

Odense Kommune
By- og Kulturforvaltningen
Ledelsessekretariatet
Postboks 710
Nørregade 36-38
5000 Odense C

01-05-2009

Jeres j.nr. 2008/135453

TILSYNET
MED KOMMUNERNE
I REGION SYDDANMARK

Statsforvaltningen har modtaget Odense Kommunes anmodning om forhåndsgodkendelse af, at en række kriterier kan anses for tilstrækkelige til, at Odense Kommune lovligt kan betale for gadebelysningen også på de private fællesveje.

STATSFORVALTNINGEN SYDDANMARK
STORETORV 10
6200 AABENRAA

Statsforvaltningen har nu afsluttet behandlingen af sagen.

JOURNAL NR.: 2009-613/499
SAGSBEHANDLER: UJSOE
DIREKTE TELEFON: 7256 7988

Det er statsforvaltningens opfattelse, at Odense Kommunes generelt formulerede interesse i at skabe tryghed for borgerne ikke lovligt kan hjemle kommunens afholdelse af udgifterne til private fællesvejes gadebelysning efter kommunalfuldmagtsreglerne.

TELEFON: 7256 7900
TELEFAX: 7462 8409
EAN-NR. 5798000362291
SE-NR. 29 37 62 71
tilsynsyd@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

Det er endvidere statsforvaltningens opfattelse, at en ændring af en praksis om, at kommunen afholder udgifterne til belysning på private fællesveje må ske ved en ny forvaltningsakt, og at de almindelige forvaltningsretlige regler for sagsbehandlingen også gælder i et sådant tilfælde.

EKSPEDITIONSTID:
MANDAG - ONSDAG: 10.00-15.00
TORS DAG: 10.00-17.00
FREDAG: 10.00-13.00

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for statsforvaltningens opfattelse.

TELEFONTID:
MANDAG-ONSDAG: 09.00-13.00
TORS DAG: 12.00-16.00
FREDAG: 09.00-13.00

Sagens baggrund:

Odense Kommune har i brev af 1. december 2008 henvendt sig til Velfærdsministeriet og anmodet om forhåndsgodkendelse af, at kommunen afholder udgifterne til gadebelysningen også på de private fællesveje.

"Gennem flere år har der været uvisshed om kommunernes mulighed for at betale gadebelysningen på de private fællesveje i kommunen.

I 2003 afgav det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium på baggrund af en konkret sag fra Odense Kommune

en udtalelse om kommunernes mulighed for at betale for gadebelysningen på de private fællesveje.

Det fremgår af skrivelsen af 16. december 2003, at en kommune under visse betingelser med hjemmel i kommunalfuldmagten, kan betale for gadebelysning på private fællesveje. Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kræver det, at der varetages en kommunal interesse, herunder for eksempel arkitektoniske, kriminalpræventive hensyn og lign. Siden ministeriets udtalelse har Odense Kommune som følge af kommunalreformen fået tildelt flere opgaver i forhold til at tilgodese almindelig sundhedsfremme blandt borgerne.

Det er kommunens opfattelse, at gadelys også på de private fællesveje vil øge tryghedsfølelsen blandt borgerne, således at flere vil anvende cyklen som transportmiddel, flere vil gå, og flere børn vil lege på de veje som giver mulighed for det, osv.

På den måde vil Odense Kommune give mulighed for, at borgernes sundhedstilstand generelt set forbedres, ligesom en øget sundhedstilstand økonomisk betragtet vil kunne mindske Odense Kommunes udgifter til bl.a. forebyggelse og genoptræning. Endvidere vil sådanne tiltag medføre forbedringer vedrørende klima, støj osv.

Med ovennævnte in mente anmoder Odense Kommunes By- og Kulturforvaltning således Velfærdsministeriet om en forhåndsgodkendelse vedrørende hvorvidt følgende kriterier, der efter ministeriets opfattelse er tilstrækkelige for at en kommune lovligt kan betale for gadebelysningen også på de private fællesveje.

- Sundhedsfremme generelt
- Branding af OK som cykelby
- Vision "At lege er at leve"
- Tryghed generelt
- Bosætningsstrategi
- Turistfremme
- Miljøhensyn
- Generel økonomisk betragtning i forhold til sparede udgifter indenfor bl.a. sundhedsfremmeområdet.

Ud over at anmode om et forhåndstilsagn, skal Odense Kommune tillige anmode om ministeriets bemærkninger til, hvorvidt ovennævnte hensyn konkret skal vurderes på samtlige typer af private fællesveje.

