

**NOTAT
OM
VEJBELYSNING PÅ PRIVATE FÆLLESVEJE I
KØBENHAVNS KOMMUNE**

HORTEN

1. Indledning

Københavns Kommune har anmodet os om at udarbejde et juridisk procesnotat til brug for kommunens overvejelser og beslutning om at overdrage forpligtelsen til at sørge for belysning af de private fællesveje til grundejerne. I notatet skal indgå en overordnet beskrivelse af de grundlæggende juridiske problemstillinger i forbindelse med en sådan overdragelse samt en beskrivelse af det forventede tidsmæssige forløb for processen.

2. Det retlige grundlag for vejbelysning på private fællesveje

Det følger af § 45 i privatvejsloven, at belysning af private fællesveje som udgangspunkt er en grundejerforpligtelse.

Heraf følger, at en kommune ikke i nogen situation på grundlag af privatvejsloven er forpligtet til at betale for belysning af private fællesveje. Grundejere vil således ikke kunne påberåbe sig privatvejsloven til støtte for et synspunkt om, at kommunen (fortsat) skal betale for vejbelysningen på disse veje.

Når Københavns Kommune – i øvrigt i lighed med en række andre kommuner – har påtaget sig at betale for vejbelysning på private fællesveje, er det derfor sket på et frivilligt grundlag, og i forhold til grundejerne er dette formentlig enten udmøntet i form af en konkret forvaltningsretlig afgørelse eller ved indgåelse af aftale herom. Som det fremgår af afsnit 6.2 nedenfor, har det betydning for kommunens muligheder for at bringe den hidtidige praksis til ophør, herunder for den nærmere fremgangsmåde i forbindelse hermed, at kommunen har overtaget betalingsforpligtelsen ved enten at træffe en tidsubegrænset begunstigende afgørelse eller ved at indgå en i princippet tidsubegrænset aftale herom.

Det antages herudover, at kommuner kun inden for afgrænsede og forholdsvis snævre rammer kan påtage sig at betale for vejbelysningen på private fællesveje med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne, såfremt der består en særlig kommunal interesse i belysningen af den eller de pågældende vej(e).

En praksis, hvorefter en kommune uden at foretage sådanne konkrete vurderinger af behovet på de enkelte veje, betaler for al vejbelysning i kommunen, herunder for be-

lysning på alle private fællesveje, er derfor som udgangspunkt ikke lovlig, og vil derfor normalt henses til princippet om lovmæssig forvaltning skulle bringes til ophør snarest muligt.

Der vedlægges som aftalt til orientering en kopi af vores notat af 6. marts 2008 til Odense Kommune, hvori det retlige grundlag for vejbelysningen er nærmere beskrevet og analyseret, og hvori den omtalte praksis vedrørende kommuners muligheder for efter kommunalfuldmagtsreglerne at betale for vejbelysning er nærmere beskrevet.

3. Københavns Kommunes hidtidige praksis

Københavns Kommune har efter det oplyste haft en mangeårig praksis bestående i, at kommunen har betalt for vejbelysningen på alle de private fællesveje i kommunen.

Denne praksis har været baseret på en beslutning, der er truffet af Borgerrepræsentationen den 28. marts 1963, og som gik ud på, at kommunen med virkning fra den 1. april 1962 skulle overtage driftsudgifterne ved belysning af alle eksisterende private gader og veje samt visse andre arealer, samt udgifterne ved sådanne forbedringer af belysningen på eksisterende private gader mv., som af det offentlige anses for nødvendige, ligesom kommunen også ved etablering af belysningsanlæg mv. på nye veje mv. skulle afholde eventuelle udgifter udover, hvad normale anlæg for veje mv. af tilsvarende standard ville koste, mens udgifter ved etablering af belysningsanlæg i normalt omfang som hidtil skulle afholdes af de pågældende grundejere.

Da kommunens hidtidige praksis således ikke synes at have indebåret de nødvendige konkrete vurderinger af, om der har bestået en særlig kommune interesse i belysningen af de pågældende private fællesveje, er kommunen derfor efter vores vurdering - henses til princippet om lovmæssig forvaltning - forpligtet til at arbejde for at sikre en lovliggørelse af forholdene vedrørende vejbelysning på private fællesveje snarest muligt.

Da vi har forstået, at kommunen i givet fald vil træffe beslutning om, at grundejerne skal overtage betalingen for vejbelysningen på alle de private fællesveje, foretager vi ikke her en nærmere vurdering af, i hvilket omfang kommunen efter en konkret vurdering eventuelt ville kunne fortsætte med at betale for vejbelysningen på nogle af de private fællesveje. Såfremt der bliver brug for en vurdering heraf, er vi naturligvis til rådighed.

4. Processen i hovedtræk

I dette afsnit gives i oversigtsform en kort beskrivelse af de enkelte elementer i den proces, der i givet fald samlet set skal munde ud i, at forpligtelsen til at sørge for belysning af de private fællesveje i Københavns Kommune for fremtiden er overdraget til grundejerne.

I afsnit 5 – 10 nedenfor er en uddybende beskrivelse af processens enkelte elementer, ligesom andre centrale problemstillinger i forbindelse med overdragelsen er behandlet.

Der vedlægges endvidere en overordnet tidsplan, hvori de enkelte elementer i processen er angivet.

HORTEN

4.1. Det tidsmæssige forløb

Det tidsmæssige forløb for processen afhænger i sagens natur af, hvilken tid der medgår til gennemførelse af processens enkelte elementer, dvs. til den politiske behandling af forslaget, til udsendelse af partshøringsbreve, til behandling af de indkomne indsigelser, og til afgørelse af sagerne, samt hvilket varsel der gives i afgørelserne for den nye ordnings ikrafttrædelse.

Der skal foretages en række undersøgelser, før der foretages partshøring. Det skal sikres, at de pågældende veje rent faktisk er private fællesveje (er vejen derimod en rent privat vej skal brevene formuleres på en anden måde, og er vejen en offentlig vej vil kommunen ikke lovligt kunne pålægge grundejerne udgiften til vejbelysningen).

