

HØJESTERETS KENDELSE

afsagt mandag den 31. oktober 2022

Sag 82/2021

X ApS

(selv)

mod

Gældsstyrelsen

(advokat Anne Sophie Kierkegaard Vilsbøll)

Biintervenient til støtte for Gældsstyrelsen:

Københavns Kommune

(advokat Anne Sophie Kierkegaard Vilsbøll)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Fogedretten i Roskilde den 1. juli 2020 (FS 22-12606/2019) og af Østre Landsrets 10. afdeling den 4. marts 2021 (B-53-21).

I påkendelsen har deltaget tre dommere: Jens Peter Christensen, Jens Kruse Mikkelsen og Anne Louise Bormann.

Påstande

Kærende, X ApS, har nedlagt påstand om, at fogedrettens kendelse stadfæstes.

Indkærede, Gældsstyrelsen, har nedlagt påstand om, at landsrettens kendelse stadfæstes.

Sagsfremstilling

Vejarealet Overgaden Neden Vandet, København, som løber langs kanalen på Christianshavn, er brolagt. Der er en afvandingsrende i form af en fordybning i brolægningen mellem kørebanelen og det omstridte areal ud mod kanalen. Det omstridte areal langs kanalen fremstår nogle steder tomt, og er andre steder indrettet med bænke, vejtræer, cykelstativer mv.

Før august 2019 udstedte Københavns Kommune, som vejmyndighed, ikke konsekvent parkeringsafgifter for parkeringer foretaget på det omstridte areal langs kanalen ved Overgaden Neden Vandet. Ved mail af 26. august 2019 sendte Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning en ”ny info-instruks” om arealet til parkeringskontrollørerne, hvoraf fremgår bl.a.:

”Informationsinstruks

Gyldig fra: 26-08-2019...

...

Beskrivelse af problem: Der er tvivl om der kan pålægges for fortov. Der kan godt pålægges for fortov. Fortovet er afgrænset fra kørebanen, ligesom der er bænke og skraldespande, der indikerer at arealet er bestemt for gående.

Vær opmærksom på dette! Husk øget forsigtighed, hvis bilisterne holder langs kørebanen og med en del af hjulet på fortovet, da der er plan niveau fra kørebane til fortov.”

På den baggrund blev der pålagt en række parkeringsafgifter i området, hvilket førte til klager. Kommunen vurderede herefter, at der i en kortere periode burde have været sat advarsler op på de ulovligt parkerede køretøjer i stedet for at pålægge parkeringsafgifter. Derfor besluttede kommunen at annullere de parkeringsafgifter vedrørende parkering på fortov, der var udstedt i august og september 2019 på strækningen mellem Overgaden Neden Vandet 9 og 19. Af kommunens standardskrivelse herom fremgår bl.a.:

”Center for Parkering skriver til jer i forbindelse med en p-afgift pålagt den... for at standse på fortovet på Overgaden Neden Vandet.

Center for Parkering har på baggrund af flere henvendelser fra beboerne gennemgået alle afgifter og kan konstatere, at der er tale om en ændring i praksis angående parkeringskontrollen på strækningen mellem nr. 7 til 21. Det er endvidere en praksisændring, der har sådan et omfang, at der i en kortere periode burde være blevet sat advarsler på ulovligt parkerede køretøjer i stedet for p-afgifter.

På denne baggrund annullerer Center for Parkering derfor p-afgiften.

Der er dog fortsat tale om, at der parkeres på fortovet, hvilket ikke er lovligt, hvorfor vi nu starter op med at give advarsler, hvorefter den egentlige kontrol vil blive genoptaget. Endvidere undersøger vi, om det er muligt at afmærke enkelte p-båse mellem træerne.

Vi beklager forløbet, og den tid I eventuelt måtte have brugt på dette.”

