

Storkøbenhavns Samvir-
kende Handelsforeninger
v/ formand Johnny Beyer
Nørrebrogade 61
2200 København N

Dato: 8. april 2003
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 2003-2220/101-16

Sagsbeh.: CEK

Ved brev af 17. april 2000 har De på vegne af Storkøbenhavns Samvirkende Handelsforeninger klaget til indenrigsministeren (nu indenrigs- og sundhedsministeren) over Københavns Borgerrepræsentations beslutning om højere betaling for erhvervslivet end for beboere for dispensation fra en begrænsning i adgangen til at parkere ud over to timer i de københavnske brokvarterer. De har i den forbindelse bl.a. anført, at differencen mellem den pris, der er fastsat for en licens, der giver dispensation til beboere, og den pris, der er fastsat for de erhvervsdrivendes licenser, efter Deres opfattelse er en skat, som opkræves af erhvervslivet i strid med grundlovens § 43.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Den sene besvarelse af Deres henvendelse beklages.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at parkeringsordningen på de offentlige veje, herunder det forhold, at prisen på beboerlicens og erhvervslicens er forskellig, er i overensstemmelse med lovgivningen. Ministeriet foretager derfor ikke videre vedrørende denne del af sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere taget stilling til, hvorvidt Københavns Kommune har handlet i overensstemmelse med lovgivningen ved på privatretligt grundlag at indgå aftaler om private fællesvejes tilslutning til parkeringsordningen, der administreres af kommunen. Det kan efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke anses for lovligt, at Københavns Kommune på privatretligt grundlag har indgået aftaler til varetagelse af formål, der er omfattet af den lovgivning, der gælder for reguleringen af færdselsmæssige foranstaltninger på private fællesveje.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har underrettet Københavns Borgerrepræsentation om ministeriets retsopfattelse. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere anmodet om at modtage underretning om, hvad der videre foretages i sagen.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Den 23. januar 1997 vedtog Københavns Borgerrepræsentation en Trafik- og Miljøplan for København. Den overordnede målsætning for forslagene i planen var at sikre et velfungerende transportsystem til betjening af byen med en væsentlig mindre miljøpåvirkning. Dette betød, at det samlede trafikniveau i kommunen ikke måtte stige, mens muligheden for øget trafikal aktivitet måtte tilgodeses ved øget kollektiv trafik og øget cykelbenyttelse. I planen blev det bl.a. foreslået at indføre betaling for gadeparkering i brokvartererne for at begrænse parkering på gaderne til et miljømæssigt acceptabelt niveau. Sammen med Trafik- og Miljøplanen vedtog Borgerrepræsentationen, at man skulle undersøge mulighederne for at indføre parkeringsafgifter for parkering på gadeareal i brokvartererne, dog således at beboerne blev fritaget for betaling.

Af planen (s. 38-39) fremgår endvidere følgende:

”Parkering i brokvartererne

I store dele af brokvarterne synes gaderne fyldt til et uacceptabelt niveau med parkerede biler, til trods for at bilejerskabet er lavt. De mange parkerede biler begrænser mulighederne for at indrette visuelt attraktive gadearealer eller behagelige opholdsarealer, for at færdes trygt og bekvemt til fods og på cykel og for at trafiksanere boligkvarterne, så bilernes antal og fart i disse gader begrænses. I de dele af brokvarterne, som ligger nærmest ved Indre By, foregår der i et vist omfang parkering af biler, som vil undgå at betale parkeringsafgifterne i Indre By. Antallet af sådanne parkeringer er totalt set lille, men lokalt kan de være et problem.

I brokvarterernes boligområder må parkering på gaderne begrænses til et miljømæssigt acceptabelt niveau. Alle parkeringsmulighederne i disse bydele må ses i sammenhæng, hvad enten der er tale om gadeparkering eller parkering på privat grund eller i parkeringsanlæg.

Den eneste mulighed for at etablere nye parkeringsmuligheder og flytte parkering fra gaderne er at indføre parkeringsafgift for al gadeparkering. Så længe nogle pladser er gratis, vil der ikke kunne etableres andre parkeringsfaciliteter, og så længe vil der være store uligheder mellem kravene til nyt og gammelt byggeri. Det foreslås derfor at indføre en afgift på al gadeparkering i brokvartererne. Beboerne skal kunne parkere til en væsentlig lavere takst end den, der skal gælde for pendlere og besøgende i området. Provenuet fra parkeringstaksterne bør bruges til anlæg af nye parkeringshuse, til trafiksanering samt til parkeringskontrol.

...