Hvis det lægges til grund, at den politiske behandling afsluttes hen over sommeren med Borgerrepræsentationens vedtagelse af forslaget, vil udsendelsen af partshøringsbreve formentlig kunne påbegyndes i løbet af sensommeren eller det tidlige efterår. Da vi anbefaler en partshøringsfrist på 4 uger og en varslingsperiode på mindst 12 måneder, vil der allerede som følge af disse forhold medgå 13 måneder fra partshøringen påbegyndes. Da der imidlertid også vil skulle anvendes tid til at behandle de indkomne indsigelser og til at træffe afgørelse, vil der realistisk set formentlig i mange tilfælde gå 14-15 måneder fra partshøringsbrevet udsendes til en overdragelse af forpligtelsen til grundejerne kan træde i kraft.

Hertil kommer, at da processen vil indebære, at der skal træffes et betydeligt antal konkrete afgørelser, **anbefaler** vi i afsnit 6 nedenfor, at ikke alle de konkrete afgørelser træffes på en gang. Processen bør i stedet gennemføres i etaper, således at man foretager en opdeling i nogle sammenhængende geografiske områder af en passende størrelse, og så iværksætter processen som udgangspunkt område for område i den takt, der er ressourcer til dette, men dog således at hele processen gennemføres fortløbende uden stilstandsperioder. Med henblik på at sikre en så hurtig proces som muligt, vil der også kunne ske en opdeling, således at der træffes afgørelser i sager, der er stort set svarende til hinanden samtidig.

Hvis ovennævnte tidspunkter for afslutning af den politiske og proces samt udsendelse af partshøringsbreve mv. holder, vil de første overdragelser derfor kunne træde i kraft primo 2012. Da processen af ressourcemæssige grunde som nævnt forudsættes at ville ske i etaper, vil ikrafttrædelsestidspunkterne naturligvis også ske etapevis.

Efter at beslutningerne er truffet, men inden at forpligtelsen er overdraget til grundejerne, vil undersøgelserne af, om der skal opsættes el-målere eller om der kan foretages mere skønsmæssige beregninger over forbruget, og hvordan dette så i givet fald skal ske, skulle afsluttes endeligt.

Det skal også undersøges nærmere, i hvilket omfang kommunen mere præcist kan indregne administrationstillæg mv. i den regning, der sendes videre til grundejerne.

Vi **anbefaler**, at de spørgsmål, hvor der er en vis usikkerhed om resultatet, indledningsvist drøftes med Vejdirektoratet på et møde. På baggrund af drøftelserne på et sådant møde, vil Vejdirektoratet eventuelt om nødvendigt skulle anmodes om at afgive et skriftligt svar på enkelte af de rejste spørgsmål. Det er af hensyn til tidsplanen væsentligt, at dette møde afholdes på et tidligt stadie i processen.

HORTEN

Kommunen skal også i denne fase beslutte, om kommunen vil tilbyde en eller flere standardløsninger ved udskiftning af anlæggene, og om grundejerne skal have et valg mellem disse.

I en række tilfælde vil grundejerne formentlig foretrække at have deres eget (energi-besparende LED) anlæg, hvis de selv skal betale udgifterne til driften hertil. Her skal kommunen have en praksis klar i forhold til, hvornår kommunen skal acceptere et sådant ønske og om, hvornår kommunen skal kræve, at grundejerne skal tvinges til at acceptere en af kommunen foreslået standard løsning. Det bemærkes i den forbindelse, at grundejerne under alle omstændigheder efter privatvejslovens § 49 skal have kommunens tilladelse til at etablere sådanne ledningsanlæg.

Kommunen skal sikre sig, at kommunen ikke selv har et ejerskab til de pågældende anlæg. Hvis dette alligevel er tilfældet for en del af anlægget, så må kommunen ikke begunstige enkeltpersoner, og derfor skal kommunen overveje dette aspekt i forbindelse med overdragelsen af forpligtelsen til at stå for vejbelysningen til grundejerne.

I en række tilfælde vil det kunne vise sig, at der ikke er behov for det "gamle vejbelysningsanlæg, da grundejerne får lov til at etablere et nyt anlæg. Også her har ejerskabet betydning, da det i givet fald vil være ejeren af anlægget, der er forpligtet til at fjerne dette, når det ikke længere er i brug.

Det skal endvidere overvejes, i hvilket omfang private aftalepartnere såsom Eltel Networks og DONG mv. skal inddrages i processen, således at det ikke kommer bag på disse, at kommunen fra 2012 ikke længere er forpligtet i forhold til at betale for driften af vejbelysningen på de private fællesveje.

For en god ordens skyld bemærkes, at det dog ikke kan udelukkes, at ovenstående tidsplan i enkeltstående tilfælde som følge af retssager eller uforudsete omstændigheder kan trække væsentligt ud, men i langt de fleste tilfælde er det altså vores vurdering, at ovennævnte tidsplan er realistisk.

5. Den politiske beslutningsproces

5.1. Behandling i Teknik- og Miljøudvalget og i Borgerrepræsentationen

Overdragelsen af forpligtelsen til at betale for vejbelysningen på de private fællesveje fra kommunen til grundejerne er en væsentlig beslutning, der indebærer en ændring af den beslutning, der blev truffet af Borgerrepræsentationen den 28. marts 1963, jf. afsnit 3 ovenfor.

Det må derfor efter vores opfattelse ligge fast, at den politiske beslutning om at iværksætte processen i forhold til en overdragelse af forpligtelsen til at betale for vejbelysningen på de private fællesveje til grundejerne, skal træffes af Borgerrepræsentationen.

5.2. Orientering af offentligheden i forbindelse med den politiske beslutningsproces

Den politiske behandling i Teknik- og Miljøudvalget og i Borgerrepræsentationen vil i sig selv indebære en orientering af offentligheden om, at kommunen påtænker at træffe konkrete beslutninger om at overdrage forpligtelsen til at sørge for vejbelysning til grundejerne. Der vil dels være offentlig adgang til dokumenter mv. i forbin-

delse med processen, ligesom processen givetvis også vil generere en del presseomtale.