Den 7. oktober 2019 anmodede Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning om politiets samtykke til etablering af tre parkeringsbåse langs kanalen over for Overgaden Neden Vandet 9-11. Af kommunens mail til politiet fremgår bl.a.:

”Hermed anmodes der om politiets samtykke til etablering af 3 båse, på adressen Overgaden neden Vandet 9 og nr. 11. Se vedlagte skitser.

Båsene ser større ud på skitserne end i virkeligheden. Vi har været ude og kigget på stedet og har vurderet at der kan etableres 3 båse mellem træerne.

Grundlaget for anmodningen er, at bilisterne parkere uhensigtsmæssigt, og ofte flere biler mellem træerne selvom der ikke er plads. Båsene vil vise bilisterne, hvor det er muligt at parkere.”

På de omtalte skitser er bl.a. indtegnet to parkeringsbåse langs med kanalen over for Overgaden Neden Vandet 11.

Ved mail af 8. oktober 2019 gav politiet samtykke til etableringen.

Ved mail af 11. oktober 2019 anmodede kommunen en intern entreprenør om at etablere de tre parkeringsbåse over for Overgaden Neden Vandet nr. 9-11 i overensstemmelse med den skitse, som kommunen havde fremsendt til politiet.

I perioden 15.-23. oktober 2019 blev der ikke pålagt parkeringsafgifter for parkering over for Overgaden Neden Vandet nr. 7-21, men i stedet sat informationssedler på køretøjer, der var parkeret på dette sted. Af sedlerne fremgår, at køretøjet er parkeret på et fortov, hvilket ikke er tilladt, men at man ”slipper for” en afgift denne gang.

Den 1. november 2019 genfremsendte kommunen sin bestilling til den interne entreprenør angående etablering af parkeringsbåsene.

Den 4. november 2019 kl. 13.27 pålagde Københavns Kommunes parkeringsvagt X Aps' varevogn (med registreringsnummer ...) en kontrolafgift på 510 kr. for parkering over for Overgaden Neden Vandet 11. Af afgiften fremgår bl.a.:

”24 *Fortov/Cykelsti Ol.*

24a. Cykelsti, gangsti samt fortov i tættere bebygget område. Dit køretøj er henstillet i strid med færdselsloven, lovbekendtgørelse nr. 1324 af 21/11/2018 med senere ændrin-

ger § 28, stk. 3, der forbyder standsning og parkering på cykelsti, gangsti, helleanlæg, midterrabat eller lignende samt i tættere bebygget område også på fortov, medmindre dette er tilladt ved afmærkning. Færdselsloven § 121, stk. 1, nr. 2.”

Bilen var parkeret lige uden for kørebanens afvandingsrende, på langs med kanalen og mellem to træer, i overensstemmelse med de omtalte skitser for etableringen af parkeringsbåse.

Den 7. november 2019 gjorde X Aps’ direktør, A, indsigelse mod parkeringsafgiften over for Københavns Kommune.

Den 12. november 2019 færdigmeldte kommunens interne entreprenør etableringen af parkeringsbåse på Overgaden Neden Vandet 9-11. Kommunen orienterede politiet herom samme dag.

Den 20. november 2019 fastholdt kommunen afgiften.

Den 26. november 2019 rettede A henvendelse til kommunen på ny og fastholdt klagen, idet han havde opdaget, at parkeringsbåsen var blevet malet tydeligt op på det sted, hvor han havde parkeret den 4. november 2019. Han anmodede om at få sagen oversendt til fogedretten, hvis Center for Parkering fastholdt afgiften.

Kommunen besvarede henvendelsen samme dag og fastholdt afgiften. Kommunen fremsendte herefter sagen til fogedretten og den 29. november 2019 modtog Gældsstyrelsen kravet til inddrivelse.