Endvidere anmodes om en vurdering af, om kravet til økonomisk forvaltning vil være opfyldt ved anvendelse af de her på side 2 nævnte hensyn.

Som et sidste spørgsmål anmodes ministeriet om at tilkendegive, hvorvidt der skal partshøres i forbindelse med en eventuel ændring af praksis i kommunen, idet det for en umiddelbar betragtning er vanskeligt præcist at sige, hvorvidt der er tale om oplysninger, der er til ugunst for parten, jf. Forvaltningslovens § 19."

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (styrelsesloven – lovbekendtgørelse nr. 696 af 27. juni 2008, som senest ændret ved § 1 i lov nr. 136 af 24. februar 2009).

Udtrykket lovgivningen forstås som gældende ret i almindelighed, det vil sige både skreven og uskreven ret, herunder også de uskrevne regler om kommunernes opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunens dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Odense Kommune har bedt om udtalelse om følgende:

1. Forhåndsgodkendelse af at Odense Kommune udfra en række kriterier kan betale for gadebelysning på private fællesveje
2. Kravet til økonomisk forsvarlighed
3. Sagsbehandlingsregler ved eventuel ændring af praksis for betaling af udgifter til gadebelysning

Ad. 1 Forhåndsgodkendelse af at Odense Kommune udfra en række kriterier kan betale for gadebelysning på private fællesveje

Kommunernes opgavevaretagelse er i vidt omfang reguleret i den skrevne lovgivning.

Hvis spørgsmålet om lovligheden af den pågældende opgavevaretagelse ikke er direkte reguleret i den skrevne lovgivning, er det afgørende, om lovgivningen udtømmende gør op med den kommunale opgavevaretagelse. Må det antages, at lovgivningen ikke udtømmende gør op hermed, beror spørgsmålet om lovligheden på en fortolkning af de uskrevne regler om kommunernes opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Odense Kommune henviser til en udtalelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet af 16. december 2003 (j.nr. 2003-21010-8), hvori ministeriet har udtalt sig til Kommunernes Landsforening om kommuners adgang til at betale for udgifter til driften af belysningen på private fællesveje.

Ministeriet gennemgår i sin udtalelse de for sagen relevante regler i lov om private fællesveje og lov om offentlige veje og vurderer herefter, hvor der er hjemmel til, at kommunerne kan afholde udgifter til vejbelysning af private fællesveje.

Det følger af § 45 i lov om private fællesveje (privatvejsloven – lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. maj 2008), at vejmyndighe-

den (kommunen) kan bestemme, at private fællesveje og arealer, der benyttes som offentligt tilgængelige færdselsveje, skal holdes belyst af ejerne af de tilgrænsende ejendomme eller af vedkommende arealer. Vejmyndigheden kan endvidere bestemme, at belysningen skal udføres ved vejmyndighedens foranstaltning, men for grundejernes regning.

På baggrund af fortolkning af privatvejsloven ud fra lovens ordlyd og forarbejder er Indenrigs- og Sundhedsministeriet enige med Trafikministeriet i, at der ikke er hjemmel i privatvejsloven til, at kommunen afholder udgifterne til vejbelysning af private fællesveje.

Ministeriet vurderer videre, om vejlovgivningen kan anses for udtømmende at regulere kommunens mulighed for at afholde udgifter til belysning af private fællesveje.

Om dette finder ministeriet, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at vejlovgivningen udtømmende gør op med spørgsmålet, og at det derfor må bero på en fortolkning af kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er konkluderende Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at kommunen efter kommunalfuldmagtsreglerne vil kunne betale udgifterne til driften af belysningen på private fællesveje, hvis kommunen herved varetager en saglig kommunal interesse.

En kommunes adgang til at gennemføre foranstaltninger efter kommunalfuldmagtsreglerne antages blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttekriterium. Det følger af dette kriterium, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel må gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner.

Statsforvaltningen forstår Odense Kommunes henvendelse således, at kommunens primære interesse i at afholde udgifter til gadebelysningen på private fællesveje er, at borgerne skal føle sig trygge.

Statsforvaltningen lægger til grund, at kommunen på den baggrund forventer, at borgerne i videre omfang anvender cykel eller går og flere børn kan lege udø, og som en afledt effekt heraf forestiller kommunen sig, at det vil give bedre sundhed, bedre miljø, sparede sundhedsudgifter, flere bosættere og flere turister til byen.