For at forberede grundejerne bedst muligt på "de nye tider" vil det efter vores vurdering være hensigtsmæssigt at supplere den omtale, som den politiske behandling i sig selv genererer, med en mere målrettet informationskampagne, f.eks. i form af annoncer i de lokale aviser mv. Herved vil kommunen få lejlighed til at give en orientering om beslutningen, herunder om baggrunden herfor, og de enkelte grundejere/grundejerforeninger vil hermed i god tid være forberedt på, at de vil blive partskørt over det konkrete udkast til afgørelse om overdragelse af vejbelysningsopgaven på deres private fællesvej.

6. De konkrete afgørelser om overdragelse af forpligtelsen til at betale for vejbelysning til grundejerne

Som beskrevet i afsnit 5.2 ovenfor, er det vores anbefaling, at der sker en generel orientering af offentligheden i forbindelse med de politiske beslutninger om at overdrage forpligtelsen til at sørge for vejbelysning til de enkelte grundejere.

HORTEN

Denne generelle orientering er imidlertid ikke tilstrækkelig til retligt at effektuere overdragelsen af betalingen for vejbelysningen på de private fællesveje fra kommunen til grundejerne. For at opnå dette skal der formentlig træffes konkrete afgørelser om overdragelsen af denne forpligtelse i forhold til de berørte grundejere. Der kan i den forbindelse også henvises til Karsten Revsbech, der i Kommunernes Opgaver, 2. udgave, side 74, anfører, at "*... kommunalbestyrelsen, når den agerer på kommunens vegne inden for kommunalfuldmagtsområdet, også er undergivet andre almindelige forvaltningsretlige krav. Således må et tilskud inden for rammerne af kommunalfuldmagten antages at være en afgørelse, som er undergivet forvaltningslovens krav om partshøring og begrundelse mv.*"

Hertil kommer, at kommunen under alle omstændigheder træffer en afgørelse om, at grundejerne er forpligtet til at betale for vejbelysningen i medfør af privatvejslovens § 45, og dette vil i sig selv være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Da processen vil indebære, at der skal træffes et betydeligt antal konkrete afgørelser, **anbefaler** vi, at den gennemføres i etaper, således at man foretager en opdeling i nogle sammenhængende geografiske områder af en passende størrelse, og så iværksætter processen i den takt, der er ressourcer til dette, men dog således at hele processen gennemføres fortløbende uden stilstandsperioder, jf. det anførte herom i afsnit 4.2.

I det følgende beskrives kravene til de konkrete afgørelser.

6.1. Partshøring

Det følger af forvaltningslovens § 19, at der vil skulle foretages partshøring af de grundejere, der berøres af kommunens afgørelser om at overdrage forpligtelsen til at betale for vejbelysning på de private fællesveje. Processen kan i vidt omfang sammenlignes med den, som kommunen inden for de senere år har gennemført i forbindelse med overtagelsen af et betydeligt antal private fællesveje.

Efter forvaltningslovens § 19 består pligten til at foretage partshøring i en pligt til at høre en part over de faktiske oplysninger, som er til ugunst for parten, som har væsentlig betydning for afgørelsen, og som parten ikke kan antages at være bekendt

med i forvejen. I praksis gøres dette som regel mest hensigtsmæssigt ved, at der sendes en samlet sagsfremstilling til parten, frem for at sende enkeltstående dokumenter eller oplysninger i høring.

Selv om pligten til at foretage partshøring som nævnt efter forvaltningsloven angår faktiske oplysninger, sendes der i mange tilfælde et udkast til afgørelse med til parten, således at parten kan se, hvilken afgørelse myndigheden agter at træffe, medmindre der i forbindelse med partshøringsprocessen fremkommer oplysninger, som giver myndigheden anledning til at ændre holdning. Parten får herved et fuldt og sammenhængende overblik over sagens faktum og jura, hvorved parten også får et mere oplyst og kvalificeret grundlag at udtale sig på.

Selv om nogle borgere måske vil hævde, at kommunen mere eller mindre allerede har bestemt sig, når der sendes et udkast til afgørelse med, så er dette en fuldt ud anerkendt fremgangsmåde, og i praksis giver den da også sjældent anledning til den slags indsigelser. Under alle omstændigheder overstiger fordelene de ulemper af denne art, som eventuelt måtte forekomme. Kommunen har i øvrigt også anvendt denne fremgangsmåde i forbindelse med den omfattende partshøringsproces, der er blevet gennemført i forbindelse overtagelsen af et betydeligt antal private fællesveje i kommunen.

Vi **anbefaler**, at partshøringerne i forbindelse med overdragelse af forpligtelsen til at betale for vejbelysningen på de private fællesveje ligeledes foretages på den måde, at der sendes et udkast til sagsfremstilling med tilhørende udkast til afgørelse til grundejerne med anmodning om deres bemærkninger hertil. Vi **anbefaler** tillige, at der gives grundejerne en frist på 4 uger til at afgive bemærkninger. Herved vil der også være mulighed for, at bestyrelserne i de enkelte grundejerforeninger kan drøfte sagen og afgive bemærkninger.

Som tidligere aftalt vil vi sammen med kommunen udarbejde udkast til skabeloner og afgørelser, der tager højde for alle relevante forhold, således at det i videst muligt omfang sikres, at kommunen ikke vil kunne mødes af berettigede indsigelser af processuel art i forhold til det betydelige antal partshørings- og afgørelsesbreve, der vil skulle udarbejdes og udsendes til grundejerne.

6.2. Varsel for ændringens ikrafttrædelse

Som beskrevet i afsnit 3 ovenfor, er den hidtidige praksis baseret på en beslutning, truffet af Borgerrepræsentationen den 28. marts 1963. Vi er ikke bekendt med, i hvilket omfang denne beslutning eventuelt måtte være blevet suppleret med konkrete afgørelser eller aftaler med enkelte grundejere/grundejerforeninger.

