

SAMMENFATTENDE NOTAT

OM

KOMMUNALE

PARKERINGSORDNINGER

PÅ ET

PRIVATRETTLIGT GRUNDLAG

Teknik- og Miljøforvaltningen har stillet os spørgsmål om kommunens muligheder for at drive en del af kommunens parkeringsarealer på et privatretligt grundlag. Det er forudsat, at pladserne skal være tilgængelige for offentlig parkering i almindelighed, og vi tager i det følgende alene stilling til retstilstanden på sådanne kommunalt ejede infrastrukturarealer, der som udgangspunkt stilles til rådighed for alle. Dette sammenfattende notat kan med fordel læses i sammenhæng med vores mere detaljerede notat om samme emne, der vedlægges.

HORTEN

En kommune er en forvaltningsmyndighed, og kommunen er som sådan underlagt legalitetsprincippet. Det indebærer dels, at kommunen i lighed med private ikke må handle i strid med loven, dels at kommunen skal have lov til at handle. Der skal altså findes et hjemmelsgrundlag for kommunens handlinger. Kravet om et hjemmelsgrundlag udgør sammen med kravene til, hvordan myndigheden lovligt kan agere – krav om saglighed, overholdelse af ligheds- og proportionalitetsgrundsætninger mv. – en væsentlig forskel på, hvordan offentlige myndigheder og private kan handle.

I forhold til betydningen af kommunens ejendomsret over parkeringsarealer, der skal fungere som vej i færdselslovens forstand, og som er stillet til rådighed for offentlig tilgængelig parkering, er det vores vurdering, at der er forskel på betydningen af private borgeres ejendomsret og en kommunes ejendomsret, da kommunens ejendomsret over sådanne arealer er begrænset, og da kommunen derfor ikke kan anvende sin ejendomsret over sådanne arealer på tilsvarende vis, som private kan.

Vi vurderer, at Københavns Kommune som udgangspunkt har mulighed for at indføre de påtænkte betalingsparkeringsordninger og at udøve parkeringskontrol på et offentligretligt grundlag. Der er således hjemmel til disse aktiviteter i vejlovens § 107, stk. 2, og færdselslovens § 121, stk. 1.

Praksis om, hvornår et område er reguleret så præcist, at kommunerne ikke kan anvende et evt. supplerende hjemmelsgrundlag i kommunalfuldmagtsreglerne er ikke særlig klar. Hertil kommer, at det ofte vil få stor betydning, hvordan det pågældende ressortministerium selv i den konkrete situation karakteriserer de pågældende regler, og de enkelte ressortministeriers praksis synes at være noget svingende på dette punkt.

Kommunens opkrævning af betaling for parkering på offentligt tilgængelige parkeringsarealer har formentlig karakter af en beskatning omfattet af hjemmelskravet i grundlovens § 43, hvorfor det i givet fald allerede af denne grund kan være udelukket, at der kan indføres kommunale betalingsparkeringsordninger på offentligt tilgængelige parkeringsarealer på et privatretligt grundlag, uden at en sådan ordning tillige hviler på et særligt offentligretligt hjemmelsgrundlag.

Hertil kommer, at kommunen formentlig også allerede som følge af reguleringen af området i øvrigt er afskåret fra at drive sine egne betalingsparkeringsordninger på et privatretligt grundlag. Det skal dog understreges, at der hverken er tilstrækkelig klarhed i regelsættet eller i praksis til at give et sikkert svar. Vi skal gøre opmærksom på, at der kan gives et svar med en større grad af sikkerhed, hvis ressortministeriet og Indenrigs- og Socialministeriet for inden har haft mulighed for at udtale sig om det rejste spørgsmål.

Kommunen kan efter vores vurdering formentlig heller ikke foretage privat parkeringskontrol på arealer, der er offentlige tilgængelige, og som derfor kan reguleres – herunder kontrolleres – på et offentligretligt grundlag. Selv om det ikke med sikkerhed kan afvises, at der vil kunne pålægges private parkeringsafgifter på offentligt ejede arealer, er usikkerhedsmomenterne under alle omstændigheder så væsentlige, at vi ikke kan **anbefale**, at Københavns Kommune varetager parkeringskontrollen på et privatretligt grundlag eller for den sags skyld lader private tredjemænd varetage opgaven for sig på et privatretligt grundlag.

HORTEN

Det bemærkes i den forbindelse særligt, at en kommune normalt ikke kan udvide sit retlige råderum ved at overdrage en opgave til en privat tredjemand. De begrænsninger, der er af offentligretlig karakter i forhold til en offentlig grundejers anvendelse af sin ejendomsret, kan således ikke gøres illusoriske ved, at kommunen overlader sin råderet til en privat tredjemand. Det henvises tillige det anførte herom nedenfor. Såfremt kommunen ønsker et mere sikkert svar på denne problemstilling, skal vi **anbefale**, at der rettes henvendelse herom til Justitsministeriet.

Det følger som nævnt af legalitetsprincippet, at kommunen kun kan handle, hvis den har et offentligretligt hjemmelsgrundlag herfor. Da kommunen på denne baggrund er nødt til at argumentere for, at kommunen handler privatretligt, men at kommunen gør dette på baggrund af et offentligretligt hjemmelsgrundlag, vil der være en betydelig risiko for, at kommunens fastsættelse af priser mv. for de pågældende parkeringsanlæg også vil blive anset som myndighedsudøvelse. I givet fald vil der efter fast praksis gælde et skærpet hjemmelskrav. Da kommunen ikke har et lovgrundlag for at indføre betalingsparkeringsordninger på et privatretligt grundlag, vil det også allerede af denne grund være usikkert, om kommunen har det fornødne grundlag for selv at indføre privatretlige betalingsparkeringsordninger.