For fogedretten blev der afgivet følgende forklaring:

”X ApS’ direktør A har forklaret bl.a., at han ejer et produktionsselskab, der laver produktioner til film, TV mv. Selskabet har kontor på ..., men han er ofte på Christianshavn til møder, hvor han næsten altid parkerer i båsene mellem træerne. Han stiller sin Easy Park og betaler for parkeringen. Han har på et tidspunkt spurgt P-vagterne, om man måtte parkere der og har fået det svar, at det måtte man gerne, fordi skiltningen var lidt mærkelig i området. Da han kom tilbage fra sit møde den 4. november opdagede han, at han havde fået en P-afgift. Det overraskede ham, fordi det havde han ikke oplevet før.

Hele området er brostensbelagt med et fortov på den ene side afmærket ved kantsten og fortovsfliser ind mod bygningerne. På den anden side af vejbanen er kanalen med et bolværk, hvor der er etableret små øer afgrænset af kantsten med et træ inde i midten.

Nogle steder er der opsat bænke men ikke der, hvor han parkerede. Folk parkerer i stor stil på den side af vejen. Brostenene buer lidt, ligesom i en rende, så vandet kan løbe af. Vejbelægningen er den samme, uanset om man parkerer eller kører, og alene derfor er det ikke fortov. Der er heller ingen skiltning, hvor der står, at det er fortov og ikke en vejbane.

Nogle steder er der afmærkede P-båse, andre steder er der ikke og andre igen er der båse med udvaskede striber. Parkering sker derfor som: ”*I det vilde vesten*”. Han parkerede i den overbevisning, at det ikke var et fortov, at det aldrig har været et fortov og af forvaltningen heller ikke længere defineres som et fortov.

Han kom tilfældigt forbi ugen efter og opdagede, at det sted hvor han havde parkeret, nu var stribet op som en egentlig P-bås. Afstrikning var på langs med kajområdet, præcis sådan, som han også parkerede.

Der er også en betalingsautomat i gaden for hver 200 meter med instruktion om, hvordan man skal stille P-skiven, der indikerer, at man må parkere der.

Hidtil har beboerne på Christianshavn med P-licens kunne parkere i området, fordi det var udlagt som P-område. Pr. 1. august 2019 ændrede kommunen praksis frem til november, hvor striberne blev malet op. I den mellemliggende periode blev der udstedt mange P-bøder også til beboere med P-licens. Mindst halvdelen af afgifterne blev dog efterfølgende annullerede. Det fandt han først ud af i sidste uge efter at have bedt forvaltningen om yderligere aktindsigt. Der havde også været en omfattende debat om dette spørgsmål i det sidste års tid.

I sidste uge parkerede han ovre på den anden side af kanalen i Overgade Oven Vandet på samme måde på et sted, hvor der også var en bås uden afstrikning. En politibil kom kørende. Han stoppede dem og spurgte, om han måtte parkere der. Politiet svarede, at det var ok, at han godt måtte parkere der.”

Ved kendelse af 1. juli 2020 fastslog fogedretten, at kontrolafgiften ikke blev pålagt med rette. Begrundelsen lyder:

”Det fremgår af færdselslovens § 121, stk. 1, nr. 2, at politiet kan pålægge en afgift for overtrædelse af § 28, stk. 3, der bl.a. omhandler standsning og parkering på cykelsti, gangsti eller fortov. Bemyndigelsen er efter lovens § 122 a i dette tilfælde overladt til vejmyndigheden i Københavns Kommune.

Efter bevisførelsen finder retten, at det sted, hvor X ApS holdt parkeret den pågældende dag efter en konkret vurdering må betegnes som et fortov, der er adskilt fra kørebanen ved en afvandingsrende, og hvor der med mellemrum er opsat træer, borde og bænke til at markere dette med.

Retten lægger til grund, at Københavns Kommune, der ikke tidligere havde haft en praksis om at pålægge kontrolafgifter for ulovlige parkeringer på stedet, begyndte herpå i august 2019, men ophørte med det kort tid efter på baggrund af en henstilling fra Ombudsmanden. Det lægges derudover til grund, at kommunen annullerede en stor del af de pålagte afgifter og i stedet i en kort periode omkring efterårsferien 2019 satte flyers

på de parkerede biler med advarsel om, at de ville begynde at udstede kontrolafgifter ved ulovlige parkeringer.