Som det fremgår af afsnit 6.2.1 og afsnit 6.2.2 kan der ikke siges noget med sikkerhed om, hvor langt et tilstrækkeligt varsel skal være, men vi har tilstræbt at anbefale et tilstrækkeligt langt varsel. For at være på den sikre side **anbefaler** vi således, at kommunen i forbindelse med afgørelser om overdragelse af vejbelysningen til grundejerne tilrettelægger processen – herunder navnlig varslingsperioden – så den formentlig i alle tilfælde vil være tilstrækkelig, uanset om kommunens hidtidige betaling af vejbelysningen på en privat fællesvej i de enkelte tilfælde må anses for at være baseret på en forvaltningsretlig afgørelse herom, eller på en aftale mellem kommunen og grundejerne.

Ved en sådan fremgangsmåde må det antages, at kommunen i vidt omfang vil have imødekommet eventuelle indsigelser om, at den kommunale betaling i konkrete til-

HORTEN

fælde ikke alene var baseret på en forvaltningsretlig afgørelse, men også på en aftalemæssig forpligtelse, og derfor opsigelsesmæssigt skulle have været behandlet anderledes.

Kun i ekstraordinære tilfælde, hvor der hos grundejerne af konkrete grunde må antages at være skabt en berettiget forventning om et særligt langt opsigelsesvarsel, eller hvor kommunen måtte have indgået aftaler med et konkret opsigelsesvarsel, som er længere end den varslingsperiode, der generelt gives, vil der kunne være en indsigelsesmulighed, som ikke er imødekommet ved den fremgangsmåde, herunder varslingsperiode, vi anbefaler i afsnit 6.2.3 nedenfor. Vi er imidlertid ikke bekendt med, at der skulle foreligge sådanne situationer, men også dette forhold vil enten kunne dukke op ved kommunens undersøgelser i forhold til den enkelte vej, eller det kan komme frem på grundejernes initiativ f.eks. i forbindelse med de planlagte partshøringer. I givet fald vil kommunen også i disse situationer skulle give et længere opsigelsesvarsel, og er der indgået aftaler af en bestemt varighed, vil der naturligvis skulle gives det aftalte varsel.

HORTEN

I det følgende beskrives, hvilke krav der stilles til afgørelserne, herunder navnlig til opsigelsesvarslet, for at sikre, at afgørelserne i almindelighed har et varsel, der er tilstrækkeligt, uanset om kommunens hidtidige betaling for vejbelysningen i de enkelte tilfælde anses som baseret på en forvaltningsretlig afgørelse eller en aftalemæssig forpligtelse.

6.2.1. Ændring af en forvaltningsretlig afgørelse

Et tilsagn om overtagelse af belsningen på en privat fællesvej udgør en begunstigende afgørelse i forhold til de grundejere, som ellers skulle afholde udgifterne her til.

En offentlig myndighed kan som udgangspunkt ikke uden videre ændre tidligere afgørelser, hvilket særligt er begrundet i hensynet til den adressat, der har indrettet sig i tillid til myndighedens afgørelse. Mulighederne for at tilbagekalde begunstigende forvaltningsakter er således begrænsede.

Ved afgørelser, der etablerer et løbende retsforhold, er adgangen til at tilbagekalde eller ændre afgørelsen, dog generelt videre end normalt, såfremt tilbagekaldelsen eller ændringen alene har virkning for fremtiden.

Københavns Kommunes tilsagn om betaling for vejbelysning på kommunens private fællesveje udgør et løbende retsforhold, idet der efter det for os oplyste ikke gælder noget ophør for kommunens løbende finansiering af belsningen.

Generelt accepteres det, at et sådan løbende retsforhold kan tilbagekaldes eller ændres med et rimeligt varsel.

Kommunens interesse i at lovliggøre sin praksis på området vil i den forbindelse være en tilstrækkelig begrundelse for med et rimeligt varsel at tilbagekalde tilsagn om finansiering af vejbelysning.

Såfremt der sker tilbagekaldelse af tidligere tilsagn om betaling, uden at der gives varsel, eller uden at der gives et tilstrækkeligt langt varsel, vil Københavns Kommune løbe en risiko for at ifalde erstatningsansvar over for de grundejere, som derved har lidt et tab.

Vurderingen af, hvad der samlet set vil udgøre et rimeligt varsel, er vurderet nedenfor under afsnit 6.2.3.

6.2.2. Opsigelse af en aftalebaseret forpligtelse

Udover at Københavns Kommune som offentlig myndighed er begrænset i sine muligheder for fremadrettet at tilbagekalde tilsagn om betaling for belysningen på de private fællesveje, så vil der også kontraktretligt - dvs. på et privatretligt grundlag - kunne være begrænsninger for, hvordan kommunen kan komme ud af eventuelle aftaler om finansiering af vejbelysning på private fællesveje.

Selv om aftaler eller tilsagn om kommunens betaling for vejbelysning som ovenfor beskrevet hviler på et ulovligt grundlag, idet betalingen ikke har hjemmel i lov eller kommunalfuldmagt, er dette ikke ensbetydende med, at kommunen ikke længere er forpligtet af de aftaler og tilsagn om betaling for belysning, som er indgået med grundejerforeninger mv. i kommunen.

Kommunens muligheder for at komme ud af disse aftaler og tilsagn må vurderes ud fra almindelige obligationsretlige principper, hvorefter der - uden specifikke bestemmelser i aftalerne om andet - vil være tale om en misligholdelse fra kommunens side, såfremt kommunen uden videre ophører med at finansiere og vedligeholde vejbelysningen på de private fællesveje i kommunen.

Til illustration af problemstillingen kan nævnes en sag fra 2003, hvor en række grundejere havde anlagt retssag mod Kolding Kommune, idet grundejerne mente, at kommunen var forpligtet af en bestemmelse i en lokalplan om, at kommunen ville stå for vedligeholdelse af private fællesveje og stier inden for lokalplanens område.

