



Ankestyrelsens udtalelse til Holbæk Kommune

Tilsynsudtalelse om kommunens aftaler med grundejere om belysning på private fællesveje

7. juli 2023

Holbæk Kommune har den 30. august 2021 skrevet til Ankestyrelsen om kommunens aftaler med grundejere om drift af belysningsanlæg på private fællesveje.

J.nr. 21-37778

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Tel +45 3341 1200

Det er Ankestyrelsens vurdering, at aftalerne er lovlige.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Vi beklager, at vi ikke har kunnet overholde den sagsbehandlingstid, vi har stillet i udsigt.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Sagens oplysninger

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Følgende fremgår bl.a. af Holbæk Kommunes henvendelse:

”Holbæk Kommune spurgte i 2010 Tilsynet (dengang under Statsforvaltningen Sjælland), om kommunen måtte lånefinansiere investeringer i opgradering af vejbelysning på private fællesveje. I henvendelsen beskrev kommunen, at kommunen påtænkte at tilbyde grundejere på private fællesveje en privatretlig, aftalebaseret driftsordning, hvor kommunen ville stå for etablering og drift af ny vejbelysning. Den beskrevne ordning svarede til indholdet af de serviceaftaler, som allerede eksisterede i kommunen.”

Kommunen har vedlagt kopi af sin henvendelse fra 2010. Følgende fremgår af bl.a. heraf:

”Holbæk Kommune står overfor en større udskiftning af vejbelysningen i Kommunen.

Udskiftningstidspunktet er styret af SEAS-NVE’s kabellægning af elforsyningen. Holbæk kommunen ønsker ved samme lejlighed, at udskifte og modernisere kommunens lysanlæg, med henblik på at reducere energiforbruget.

For så vidt angår vejbelysningen på de private fællesveje, overvejer Holbæk Kommunes at tilbyde grundejerne mulighed for at indgå aftale med Kommunen, hvorefter Kommunen forestår al vejbelysning på de private fællesveje, mod et årligt grundejerbidrag.

Grundejerbidraget er sammensat af udgifter til såvel løbende service og elforbrug, som opsætning af nyt materiel når det er påkrævet. Afskrivningsperioden på nyt materiel forventes at skulle være ca. 30 år, som er den gennemsnitlige levetid for belsningsmateriel.

Årsagen til at Holbæk Kommune ønsker at kunne tilbyde grundejerne til de private fællesveje, at stå for etablering og drift af den nye vejbelysning, er blandt andet begrundet i, at Kommunen derved kan sikre, at lysanlægget er optimeret med hensyn til elforbrug samt at de anlæg der investeres i, lever op til fremtidens krav vedrørende drift og styring.

For at kunne tilbyde grundejerne til de private fællesveje denne ordning, er det formentlig nødvendigt for Kommunen, at kunne lånefinansiere de nødvendige investeringer.

Må en kommune - hvis vi antager at der er fri låneadgang til energibesparende foranstaltninger – låne til et lysanlæg som opstilles på en privat fællesvej og hvor beboerne så efterfølgende betaler en abonnementspris til kommunen for at få lys på vejen?”

Holbæk Kommune har også vedlagt Statsforvaltningen Sjællands brev af 21. juni 2010, hvoraf det bl.a. fremgår, at ordningen ikke gav statsforvaltningen anledning til bemærkninger, da kommunen efter statsforvaltningen opfattelse varetog en saglig kommunal interesse.

Følgende fremgår videre af Holbæk Kommunes henvendelse af 30. august 2021:

"På baggrund af svaret har Holbæk Kommune i sin administration lagt til grund, at der med støtte i uskrevne regler om kommunalfuldmagten kunne indgås frivillige aftaler om løbende drift og vedligehold af anlæg til belysning på private fællesveje.

[...]

Holbæk Kommune mener derfor fortsat – i overensstemmelse med Tilsynets udtalelse i 2010 – at vi varetager en saglig kommunal interesse af almennyttig karakter ved opretholdelsen af driftsaftaler som de beskrevne."

Følgende fremgår også af kommunens henvendelse:

"Holbæk Kommune påtænker at opretholde eksisterende privatretlige aftaler om kommunal drift af belysningsanlæg på private fællesveje. Holbæk Kommune påtænker yderligere at beslutte, at det vil være muligt at indgå nye aftaler af samme karakter.

Baggrunden for beslutningen er, at det er Holbæk Kommunes opfattelse, at aftaler som de beskrevne falder inden for vores kommunale interesseområde, og at aftaler som de beskrevne er ønskede af grundejerne."

Ankestyrelsen har den 2. december 2021 bedt Transportministeriet om en udtalelse til sagen.