Det lægges endelig til grund, at politiet den 8. oktober 2019 gav tilladelse til, at der kunne laves en P-bås på fortovet på det sted, hvor X ApS parkerede, og at kommunen gav ordre til afstribning af P-pladsen den 11. oktober, uden at det var sket endnu den 4. november, hvor X ApS modtog en kontrolafgift for ulovlig parkering.

Som anført af Højesteret i afgørelse af 18. juni 2020 (j.nr. 106/109) skal retten: ”...ved behandlingen af en sag om parkeringsafgift til det offentlige iagttage de retssikkerhedsgarantier, der gælder for tiltalte i straffesager, jf. Højesterets kendelse af 12. januar 2010 i sag 109/2009 (UfR 2010.1027). Dette indebærer bl.a., at der gælder en forudsætning om klar lovhjemmel, jf. artikel 7, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention”.

Retten finder, at det med politiets tilladelse af 8. oktober 2019 ikke længere var forbudt at parkere på fortovet i Overgaden Neden Vandet over for nr. 11. Der var herefter ikke længere lovhjemmel til at udskrive kontrolafgifter på stedet. Det forhold, at kommunens vejafdeling, trods rykker herom, først udførte selve afstribningen næsten en måned efter, ændrer ikke herpå.

Da afgiften ikke blev pålagt med rette, tager retten X ApS' påstand til følge.

Efter sagens karakter, forløb og udfald, hvor begge parter er selvmødere, skal ingen part betale sagsomkostninger til den anden part.”

Gældsstyrelsen kærede afgørelsen til Østre Landsret, som ved kendelse af 4. marts 2021 ændrede fogedrettens afgørelse, således at parkeringsafgiften blev anset for pålagt med rette.

Begrundelsen lyder:

”Det følger af færdselslovens § 28, stk. 3, at standsning eller parkering ikke må ske på cykelsti, gangsti eller fortov.

Landsretten tiltræder af de af fogedretten anførte grunde, at køretøjet var parkeret på et areal, som må betegnes som fortov i færdselslovens forstand. Københavns Kommune var derfor berettiget til at pålægge ejeren af køretøjet en afgift, jf. færdselslovens § 122 a, stk. 1, jf. § 121, stk. 1, nr. 2.

Den omstændighed, at kommunen forinden havde ansøgt om og opnået politiets tilladelse til etablering af parkeringspladser på det pågældende areal, kan ikke føre til et andet resultat, idet det lægges til grund, at parkeringspladserne endnu ikke var etableret den 4. november 2019.”

Retsgrundlag

I medfør af færdselslovens § 121, stk. 1, nr. 2, kan politiet pålægge en afgift for overtrædelse af lovens § 28, stk. 3, hvoraf fremgår bl.a.:

”Stk. 3. Standsning eller parkering må ikke ske på cykelsti, gangsti eller fortov...”

Af Vej- og trafikteknisk ordbog, Vejdirektoratet, Vejregelrådet, april 2004, fremgår bl.a. (s. 27):

”fortov

Del af en vej bestemt for fodgængere og adskilt fra *kørebane* og eventuel *cykelsti*...”

Politiets kompetence til at pålægge parkeringsafgifter, jf. færdselslovens § 121, stk. 1, kan efter færdselslovens § 122 a, stk. 1, helt eller delvist overlades til vejmyndigheden, og efter stk. 4 kan der fastsættes nærmere regler om vejmyndighedens parkeringskontrol. Kompetencen til at føre kontrol med overholdelse af bl.a. færdselslovens § 28, stk. 3, er overladt til vejmyndigheden (i dette tilfælde Københavns Kommune) ved § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 877 af 25. juni 2018 om vejmyndighedernes parkeringskontrol, jf. § 5, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 121 af 8. februar 2016 om Vejdirektoratets opgaver og beføjelser.