Selv om kommunen ikke var forpligtet hertil efter kommuneplanloven eller privatvejsloven gav Vestre Landsret grundejerne medhold i, at kommunen havde bibragt køberne af grundene en berettiget forventning om at ville overtage vedligeholdelsen, hvorfor Vestre Landsret fandt, at kommunen var forpligtet af tilkendegivelserne i lokalplanen og derved til at stå for vedligeholdelsen.

Dommen belyser det forhold, at selvom en kommune ikke offentligretligt er forpligtet til at afholde en bestemt udgift, så kan kommunen aftaleretligt - dvs. på et privatretligt grundlag - være forpligtet af tilkendegivelser og aftaler.

Selv om Københavns Kommune således er forpligtet til at opfylde sine forpligtelser i henhold til aftaler, tilkendegivelser mv. vedrørende finansiering af vejbelysning, er dette ikke ensbetydende med, at aftalerne ikke kan opsiges.

Vi antager i det følgende, at der ikke i de aftaler Københavns Kommune eventuelt har indgået med private grundejere og grundejerforeninger mv. om vejbelysning er indsat specifikke bestemmelser om, hvordan aftalerne kan opsiges af kommunen.

Selv om der i en aftale ikke er fastsat bestemmelser om opsigelse og ophør, antages det generelt, at en aftalepart alligevel har en mulighed for at opsiges aftaleforholdet med et rimeligt varsel, som må fastsættes på baggrund af en konkret vurdering.

I ovennævnte retssag om Kolding Kommune var det ikke fra kommunens side gjort gældende, at vedligeholdelsesforpligtelsen ville kunne opsiges med et rimeligt varsel, men det må antages, at kommunen havde fået medhold heri, såfremt argumentet var gjort gældende.

6.2.3. Anbefaling vedrørende varslets længde

Ved vurderingen af, hvad der udgør et rimeligt varsel for Københavns Kommunes betaling for vejbelysning på private fællesveje, vil det være afgørende, at der gives grundejerforeninger mv., som fremover skal afholde udgifterne og stå for vedligeholdelsen, en mulighed for at indrette sig herpå, uden at blive påført unødvendige besværligheder.

Der må i den forbindelse tages hensyn til, at der skal gives mulighed for, at grundejerforeningerne budgetmæssigt kan indregne omkostningerne ved opkrævning af ejerforeningsbidrag, ligesom der kan være grundejere, som skal gives mulighed for at organisere sig for fremadrettet af kunne overtage vejbelysningsforpligtelsen.

Det er oplyst, at driftsudgiften årligt pr. grundejer vil være ca. kr. 600. Lykkedes det at overbevise Vejdirektoratet om, at der ikke herudover skal afholdes udgifter til elmålere eller lignende, vil der altså være tale om en relativt beskedne udgift for den enkelte grundejer.

Hertil kommer, at den enkelte grundejer kun vanskeligt kan være utilfreds med, at kommunen frivilligt i årevis har afholdt en grundejerudgift, som grundejeren ellers ville være forpligtet til at afholde.

Det er på denne baggrund vores vurdering, at et varsel på 12 måneder formentlig normalt i tilstrækkeligt omfang vil varetage hensynet til grundejerne, og på den baggrund udgøre et rimeligt opsigelsesvarsel. Vi vurderer derfor, at en opsigelse med et sådant varsel må antages at ville kunne foretages uden, at kommunen handler i strid med de retlige begrænsninger, der gælder i forhold til tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter, og uden at kommunen misligholder sine forpligtelser i henhold til eventuelle kontrakter og tilsagn om betaling for vejbelysning, og at kommunen på denne baggrund kan opsiges aftalerne uden at ifalde erstatningsansvar. Vi **anbefaler** på denne baggrund, at kommunen giver et varsel på mindst 12 måneder.

Særlige kontraktvilkår eller omstændigheder ved kommunens tilsagn mv. om betaling kan dog som tidligere nævnt føre til, at en aftale konkret må opsiges med et længere varsel for at undgå et erstatningsansvar for kommunen.

7. Den fremtidige afregning af grundejernes betaling for vejbelysning på de private fællesveje

7.1. Opgørelsen af de enkelte vejbelysningsanlægs strømforbrug

Fra det tidspunkt, hvor overdragelsen af forpligtelsen til at betale for vejbelysningen på en privat fællesvej er trådt i kraft, påhviler det efter privatvejslovens § 45 grundejerne at betale herfor. Dette er særlig klart i den situation, hvor grundejerne selv står for vejbelysningen, og hvor kommunen end ikke medvirker til opkrævning af betaling herfor.

I de situationer, hvor kommunen har besluttet, at belysningen skal udføres ved vejmyndighedens foranstaltning, men for grundejernes regning, jf. privatvejslovens § 45, stk. 2, vil opkrævning af betaling alene kunne ske i det hjemlede omfang.

Udtrykket for "grundejernes regning" i § 45, stk. 2, peger efter vores vurdering som noget helt centralt på, at det som et klart udgangspunkt alene kan være dokumenterbare faktisk afholdte omkostninger, der kan kræves betalt af grundejeren. I de fø-

Igen beskrives, hvilke modeller for beregningen af omkostninger, som muligvis vil kunne bringes i anvendelse i forbindelse med den fremtidige administration af dette område. Nedenfor i afsnit 7.2 gennemgår vi mulighederne for også at opkræve et administrationstillæg mv.

At belysningen udføres for grundejernes regning indebærer bl.a., at grundejerne skal betale for det strømforbrug, der medgår til belysningen af den pågældende private fællesvej eller eventuelt medgår til belysningen af flere private fællesveje under ét, hvis der efter privatvejslovens § 57, stk. 4, er truffet beslutning herom som følge af, at de i færdselsmæssig henseende udgør en enhed.

Da belysningen på de private fællesveje i dag er en sammenhængende del af den samlede belysning i kommunen, er der under den nuværende ordning ikke etableret målere, som fastsætter, hvilket strømforbrug der er medgået til belysning af de enkelte private fællesveje.

