkendt praksis, at kommunerne havde en vis dispositions- og rådighedsret over offentlige vejarealer, og at denne var af en sådan karakter, at kommunerne kunne betinge meddelelse af tilladelser til forskellig særråden over offentlige vejarealer af betaling af vederlag, jf. herved Højesterets dom af 30. april 1934 (UfR 1934.527/2).

Ifølge lovforarbejderne til lov nr. 1520 af 27. december 2014 blev der med bestemmelsen i § 80, stk. 2, indsat udtrykkelig hjemmel for vejmyndigheden til at opkræve betaling for råden over vejarealet til andre formål end trafikale, f.eks. opsætning af reklameskilte på vejarealet, og bestemmelsen lovfæstede administrativ praksis. Lovforarbejderne indeholder ikke i øvrigt en beskrivelse af, hvad der skal forstås ved udtrykket "et forretningsmæssigt øjemed".

Landsretten finder, at det afgørende efter bestemmelsen i tilfælde som de foreliggende må være facadeejerens formål med udnyttelsen af vejarealet i relation til den pågældende ejendom. Opstilling af containere eller byggemateriel til brug for bygge-, renoverings- og istandsættelsesarbejder på ejendommen, der udføres som led i facadeejerens almindelig råden over ejendommen, kan ikke anses for udnyttelse i forretningsmæssigt øjemed.

Endvidere finder landsretten, at det i den forbindelse er uden betydning, om arbejderne udføres af facadeejer selv eller af en erhvervsdrivende efter aftale med denne. Det er ligeledes uden betydning, hvem der indgiver ansøgningen om tilladelse. Det forhold, at facadeejer måtte være en andelsboligforening,

kan heller ikke i sig selv medføre, at udnyttelsen sker i et forretningsmæssigt øjemed. Landsretten bemærker, at det ikke derudover er gjort gældende, at opstillingen af containere mv. skulle være sket til brug for facadeejerens erhvervs-mæssige virksomhed.

Det anførte i lovbemærkningerne til vejlovens § 80, stk. 2, hvorefter bestemmelsen lovfæster administrativ praksis, kan ikke føre til en anden vurdering.

Landsretten bemærker herved, at den administrative praksis, som tilsigtes lovfæstet, ikke nærmere er beskrevet i lovforslaget. Den omstændighed, at Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune gennem en længere årrække forud for lovens vedtagelse har opkrævet betaling for opstilling af containere i tilfælde som de foreliggende, kan ikke i sig selv begrunde, at kommunerne er berettiget hertil i medfør af vejlovens § 80, stk. 2.

Herefter, og da det af Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune anførte om de administrative og økonomiske konsekvenser ikke kan føre til et andet resultat, tager landsretten Vejdirektoratets frifindelse påstand til følge.

Efter sagens udfald skal Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune i sagsomkostninger hver betale 50.000 kr. til Vejdirektoratet til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet til advokat taget hensyn sagens omfang og betydning for parterne.

THI KENDES FOR RET:

Vejdirektoratet frifindes.

I sagsomkostninger skal Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune inden 14 dage hver betale 50.000 kr. til Vejdirektoratet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.