Vejmyndigheden (Københavns Kommune) har mulighed for med politiets samtykke at træffe færdselsmæssige bestemmelser om bl.a. parkering og standsning, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning, jf. færdselslovens § 92, stk. 1, nr. 1. Det følger af lovens § 92 c, stk. 4, 1. pkt., at sådanne foranstaltninger skal tilkendegives ved afmærkning i overensstemmelse med de bestemmelser, der fastsættes i medfør af lovens § 95, stk. 1 og 3 (den dagældende bekendtgørelse nr. 1632 af 20. december 2017 om vejafmærkning).

Anbringender

X ApS har anført navnlig, at parkeringen ikke var i strid med færdselslovens § 28, stk. 3. Parkeringsstedet fremstod som en del af vejarealet og ikke som fortov, og det fremstod naturligt og lovligt at parkere der. Bilisterne skal ikke bære usikkerheden for, om et areal anses som fortov eller vej. Det afgørende er, at kærende ikke har haft mulighed for at indse, at de opstillede betalingsautomater på daværende tidspunkt ikke måtte benyttes til den foretagne parkering.

X ApS' direktør og beboerne i området har i årevis parkeret på samme sted og betalt med parkerings-appen uden at blive pålagt parkeringsafgift. På et tidspunkt begyndte kommunen at pålægge afgifter, men grundet beboerklager blev disse eftergivet af kommunen, hvorefter kommunen gennemførte en oplysningskampagne med uddeling af flyers. Københavns

Kommunes ageren omkring parkering i området har været uden nogen form for kontinuitet eller mål.

Det er ubestridt, at andre bilister ofte parkerer på samme sted – og ofte på uhensigtsmæssig vis – og, at det var grundlaget for kommunens anmodning til politiet om at etablere parkeringsbåse på stedet og dermed betragte arealet som parkeringsareal. Efter at politiet den 8. oktober 2019 gav tilladelse hertil, var det ikke længere forbudt at parkere på arealet, og således heller ikke, da afgiften blev pålagt den 4. november 2019. Det bør ikke komme selskabet til skade, at der var forsinkelse med at afmærke parkeringsbåsene. Det er desuden vanskeligt at se, hvilken interesse, kommunen måtte have i at håndhæve reglerne som gjort.

Gældsstyrelsen har anført navnlig, at X ApS' køretøj var parkeret på et areal, som havde karakter af fortov i færdselslovens forstand, jf. også Vejdirektoratets Vej- og trafiktekniske ordbog, hvori fortov defineres som en del af en vej bestemt for fodgængere og adskilt fra kørebane eller eventuel cykelsti. Arealet langs kanalen over for Overgaden Neden Vandet 9-11 er karakteriseret ved, at der er opsat fodgængervenligt og afskærmende byinventar i form af bænke, skraldespande og cykelstativer, ligesom der er plantet vejtræer. Endvidere er der en tydelig adskillelse i form af afvandingsrende i brolægningen mellem kørebanen og fortovet. Parkeringen var således i strid med færdselslovens § 28, stk. 3, og Københavns Kommune var derfor berettiget til at pålægge ejeren af køretøjet en parkeringsafgift, jf. færdselslovens § 122 a, stk. 1, jf. § 121, stk. 1, nr. 2. Fogedretterne i København, Glostrup og Lyngby har i fem parkeringssager vedrørende samme strækning truffet afgørelser i overensstemmelse hermed.