I forhold til den fremtidige afregning af grundejernes betaling for vejbelysningen på de private fællesveje vil der i sagens natur skulle ske en opgørelse af strømforbruget på de enkelte private fællesveje med henblik på at fastsætte grundejernes betaling herfor. Der melder sig i den forbindelse spørgsmålet, om denne opgørelse kan foretages på grundlag af gennemsnitsberegninger, på grundlag af en beregning over, hvad strømforbruget har været, eller om der skal opsættes målere, som præcist måler de enkelte private fællesvejes strømforbrug. Der er ikke i privatvejsloven taget stilling til dette spørgsmål.

Det er vores vurdering, at det næppe vil være lovligt at opkræve betaling på baggrund af rene gennemsnitsberegninger uden hensyntagen til det aktuelle strømforbrug mv. på de enkelte private fællesveje. Der kan således være store forskelle på strømforbruget og vedligeholdelsesomkostningerne mv. afhængigt af, om grundejerne har investeret i et nyt energibesparende anlæg, eller om der anvendes et forældet anlæg. Man vil således ikke kunne have et afregningssystem, hvor grundejere, der bor ud til private fællesveje med gadelamper med et forholdsvis lavt strømforbrug, skal bidrage til betalingen for gadelyset på private fællesveje, hvor der er lamper med et større strømforbrug.

Vi lægger også en vis vægt på, at det må anses for uhensigtsmæssigt i forhold til en sådan ordning, at det økonomiske incitament for de enkelte grundejere til at skifte til mere miljørigtige anlæg ikke ville være til stede, da udgiften er den samme. Det vil med andre ord ikke være tilstrækkeligt at foretage en beregning for alle private fællesveje under ét og så efterfølgende fordele strømforbruget ud på de enkelte private fællesveje.

Der er efter det oplyste en ret sikker viden om, hvad omkostningerne til driften af et belysningsanlæg er, hvis kommunen har nærmere kendskab til belysningsanlæggets art og alder mv. Hvis afregningen over for grundejerne skal ske på grundlag af et sådant sandsynliggjort men beregnet strømforbrug, og altså uden etableringen af målesystemer på enkelte private fællesveje, er det mere sandsynlig, at en sådan opgørelsesmetode vil være i overensstemmelse med begrebet for grundejerens regning i privatvejslovens § 47, stk. 2. Dette er naturligvis navnlig tilfældet, hvis alle andre omkostninger, der ikke lader sig beregne, såsom faktiske udgifter til vedligehold mv., alene pålægges de pågældende grundejere, i det omfang de afholdte udgifter mv. kan dokumenteres.

HORTEN

En beregning uden brug af målere vil således efter det oplyste i givet fald skulle ske på grundlag af antallet af gadelamper på den konkrete private fællesvej og gadelampernes art, samt den tid hvori lamperne har været tændt. Vi har forstået, at sådanne beregninger vil kunne laves forholdsvis præcist, bl.a. fordi man enten har eller vil kunne fremskaffe ret præcise beregninger for, hvad de forskellige typer af lamper forbruger af strøm.

Selv om der er mange gode argumenter for en løsning, hvor den sendte afregning sker på baggrund af et beregnet sandsynliggjort forbrug, vil det være helt ødelæggende for den fremtidige administration af området, hvis der kunne rejses tvivl om denne opgørelsesmetode, og det ville have nærmest uoverskuelige konsekvenser, hvis opgørelsesmetoden efterfølgende blev tilsidesat, og det er på den baggrund vores vurdering, at spørgsmålet skal forelægges for Vejdirektoratet. I forbindelse med denne forelæggelse skal det understreges over for Vejdirektoratet, at beregningerne efter det oplyste vil have en meget høj grad af præcision i forhold til det faktiske forbrug, men også på, at det vil kunne forekomme urimeligt at stille krav om opsætning af et betydeligt antal målesystemer i forbindelse med de enkelte private fællesveje, bl.a. fordi omkostningerne herved i mange tilfælde vil kunne være uforholdsmæssigt store.

HORTEN

Vi lægger således betydelig vægt på, at afregningen over for de enkelte grundejere sker på et sikkert grundlag, som ikke risikerer efterfølgende at blive underkendt af den ansvarlige ressourcemyndighed, og at der skal ske afregning af forbrug i forhold til et meget stort antal grundejere. Hertil kommer, at en efterfølgende underkendelse af opkrævningsgrundlaget efter omstændighederne vil kunne indebære, at der vil skulle ske tilbagebetaling mv. af opkrævede beløb.

For at opnå et så sikkert afregningsgrundlag som muligt, er det derfor som også tidligere drøftet vores **anbefaling**, at Vejdirektoratet spørges, om direktoratet er enig i, at det ikke er nødvendigt at opsætte målere for hver enkelt privat fællesvej, men at strømforbruget kan beregnes på grundlag af antallet af lamper på vejen, strømforbruget for lamper af den pågældende type, lampens alder og den tid lamperne har været tændt.

Spørgsmålet må så vidt muligt indledningsvist drøftes med Vejdirektoratet på et møde. En efterfølgende høring af Vejdirektoratet bør herefter efter vores opfattelse foretages i form af en beskrivelse af, hvordan opgørelserne vil blive foretaget, og med dokumentation for den høje grad af præcision. Som tidligere aftalt vil vi i samarbejde med kommunen udarbejde udkast til en sådan høring af Vejdirektoratet.

Kan der ikke ud fra disse drøftelser opnås enighed om en model uden elmålere, vil kommunen tillige skulle kræve, at elmålere bliver opsat i fornødent omfang. Det vil også være grundejerne, der vil skulle afholde disse udgifter.