Følgende fremgår bl.a. af Transportministeriets svar af 14. februar 2022 (fodnoter er udeladt):

"Privatvejslovens regler om belysning af private fællesveje i byer og bymæssige områder

Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at private fællesveje skal holdes belyst, hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at dette er nødvendigt af hensyn til færdslen på vejen eller for at tilgodese andre almene, offentlige hensyn, jf. privatvejslovens § 59, stk. 1. De følgende bestemmelser i privatvejslovens § 59, stk. 2 – 7, samt § 99 a om konkurrenceudsættelse gælder kun for den vejbelysning, der er omfattet af kommunalbestyrelsens afgørelse efter § 59, stk. 1.

[...]

Omvendt regulerer privatvejsloven ikke aftaler om etablering, drift, vedligeholdelse m.m. af vejbelysning, som kommunalbestyrelsen ikke har krævet etableret og driftet m.m. efter privatvejslovens bestemmelser.”

Transportministeriet har desuden oplyst følgende:

”Transportministeriet bemærker, at spørgsmål om driftsaftaler af vejbelysning ikke er reguleret i lov om private fællesveje, hvorfor der ikke er positiv hjemmel hertil. Lov om private fællesveje er således ikke til hinder for sådanne aftaler.”

Ankestyrelsen har den 28. februar 2022 bedt Holbæk Kommune om at redegøre nærmere for den kommunale interesse i ordningen.

Holbæk Kommune har den 27. marts 2022 bl.a. oplyst følgende:

”Det er samtidig Holbæk kommunes opfattelse, at vi med kommunalfuldmagtsreglerne har hjemmel til, at indgå disse aftaler. Dette skyldes, at Holbæk kommune har følgende kommunale interesser i disse aftaler:

Belysningsanlæg i almindelighed

Belysningsanlæg i en kommune kan kategoriseres som infrastrukturanlæg i det lokalsamfund en kommune udgør. Opbygning og vedligeholdelse af disse strukturanlæg er traditionelt antaget at være en fællesopgave og dermed en opgave for en kommune.

Private fællesveje er typisk beliggende i forskellige grundejerforeninger inden for samme lokalplanområde. De private fællesveje det er nødvendigt at få belyst i kommunen, kan således fremstå vidt forskelligt og vil som følge heraf også være vanskeligere at drifte. Derudover er en uensartet vejbelysning efter kommunens vurdering ikke hensigtsmæssig over for trafikanterne, lige som at den ikke fremmer det æstetiske udtryk. Holbæk Kommune ønsker derfor at bibeholde de indgåede

aftaler om drift af belysningsanlæg, samt indgå nye aftaler som kan sikre, at vejbelysningen fremstår ensartet af hensyn til trafikanterne og det æstetiske udtryk, samt at driften kan udføres optimalt.

Klima og miljø,

Der er i dag stort fokus på den grønne omstilling og hvordan kommunerne kan hjælpe med nedbringelse af CO2 produktionen, samt fokusere mere på bæredygtighed. For private fællesveje hvor det findes nødvendigt at opsætte belysning, har Holbæk Kommune derfor en interesse i, hvilke materialer der anvendes til belysningsanlæg og komponenter. Kommunen har samtidig en interesse i at have indflydelse på opgradering af belysningsanlæggene i takt med udviklingen af nye og mere klimavenlige produkter så som LED-belysning.”

Holbæk Kommune har den 13. juni 2022 oplyst, at prisen for kommunens drift og vedligeholdelse af vejbelysning er fastsat ud fra hvile i sig selv-princippet.

Regler og praksis

Kommunalfuldmagtsreglerne giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning.

Kommunernes adgang til at varetage opgaver med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne er begrænset af de rammer, der lovgivningsmæssigt er fastlagt for kommunernes opgavevaretagelse. Dette indebærer, at hvis den skrevne lovgivning udtømmende regulerer kommunernes adgang til at varetage en opgave, fordi lovgivningen indeholder hjemmel til eller er til hinder for, at kommunerne varetager opgaven, skal spørgsmålet ikke vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Følgende fremgår bl.a. af Kommunernes opgaver - Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 70:

"Opbygning og vedligeholdelse af en infrastruktur i det lokalsamfund, som kommunen udgør, er en traditionel og nærliggende fællesopgave og dermed en opgave for kommunen.

[...]

Også byplan- og byudviklingsmæssige forhold anses traditionelt for en kommunal interesse (hvilket i øvrigt har sammenhæng med kommunens opgaver som planmyndighed efter planloven). [...]

I forbindelse med byplanformål skal også nævnes interessen i et æstetisk bybillede. Dette har kunnet begrunde, at en kommune dækkede statens merudgifter til at anbringe en retsbygning ved byens torv med en passende facade, idet der herved skete en ydre tilpasning af retsbygningen til bybilledet."