De private veje udgør et særligt problem, idet det efter gældende lov ikke er muligt at opkræve parkeringsafgift i disse veje. Kommunen har bedt Justitsministeriet om at ændre lovgivningen på dette punkt. ”

Den 24. marts 1999 indstillede Bygge- og Teknikudvalget over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen bl.a., at der i brokvartererne – dækkende bydelene Islands Brygge, Sundby Nord, Vesterbro, Indre og Ydre Nørrebro og Indre og Ydre Østerbro inden for baneterrænet – indførtes en generel tidsbegrænsning for parkering på 2 timer mellem kl. 8 og 19 mandag til fredag, at beboere fritoges for tidsbegrænsning gennem udstedelse af beboerlicenser, at prisen for en beboerlicens fastsattes til 275 kr. til dækning af administrationsomkostninger, og at ordningen igangsattes den 1. marts 2000 og evalueredes 1 år efter igangsættelse. Af forvaltningens sagsfremstilling til brug for mødet fremgår bl.a. følgende:

”SAGSBESKRIVELSE

Formålet med ændring af parkeringsreglerne i brokvartererne

...

Som nævnt ovenfor betyder Borgerrepræsentationens vedtagelse, at beboerne fritages for betaling. Derved tilkendes, at parkeringsrestriktionerne skal ramme udefra kommende parkanter, herunder først og fremmest pendlere (dvs. langtidsparkerende), mens beboerne frit skal kunne parkere.

Dette formål kan både opnås gennem afgifter og gennem tidsbegrænsninger. Efter at have overvejet formålet er forvaltningen nået frem til, at formålet bedst tilgodeses gennem restriktioner, der gør parkeringen tidsbegrænset, naturligvis således at beboere fritages for tidsbegrænsningen.

Ved en tidsbegrænsning på f.eks. 2 timer vil det stadig være muligt med bil at foretage besøg og andre kortvarige ærinder i brokvartererne. Butikskunder, servicebesøg, private besøg og lignende vil således ikke blive ramt. Derimod vil det blive stort set umuligt for udefra kommende at efterlade bilen i brokvartererne og tage på arbejde i indre by. Langtidsparkering optager en forholdsmæssig stor del af parkeringskapaciteten, så en begrænsning af fremmed arbejdspladsparkering vil kunne give mere plads til anden parkering, herunder beboernes parkering. Desuden er bolig-arbejdsstedsture lettere at overflytte til kollektiv trafik end andre typer af ture.

Medvirkende til at anbefale tidsbegrænsning frem for afgifter er også, at der ikke kan opkræves afgift på private veje. Hjemlen til at opkræve parkeringsafgifter findes i lov om offentlige veje, og det er derfor kun i offentlige veje, at man kan pålægge afgift for parkering. I brokvartererne lig-

ger godt 1/3 af alle gadeparkeringspladser i private fællesveje, men disse er meget ujævnt fordelt på de enkelte brokvarterer. Der vil derfor ikke kunne etableres et klart afgiftsområde, idet der vil være mange delområder, som er undtaget. Disse delområder ville blive tvunget til at indføre tidsbegrænsning for at undgå presset fra "gratister".

Det vil være mere overskueligt, hvis hele området har samme restriktion: tidsbegrænset parkering. Denne indføres med hjemmel i færdselsloven og kan indføres både i offentlige og private veje. I de private veje vil det være grundejerne, der skal fremsætte ønsket om tidsbegrænsning, men de vil have al mulig grund til at ønske at blive omfattet af ordningen, så det forventes, at stort set alle private veje vil få samme regulering som de offentlige veje.

...

Beskrivelse af tidsbegrænsningsforslaget

...

En ændret regulering af parkeringen skal altså søge at reducere omfanget af parkerede biler i dagtimerne og først på aftenen gennem en reduktion i antallet af pendlere, der tager deres bil på arbejde og parkerer den i 8 timer, uden derudover at have brug for den, samt søge at reducere antallet af folk, der tager deres bil for at deltage i kulturelle og lignende aktiviteter i de tidlige aftentimer.

...

Forslag til ordning

...

Det etableres parkeringszone for hele området, omfattende en generel tidsbegrænsning for parkering på 2 timer gældende i tidsrummet fra kl. 8.00 om morgenen til kl. 19.00 om aftenen. Beboerne vil gennem køb af en licens, på samme vilkår som i indre by, være undtaget for tidsbegrænsningen i egen bydel. ... Det foreslås at prisen for en beboerlicens fastsættes til 275 kr. til at dække de omkostninger, der er forbundet med udstedelse af licensen samt administration af ordningen.

...

Andre konsekvenser

Det forventes, at etableringen af ordningen vil medføre et fald i trafikken i Københavns Kommune på mellem 1 og 2 %."