Det vil i denne forbindelse også kunne overvejes, om der skal rettes henvendelse til Transportministeriet i forbindelse med det igangværende arbejde vedrørende en revision af privatvejsloven. Det kunne i givet fald overvejes at udarbejde et indlæg til ministeriet, hvori der argumenteres for behovet for at skabe en både rimelig og klar retstilstand på dette område, således at kommunerne ikke tvinges til at opsætte et betydeligt antal målere for at kunne opgøre strømforbruget på et betydeligt antal private fællesveje i kommunerne. Ulempen ved denne model er dog, at arbejdet med det nye lovforslag kan trække ud, og grundejerne vil kunne pege på, at kommunen i den mellemliggende periode skal forholde sig afventende.

7.2. Rammerne for kommunens opkrævning af administrationstillæg

Efter privatvejslovens § 45, stk. 3, finder reglerne i §§ 57-62 anvendelse i forbindelse med fordeling af udgifter til anlæg og drift og med hensyn til vejmyndighedens udførelse af arbejdet.

Efter § 62, stk. 3, kan der ved opgørelsen af udgifter ved arbejder, der er udført af kommunen, medregnes et administrationstillæg efter reglerne i vejbidragsloven.

Efter § 4, stk. 5, i vejbidragsloven kan der til anlægsudgifterne "*medregnes et administrationstillæg på højst 9 pct. af anlægsudgifterne. Renter kan ikke medtages. Evt. udgifter til bistand af rådgivende ingeniør kan medregnes efter regning ...*".

Det må anses for givet, at bestemmelsen i vejbidragsloven under alle omstændigheder ikke skal fortolkes efter sin ordlyd i denne sammenhæng, og at det i givet fald ikke kun er i forhold til anlægsudgifter, der kan medregnes et administrationstillæg.

HORTEN

Det følger således f.eks. af Vejdirektoratets afgørelse af 18. september 2007, at kommunen kan medregne et administrationstillæg, når den opgør udgifterne ved arbejder, den har udført. Vejdirektoratet anfører bl.a., at der "*under arbejder udført af kommunen falder også opkrævning af udgifter til drift af belyningsanlægget.*"

Kommunen har på dette grundlag tilsyneladende en vis frihed til at kræve administrationstillæg af de samlede udgifter til drift af belyningsanlægget.

Er dette rigtigt, vil kommunen f.eks. kunne beregne sig et administrationstillæg på 9 % af en udgift på et to-cifret millionbeløb ved indkøb af el.

Dette er i øvrigt tilfældet, selv om konstruktionen i hvert fald i øjeblikket er, at det er Eltel Networks, der varetager denne opgave. Forudsætningsvist må det endvidere lægges til grund, at Eltel Networks allerede har lagt deres administrationsomkostninger ved køb af el mv. oven i den pris, som kommunen sender videre til forbrugere.

Der kan efter vurdering argumenteres med vægt for, at det ikke har været formålet med bestemmelsen om administrationstillæg, at kommunen skal have haft mulighed for at opkræve tillægget i et omfang, det ikke står mål med kommunens faktiske omkostninger forbundet med administrationen.

Det er på denne baggrund vores vurdering, at ovenstående resultat har karakter af en så vidtrækkende konklusion, der i visse tilfælde ikke er i overensstemmelse med formålet med bestemmelsen, at vi **anbefaler**, at Vejdirektoratet under alle omstændigheder bliver spurgt om fortolkningen af bestemmelserne. Således at kommunen ikke risikerer at opkræve væsentlige administrationstillæg på et uretmæssigt grundlag. Dette gælder også i forhold til udgifter i forbindelse med kommunens forebyggende vedligehold mv.

Det er fast antaget, at kommunens udgifter til personale, til myndighedsudøvelse, herunder til tilsyn, ikke kan medtages, jf. også Vejdirektoratets udtalelse af 28. august 2009. Den nærmere rækkevidde heraf bør vi også drøfte med Vejdirektoratet på det foreslåede møde.

8. Kan vejbelysningsanlæggene overdrages vederlagsfrit til grundejerne?

Som udgangspunkt lægger vi efter det oplyste til grund, at kommunen ikke ejer vejbelysningsanlægget, idet forsyningsledningerne er solgt til DONG, og da det traditionelt har været antaget, at vejbelysningsanlægget herudover var ejet af de enkelte grundejere.

Det følger imidlertid af Borgerrepræsentationens beslutning af 28. marts 1963, at kommunen med virkning fra den 1. april 1962 skulle overtage driftsudgifterne ved belysning af alle eksisterende private gader og veje samt visse andre arealer, samt udgifterne ved sådanne forbedringer af belysningen på eksisterende private gader mv., som af det offentlige anses for nødvendige, ligesom kommunen også ved etablering af belysningsanlæg mv. på nye veje mv. skulle afholde eventuelle udgifter udover, hvad normale anlæg for veje mv. af tilsvarende standard ville koste.

Det vil imidlertid ikke kunne udelukkes, at kommunen faktisk vil blive anset som ejer af del af en række vejbelysningsanlæg. Vi tillægger det i den forbindelse en vis betydning, at det formentlig af en række grundejere i de kommende år vil blive anset som en fordel, at de ikke ejer de pågældende belysningsanlæg, da ejeren vil skulle afholde udgifterne til at bortfjerne disse.

Selv om kommunen muligvis ikke med sikkerhed kan dokumentere, at de ejer en del af de pågældende anlæg, vil kommunen formentlig typisk heller ikke kunne dokumentere, hvem der i stedet ejer anlægget. Opstår der en retlig tvist om ejerskabet, vil formodningen med en ikke ubetydelig vægt tale for, at kommunen er ejer af den omtvistede del af anlægget, da kommunen i det hele har finansieret og forestået vedligeholdelsen mv. af vejbelysningen siden 1962.

Et sådant ejerskab vil i givet fald skabe nogle komplikationer, der vil blive beskrevet i det følgende.

Der gælder et almindeligt kommunalretligt princip om, at der ikke med hjemmel i kommunalfuldmagten kan foretages begunstiggelse af enkeltpersoner mv.