Hertil kommer, at driften af betalingsparkeringsordninger på et privatretligt grundlag under alle omstændigheder må anses som udøvelse af erhvervsvirksomhed. Når private udlejer parkeringspladser på et privatretligt grundlag eller pålægger kontrolafgifter for overtrædelse af kvasiaftaler, anses dette som udøvelse af erhvervsvirksomhed, og det tilsvarende må gælde i forhold til en kommunes indførelse af betalingsparkeringspladser og udøvelse af parkeringskontrol på et privatretligt grundlag.

Af kommunalfuldmagtsreglerne kan udledes et forbud for kommuner mod at drive erhvervsvirksomhed, medmindre der er hjemmel i en af de i kommunalfuldmagtsreglerne nærmere angivne undtagelser fra forbuddet mod at drive erhvervsvirksomhed.

Det er ikke nogen af de normalt anvendte undtagelser om produktion til eget brug, biproduktion, overskudskapacitet mv. i kommunalfuldmagtsreglerne, der i almindelighed og dermed uden en konkret vurdering af den enkelte situation vil kunne udgøre et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for kommunens indførelse af betalingsparkeringsordninger og parkeringskontrol på infrastrukturarealer på et privatretligt grundlag.

Det har været nævnt, at tilsvarende betragtninger som de, der er anført i Indenrigs- og Socialministeriets udtalelse af 11. januar 2002 vedr. kommunens udlejning af en bygning på Rådhuspladsen til et offentligt busselskab, skulle kunne udgøre et hjemmelsgrundlag. Det er et almindeligt anerkendt juridisk princip, at undtagelser skal fortolkes indskrænkende, og dette gælder ikke mindst undtagelser fra undtagelser. Der er endvidere talrige eksempler på, at Indenrigs- og Socialministeriet ikke slækker på hjemmelskravene, eller på kravene for at kommunalfuldmagtsreglerne overhovedet kan bringes i anvendelse som hjemmelsgrundlag, jf. f.eks. ministeriets udtalelse af 27. juni 2007 om boliger til 5.000 kr. Hertil kommer, at udtalelsen, der vedrører udleje af en enkelt ejendom i en særlig situation til et andet offentligt selskab, faktisk slet ikke støtter, at kommunen i almindelighed skulle have hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at indføre betalingsparkering på et privatretligt grundlag.

Det er derfor samlet vores vurdering, at Københavns Kommune formentlig ikke kan finde hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at opkræve betaling for parkering på et privatretligt grundlag. Ønsker kommunen et mere sikkert svar på dette spørgsmål, vil kommunen kunne spørge Indenrigs- og Socialministeriet om en udtalelse herom.

HORTEN

Kommunen skal tillige have hjemmel til at sanktionere manglende betaling, og dette hjemmelsgrundlag kan ikke statueres alene med en henvisning til kommunens ejendomsret. Dette er også et eksempel på, at der er forskel på en kommunes brug af sin ejendomsret og privates brug af deres ejendomsret. Kommunalfuldmagtsreglerne skal imidlertid typisk fortolkes på en sådan måde, at betydningen af kommunens ejendomsret skal tages med i vurderingen af, om der er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne. Som anført ovenfor må det anses som usikkert, om der overhovedet er råderum i kommunalfuldmagtsreglerne til, at kommunen på privatretligt grundlag kan pålægge parkeringsafgifter henset til den meget tætte regulering af denne aktivitet på et offentligretligt grundlag.

Vi er endvidere nået frem til, at kommunen normalt ikke på baggrund af kommunalfuldmagtsreglerne eller med henvisning til ejendomsretten kan opkræve betaling for parkering på et privatretligt grundlag. Der er nogle snævre undtagelser til dette, men disse undtagelser vil kun i meget begrænset omfang være af praktisk relevans for kommunen i forhold til det, som vi har fået oplyst om parkeringssituationen i kommunen. På tilsvarende vis vil kommunen allerede af denne grund under alle omstændigheder kun i meget begrænset omfang kunne udøve parkeringskontrol på et privatretligt grundlag. Kontrol og udstedelse af sanktioner er myndighedsudøvelse i et sådant omfang, at dette taler for en skærpelse af hjemmelskravet, hvilket understreger usikkerheden ved, at der skulle være et hjemmelsgrundlag i kommunalfuldmagtsreglerne for, at kommuner skulle kunne udøve parkeringskontrol på kommunalt ejede infrastrukturarealer på et privatretligt grundlag.

Det er derfor vores vurdering, at kommunen formentlig ikke selv ville kunne pålægge private parkeringsafgifter på parkeringspladser, som kommunen har råderetten over.

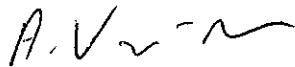
Kan Københavns Kommune ikke selv varetage parkeringskontrollen på et privatretligt grundlag, vil kommunen heller ikke lade private tredjemænd varetage opgaven for sig på et privatretligt grundlag. Det bemærkes i den forbindelse særligt, at en kommune normalt ikke kan udvide sit retlige råderum ved at overdrage en opgave til en privat tredjemand. De begrænsninger, der er af offentligretlig karakter, i forhold til en offentlig grundejers anvendelse af sin ejendomsret over infrastrukturarealer, der er åbne for alle kan således ikke gøres illusoriske ved, at kommunen overlader sin råderet til en privat tredjemand. Såfremt kommunen ønsker at gå videre ad dette

spor, vil spørgsmålet forinden formentlig med fordel kunne rejses for Justitsministeriet og Indenrigs- og Socialministeriet.

● Side 4

Såfremt der er spørgsmål eller bemærkninger, står vi til rådighed.

København den 23. september 2009
Horten A/S



Anders Valentiner-Branth

HORTEN