Forbuddet i færdselslovens § 28, stk. 3, mod parkering på fortovsarealer er i sig selv klart og entydigt. X ApS kunne ikke være i rimelig tvivl om, hvorvidt det areal, der blev parkeret på, var fortov og dermed omfattet af forbuddet mod parkering. Pålæg og fastholdelse af parkeringsafgiften er således ikke i strid med nogen retssikkerhedsgaranti, sml. UfR 2010.1027 H og UfR 2020.2783 H. Det ændrer ikke herpå, at kommunen i en årrække ikke har håndhævet parkeringsreglerne konsekvent, eller at X ApS har oplyst, at han og de lokale beboere har parkeret på stedet og betalt via parkerings-appen gennem de seneste ca. 10 år uden at blive pålagt en parkeringsafgift. Den ulovlige parkeringspraksis førte imidlertid til, at kommunen iværksatte en adækvat og proportional indsats med henblik på at gøre opmærksom på parkeringsforbuddet og på at varsle en ændret håndhævelsespraksis.

Det almindelige forbud i færdselslovens § 28, stk. 3, gælder for enhver og uden særlig skiltning. Heraf følger, at det netop forudsætter særlig skiltning eller afmærkning, hvis parkering alligevel skal være tilladt. X ApS kan således ikke støtte ret på den omstændighed, at Københavns Kommune på tidspunktet for pålæg af parkeringsafgiften havde ansøgt om og opnået politiets tilladelse til etablering af parkeringspladser på arealet – hvilket X ApS i øvrigt ikke havde kendskab til på parkeringstidspunktet. Adgangen til lovlig parkering på arealet indtrådte først ved parkeringspladsernes faktiske etablering ved afmærkning af båse i terrænet.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagen angår, om det var med rette, at Københavns Kommune den 4. november 2019 pålagde X ApS en parkeringsafgift for at parkere på ”fortov” langs kanalen på Christianshavn over for adressen Overgaden Neden Vandet 11, København.

Retten skal ved behandlingen af en sag om parkeringsafgift til det offentlige iagttage de retssikkerhedsgarantier, der gælder for tiltalte i straffesager, jf. Højesterets kendelse af 12. januar 2010 i sag 109/2009 (UfR 2010.1027) og Højesterets kendelse af 18. juni 2020 i sag 106/2019 (UfR 2020.2783). Dette indebærer bl.a., at der gælder en forudsætning om klar lovhjemmel, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7, stk. 1.

Det fremgår af færdselslovens § 28, stk. 3, bl.a., at standsning og parkering ikke må ske på fortov.

Færdselslovens § 2 indeholder lovens definitioner, men ”fortov” er ikke blandt definitionerne. Af Vej- og trafikteknisk ordbog fremgår, at et fortov er en ”del af en vej bestemt for fodgængere og adskilt fra kørebane og eventuel cykelsti”.

Det omstridte brolagte område er adskilt fra kørebanen ved en afvandingsrende, og der er med mellemrum opsat træer, borde og bænke, skraldespande samt cykelstativer. Højesteret tiltræder, at dette område må anses for et fortov i færdselslovens forstand, og at Københavns Kommune derfor var berettiget til at pålægge ejeren af køretøjet en afgift, jf. færdselslovens § 122 a, stk. 1, jf. § 121, stk. 1, nr. 2, idet færdselslovens § 28, stk. 3, indeholder tilstrækkelig klar lovhjemmel hertil.

Den omstændighed, at kommunen ikke konsekvent har håndhævet parkeringsreglerne forud for efteråret 2019, kan ikke føre til et andet resultat.

Højesteret tiltræder endvidere, at det heller ikke kan føre til et andet resultat, at kommunen før den aktuelle parkeringsafgift, havde ansøgt om og opnået politiets tilladelse til at etablere parkeringspladser på det pågældende sted, idet der først er adgang til parkering, når parkeringspladserne er tilkendegivet ved afmærkning, jf. færdselslovens § 92 c, stk. 4, 1. pkt., jf. § 92, stk. 1.

Højesteret stadfæster herefter landsrettens kendelse.

Thi bestemmes:

Landsrettens kendelse stadfæstes.

X ApS skal i kæremålsomkostninger for Højesteret betale 10.000 kr. til Gældsstyrelsen.

Beløbet skal betales inden 14 dage fra afsigelsen af denne kendelse og forrentes efter rentelovens

§ 8 a.