Det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium (nu Indenrigs- og Boligministeriet) har i brev af 16. december 2003 til Kommunernes Landsforening blandt andet udtalt følgende:

"Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at en kommune lovligt vil kunne betale for udgifterne til driften af belysningen på private fællesveje, såfremt kommunen herved varetager en saglig kommunal interesse. En sådan kommunal interesse må eksempelvis antages at foreligge, hvis kommunen af arkitektoniske årsager ønsker en særlig udformning eller opsætning af de pågældende belysningsarmaturer. En kommune må endvidere antages at kunne betale for driften af belysningen på private fællesveje, hvis belysningen etableres af hensyn til trafikanternes almindelige tryghedsfølelse samt af kriminalpræventive årsager. Endvidere vil kommunen i et vist omfang kunne henvise til sin forpligtelse til en forsvarlig økonomisk forvaltning. Endelig vil kommunen - i tilknytning til ovennævnte formål - kunne inddrage trafikmæssige, herunder trafiksikkerhedsmæssige formål i vurderingen af, om der foreligger en saglig kommunal interesse."

Det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium har i brev af 15. oktober 2010 til Københavns Kommune henvist til citatet ovenfor og bl.a. oplyst følgende:

"Dette indebærer, at en kommune på visse betingelser med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne vil kunne afholde udgifterne

til driften af belysningen på private fællesveje i kommunen. Det er en forudsætning, at kommunen herved varetager en saglig kommunal interesse. Dette vil for eksempel være tilfældet, hvis kommunen hermed varetager hensynet til trafikanters almindelige tryghedsfornemmelse samt af kriminalpræventive årsager.

En kommune vil derimod ikke alene med henvisning til trafikmæssige, herunder trafiksikkerhedsmæssige formål kunne afholde udgifterne til driften af vejbelysningen på private fællesveje, da sådanne hensyn kan varetages med hjemmel i lov om private fællesveje. Baggrunden herfor er, at en kommune ikke kan anvende sine økonomiske midler til - ved privatretlige dispositioner eller på anden måde - udelukkende at opnå formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen. En kommune kan således ikke anvende kommunalfuldmagtsreglerne som et alternativ til lov om private fællesveje."

Det er en lovlige kommunal opgave at varetage miljø- og klimahensyn.

Følgende fremgår bl.a. af Kommunernes opgaver - Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 36:

"De økonomiske dispositioner, som kommunen er bemyndiget til at foretage på grundlag af kommunalfuldmagten, går typisk ud på at stille forskellige ydelser til rådighed for borgerne. [...]

De pågældende kommunale ydelser stilles i nogle tilfælde gratis til rådighed for borgerne. I andre tilfælde betaler borgerne for ydelserne. F.eks. betales der et beløb for adgang til et kommunalt tivoli og i nogle tilfælde for benyttelse af en kommunal svømmehal."

Sådan vurderer vi sagen

Som det fremgår ovenfor har Holbæk Kommune oplyst, at der er tale om frivillige privatretlige aftaler med grundejere på private fællesveje.

Ankestyrelsen lægger derfor til grund, at aftalerne ikke er omfattet af § 59 i lov om private fællesveje. Som det fremgår ovenfor, kan kommunalbestyrelsen efter § 59 bestemme, at private fællesveje skal holdes belyst. Vi henviser til Transportministeriets svar.

På baggrund af Transportministeriets svar lægger Ankestyrelsen også til grund, at lov om private fællesveje ikke er til hinder for, at kommuner indgår aftaler med grundejere om drift af belysningsanlæg på private fællesveje.

Spørgsmålet om lovligheden af aftalerne vurderes derfor efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Holbæk Kommune har oplyst, at kommunens interesse i de frivillige aftaler med grundejerne om belysning på private fællesveje bl.a. er hensynet til infrastruktur, det æstetiske udtryk i form af ensartet belysning, og hensynet til klima og miljø.

Sådanne interesser er saglige for en kommune at varetage.

Som det fremgår af den citerede praksis ovenfor, vil Holbæk Kommune derfor lovligt kunne betale for udgifterne til driften af belysningen på private fællesveje.

Da der er tale om frivillige aftaler om en ydelse, der stilles til rådighed for grundejerne, kan kommunen også vælge at opkræve betaling for ydelsen.

Det er på den baggrund Ankestyrelsens vurdering, at aftalerne er lovlige.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Dorthe Langelund

Kopi er sendt til:

Transportministeriet

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse
(kommunestyrelsesloven)

Lovbekendtgørelse nr. 1234 af 4. november 2015 om private fællesveje