Dette indebærer, at der i forbindelse med grundejernes overtagelse af forpligtelsen til at foretage vejbelysning på private fællesveje ikke vederlagsfrit kan ske overdragelse af (dele af) vejbelysningsanlæg til de enkelte grundejerforeninger.

Ved en overdragelse af vejbelysningsanlæggene, må grundejerforeningerne betale en pris svarende til markedsprisen for overtagelse af de enkelte vejbelysningsanlæg.

I stedet for en overdragelse af vejbelysningsanlæggene vil der kunne etableres et lejeforhold mellem kommunen og de enkelte grundejerforeninger om leje af vejbelysningsanlægget til brug for opfyldelse af den pågældende grundejerforenings forpligtelse til at forestå vejbelysning på den private vej.

Københavns Kommune må således så vidt muligt forsøge at forhandle sig til rette med grundejerne om ordninger, der indebærer, at grundejerne overtager ejerskabet eller brugsretten til de vejbelysningsanlæg, som kommunen eventuelt måtte eje. Herved vil kommunen kunne undgå at skulle fjerne standere mv. i forbindelse med overdragelse af vejbelysningsopgaven til grundejerne.

HORTEN

9. Kommunens fremtidige indflydelse på vejbelysningsanlæggene på de private fællesveje

Når forpligtelsen til at sørge for vejbelysningen på en privat fællesvej er overdraget til grundejerne, er det som udgangspunkt også op til grundejerne at bestemme, hvilken vejbelysning der skal være. Dette følger for så vidt af reglen i privatvejslovens § 45, stk. 1, hvorefter kommunen kan bestemme, at private fællesveje mv., der benyttes som offentligt tilgængelige færdselsveje, *skal holdes belyst af ejerne af de tilgrænsende ejendomme eller af vedkommende arealer.*

Der er dog i privatvejslovens § 45, stk. 2, hjemmel til, at kommunen kan bestemme, at belysningen skal udføres ved vejmyndighedens foranstaltning, men for grundejernes regning. Spørgsmålet er derfor, i hvilket omfang denne regel giver kommunen mulighed for at bestemme, hvilken type af vejbelysning der skal være på en konkret privat fællesvej.

Vejdirektoratet er i sin praksis gået meget langt i forhold til at anerkende, at kommunen i detaljer kan bestemme, hvordan vejbelysningen på de private fællesveje skal indrettes mv. Vejdirektoratet har således i en udtalelse af 28. august 2007 om kabellægning og jordlægning af eksisterende ledninger, hvorved vejbelysningen af denne grund i almindelighed skulle fornyes:

"Vi mener herefter, at disse bestemmelser giver kommunen ret til at stille krav om, hvordan vejbelysningen skal udføres, herunder hvilke lamper der skal anvendes, og hvornår arbejdet skal udføres.

Det er i denne sammenhæng uden betydning, hvem der har betalt den eksisterende belysning.

Samlet mener vi derfor, at kommunen i alle de nævnte tilfælde kan kræve vejbelysningen udskiftet i forbindelse med jordlægningen af luftledningerne, således at den samlede vejbelysning fremstår ensartet, hvis dette i øvrigt kan begrundes sagligt både i teknisk og økonomisk henseende."

Vi har tidligere f.eks. i den såkaldte Aalborg-sag om pålæggelse af parkeringsafgifter i andre kommuner set eksempler på, at Centraladministrationen har udstedt en "blankocheck", som der efterfølgende viste sig ikke at være dækning for.

Vi **anbefaler** derfor, at kommunen under alle omstændigheder alene stiller krav til grundejerne i et omfang, som der er et solidt sagligt grundlag for. Dette gælder ikke mindst i en situation, som den foreliggende, hvor en række grundejere i forvejen vil føle sig dårligt behandlet, da kommunen har frataget dem en "velerhvervet rettinghed".

I forbindelse med planlægningen af den kommende udrulningsplan **anbefaler** vi, at der i videst muligt omfang tages hensyn til, at kommunen ikke "generer" grundejerne unødigt. Dette indebærer, at kommunen om muligt er lydhør over for grundejernes individuelle ønsker, hvis hensynet til driften af vejen ikke taler herimod.

Kommunen skal dog også i denne sammenhæng være opmærksom på såkaldte systemhensyn og konsekvensbetragtninger, da der skal være saglige grunde for ikke at godkende et individuelt ønske et sted i byen, når dette ønske i tidligere tilfælde er imødekommet.

HORTEN

10. Kommunens afholdelse af udgifter til vejbelysning på de private fællesveje i "overgangsperioden"


Det er vores vurdering, at kommunen som hidtil er forpligtet til at sørge for, at vejbelysningsopgaven løses på en måde, der er tilfredsstillende i forhold til trafikikkerheden mv. Denne forpligtelse har kommunen helt frem til det tidspunkt, hvor overdragelsen af forpligtelsen til at stå for vejbelysningen til grundejerne er trådt i kraft på de enkelte private fællesveje.

Dette indebærer efter vores vurdering, at kommunen som hidtil i hvert fald er forpligtet til at afholde alle de sædvanlige drifts- og vedligeholdelsesomkostninger, der er forbundet med vejbelysningen. Kommunens afholdelse af sådanne omkostninger må fortsætte, indtil den nye ordning er trådt i kraft på de enkelte private fællesveje, og grundejerne dermed har overtaget forpligtelsen til at betale for vejbelysningen på de pågældende veje.

Hvad angår afholdelse af anlægsomkostninger, vil kommunen i vidt omfang stå sig ved ikke at afholde disse, før overdragelsen til grundejerne er på plads. Kan en anlægsomkostning ikke vente, vil det imidlertid i lighed med det anførte om driftsomkostninger oven for ikke være muligt at få grundejerne til at betale sådanne udgifter i den mellemliggende periode.

Vi **anbefaler**, at vi løbende i forbindelse med arbejdet på udrulningsplanen vurderer de konkrete veje mv. i forhold til ovenstående.

København, den 16. april 2010
Horten



Anders Valentiner-Branth

HORTEN

Overordnet tidsplan for ændring af vejbelysningsopgaven