Ifølge ministeriets udtalelse kan en kommune i et vist omfang varetage hensyn til trafikanters almindelige tryghedsfølelse og kriminalpræventive hensyn, men kommunen kan - fortsat ifølge udtalelsen - ikke betale belysning på de private fællesveje

udelukkende udfra trafikmæssige formål, idet sådanne formål kan opnås med hjemmel i privatvejsloven.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at Odense Kommunes generelle interesse i at skabe tryghed på disse veje ved at sørge for, at der er belysning, ikke kan hjemle adgang for kommunen til at afholde udgiften til gadebelysningen på de private fællesveje.

Begrundelsen er, som det fremgår af Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev at sådanne tryghedsskabende og kriminalpræventive hensyn kan varetages med hjemmel i privatvejsloven.

For så vidt angår private fællesveje, der ikke benyttes som offentligt tilgængelige færdselsveje, vil kommunens afholdelse af udgift til gadebelysning på disse veje efter statsforvaltningens opfattelse støde an mod forbudet mod begunstiggelse af enkeltpersoner eller enkelte grupper af borgere, jf. ovenfor.

Ad. 2 Kravet til økonomisk forsvarlighed

Odense Kommune forespørger endvidere om kravet til økonomisk forvaltning vil være opfyldt ved anvendelse af de nævnte hensyn.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur antaget, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse har en helt generel pligt til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner. Der henvises blandt andet til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 78 ff.

Den omtalte forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt indeholder ikke en særlig præcis afgrænsning af kommunernes kompetence og giver derfor ikke et klart grundlag for at udtale, i hvilken udstrækning en kommune lovligt kan afholde udgifter eks. i forbindelse med en afskedsfest. Forpligtelsen til at handle økonomisk forsvarligt kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke kommunale hensyn der i en samlet afvejning af interesser kan begrunde, at en kommune lovligt afholder en sådan udgift.

Fastlæggelsen af, hvad der er økonomisk forsvarligt, må bero på den konkrete situation, og der må som udgangspunkt gives kommunalbestyrelsen et bredt spillerum i den henseende.

Det fremgår ikke af Odense Kommunes henvendelse, hvilken konkret sammenhæng den økonomiske forsvarlighed skal ses i, herunder om kommunen allerede afholder udgifter til gadebelysning på private fællesveje, eller om kommunen agter at overtage disse udgifter.

På det foreliggende vil statsforvaltningen derfor omkring begrebet økonomisk forsvarlighed henvise til ministeriets udtalelse, hvoraf fremgår:

"Det antages i den forbindelse, at en beslutning om ikke at udnytte en mulighed for at opkræve en betaling hos en borger alene må være begrundet i hensynet til kommunens økonomi og ikke i et hensyn til den pågældende, medmindre kommunen samtidigt varetager en lovlige kommunal opgave. Det beror på en konkret vurdering, om der foreligger sådanne omstændigheder, at en kommune kan undgå at opkræve en sådan betaling. Det indebærer blandt andet en vurdering af, hvorvidt der vil være uforholdsmæssigt store omkostninger forbundet med opkrævning af det omhandlede beløb set i forhold til beløbets størrelse."

Ad. 3 Sagsbehandlingsregler ved eventuel ændring af praksis for betaling af udgifter til gadebelysning

Odense Kommune forespørger endelig, om der skal partshøres i henhold til forvaltningslovens § 19, hvis kommunen foretager en eventuel ændring af praksis.

Idet den konkrete sammenhæng ikke fremgår af henvendelsen, kan det ikke afgøres, om der er tale om tilbagekaldelse eller ændring af en gyldig afgørelse, kommunen har truffet, eller om der er tale om annullation af en afgørelse, som kommunen ikke har haft hjemmel til at træffe.

Statsforvaltningen bemærker, at det ovenfor er fastslået, at kommunen ikke med hjemmel i privatvejstloven kan afholde udgifterne til belysning på private fællesveje.

Såfremt der er tale om, at Odense Kommune faktisk afholder udgifter til belysning på private fællesveje, og kommunen ønsker oplyst, om en ændring af denne praksis skal ske under iagttagelse af forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, kan statsforvaltningen oplyse, at en ændring af en (ulovlig) praksis om, at kommunen afholder udgifterne til belysning på private fællesveje må ske ved en (ny) forvaltningsakt, og at de almindelige forvaltningsretlige regler for sagsbehandlingen, som de fremgår af forvaltningslovens kapitler 5-7, også gælder i dette tilfælde.

Med venlig hilsen

Anne Rasmussen
kontorchef

/ Ulla Jensen
fuldmægtig