Den 17. juni 1999 tiltrådte Københavns Borgerrepræsentation Bygge- og Teknikudvalgets indstilling. Ordningen skulle i henhold til Borgerrepræsentationens beslutning igangsættes den 1. marts 2000 og evalueres efter 1 år.

Af pjecerne "P-zone på din vej?" og "De første 2 timer er gratis – de næste 2340 koster 275 kr." fremgår, at man for at få en beboerlicens skal have folkeregisteradresse i et af brokvartererne og bo på en offentlig vej eller en privat fællesvej, der er tilmeldt 2 timers-zonen.

Den 8. december 1999 tilsluttede Bygge- og Teknikudvalget sig, at der i den et-årige forsøgsperiode blev givet mulighed for fritagelse for 2-timers restriktionen ved at købe en dagbillet til 50 kr. Af forvaltningens sagsfremstilling til brug for mødet fremgår bl.a. følgende:

"RESUME

...

Under det videre arbejde med at etablere parkeringsordningen, har forvaltningen modtaget en række henvendelser fra erhvervsdrivende og beboere om ordningens bivirkninger. F.eks. har en virksomhed, der bruger en bil til varelevering f.eks. 3 dage om ugen, ingen steder at stille bilen resten af tiden, og besøgende til beboere har heller ingen steder at stille bilen. Ordningen stiller således både beboere og erhvervsdrivende vanskeligere end i Indre By, hvor man altid kan betale sig til en parkeringsmulighed. Dette er ikke hensigten med ordningen, der primært sigter mod at begrænse pendlertrafikken til området.

...

SAGSBESKRIVELSE

Baggrund

...

Det samlede antal parkeringspladser, der indgår i det nye parkeringsområde, er på ca. 45.000, heraf er 16.300 på private veje. Den første fase i arbejdet med at tilrettelægge restriktionerne

har derfor været at kontakte grundejerforeningerne omkring de private veje for at tilbyde dem at deltage i ordningen fra starten. Under arbejdet med at forberede denne fase har der været kontakt med en lang række personer. Reaktionen på forslaget til restriktioner har været gennemgående positive, men det har samtidig fremgået, at det vil være meget afgørende for det heldige udfald af forsøgsordningen, at der åbnes mulighed for at fritage for tidsbegrænsninger mod betaling i særlige tilfælde. De typiske eksempler, der nævnes, er besøg fra provinsen, erhvervsfolk, der en enkelt dag ikke bruger bilen så meget, og lignende situationer.

Det er Vej & Parks skøn, at såfremt det gøres muligt at købe en dagbillet for 50 kr., vil det antal bilister, der vælger at betale, ikke blive så stort, og det vil ikke være attraktivt for pendlerne. Det skal tilføjes, at det ikke vil være praktisk muligt at indføre betaling for mindre end en hel dag, idet blandingen af 2 timers fri parkering og efterfølgende betaling ikke vil være administrerbar. Ordningen med køb af dagbillet svarer til den eksisterende ordning på Frederiksberg – bortset fra prisen.

Det er tanken, at dagbilletten skal kunne købes de steder i parkeringsområdet, hvor der også forhandles HT-klippekort.

Hjemmel til at opkræve betaling på private veje

Parkeringspladserne på de private veje udgør mere end en tredjedel af det samlede antal pladser, der er omfattet af den aktuelle parkeringsordning. Det er derfor af afgørende betydning, at et dagkort også kan anvendes på de private veje. Men henblik på at afklare kommunens hjemmel til at opkræve betaling for fritagelse for restriktionen på private veje, har Vej & Park indhentet en udtalelse fra advokatfirmaet Horten & Partnere. Det fremgår af konklusionen, at det ikke kan udelukkes, at kommunen kan indføre en ordning, hvor man køber sig fri af en restriktion (*alt.: opkræve betaling på private veje*), men det i givet fald må ske efter aftale med de respektive vejejerere. Det skal bemærkes, at der altså juridisk skelnes mellem at opkræve afgift for parkering på private veje (hvilket der ikke er lovgrundlag for) og give mulighed for at betale sig fri fra en tidsbegrænsning (hvilket der "ikke kan udelukkes at være hjemmel for").

I sidste tilfælde argumenteres med, at "borgeren får et faktisk gode fra forvaltningen, hvis værdi modsvarer (ækvivalerer) betalingen, at ordningen er frivillig, og at der er tale om en serviceydelse fra det offentlige, som det offentlige ikke har pligt til at yde", således at den fastsatte pris ikke alene skal dække udgiften til den fysiske udstedelse og distribution af dagbilletter, men også en andel af den yderligere udgift til indførelse af det samlede parkeringssystem, herunder løsning af kontrolopgaven.

Et lignende system for private veje har været praktiseret i andre kommuner, men spørgsmålet om hjemmel har endnu ikke været afprøvet ved domstolene. Der er det særlige forhold omkring hele parkeringsområdet, at praksis udvikler sig hurtigere end lovgivningen. Inden for dette om-

råde er det mere reglen end undtagelsen, at når der gennem praksis opstår tvister, der afgøres ved domstolene, bliver lovgivningen efterfølgende tilrettet den praksis, der her vist sig hensigtsmæssig for kommunerne. Men det reelle indhold i Hortens respons er, at lovligheden kun endeligt kan afgøres ved domstolene – med mindre der skaffes direkte lovhjemmel for ordningen.

Såfremt der skal indgås aftaler med de private vejejere omkring indførelse af dagbillet, betyder det, at hele processen omkring kontakten med grundejerne skal gentages. Ordningen vil først kunne gennemføres, når der er tilbagemelding fra samtlige ejere. Ordningen vil således tidligst kunne gennemføres den 1. maj 2000.”

Den 19. januar 2000 indstillede Bygge- og Teknikudvalget over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen, at der i forbindelse med indførelse af tidsbegrænset parkering i brokvartererne for biler uden beboerlicens blev givet mulighed for fritagelse fra 2-timers restriktionen ved køb af en dagbillet til 50 kr. Bygge- og Teknikudvalget indstillede endvidere bl.a., at parkeringsrestriktionerne kun sættes i værk på de offentlige veje og de private veje, der havde tilsluttet sig den fulde ordning (tidsbegrænsning og dagbillet) den 1. marts 2000, samt at de øvrige private veje inddroges løbende i zonen, efterhånden som de tilmeldte sig ordningen. Af forvaltningens sagsfremstilling til brug for mødet fremgår bl.a. følgende:

”RESUME

...

For at ordningen skal kunne forstås af trafikanterne, skal de private veje kun kunne deltage i parkeringsordningen, såfremt de også accepterer brugen af dagbillet på vejene. Som en konsekvens heraf, forslås restriktionerne samt dagbillet indført i flere etaper, således at den fulde ordning indføres på alle offentlige veje i området, samt de private veje der har tilsluttet sig, den 1. marts 2000, samt at de øvrige private veje inddrages efterhånden, som der kommer tilsagn om deltagelse både med henblik på tidsbegrænsning og brug af dagbillet. Denne løsning forudsætter, at de private veje, der ikke har nået at tilmelde sig inden 1. marts 2000, skiltes som undtaget fra ordningen. Efterhånden som tilsagn indløber fra de resterende veje, fjernes skiltningen.

Lars Engberg, MB, har med brev af 23. december ønsket en drøftelse i udvalget af et forslag om, at parkeringsordningen for private fællesveje sker ved pålæg fra vejmyndigheden med hjemmel i § 44 i Lov om private fællesveje. I notat af 7. januar 2000 gør Vej & Park rede for grunden til, at de private fællesveje aktivt skal tilslutte sig ordningen.

SAGSBESKRIVELSE

...

Dagbillet

...

Dagbilletten kan umiddelbart gennemføres på de offentlige veje, men det kræver grundejernes tilslutning at indføre systemet på de private veje. Kommunen har ikke hjemmel til at opkræve betaling for parkering på private veje, men det skønnes juridisk at være indenfor rammerne af kommunens kompetence, at opkræve betaling for at fritage for restriktioner, såfremt de private veje giver deres tilslutning. Denne vurdering er baseret på en udtalelse fra advokatfirmaet Horten & Partnere, indhentet i sagens anledning. ... Parkeringspladserne på de private veje udgør mere end en tredjedel af det samlede antal pladser, der er omfattet af den aktuelle parkeringsordning. Det er derfor væsentligt, at der opnås en ordning således, at de private veje deltager i ordningen.

Gennemførelse af den reviderede ordning

På nuværende tidspunkt har forvaltningen været i kontakt med et stort antal grundejerforeninger, vejlaug og enkelte grundejere på de private veje i overensstemmelse med den vedtagne ordning. Det har imidlertid vist sig, at det har været vanskeligt at overholde de planlagte tidsfrister, især omkring de veje, hvor der ikke er dannet vejlaug. Dette skyldes bl.a., at det har været vanskeligt at opnå kontakt med alle andels- og ejerforeninger samt administratorer omkring de private veje. Det er derfor forvaltningens forslag, at hele processen omkring de private veje skal gentages, således at spørgsmålet om hvorvidt grundejerne ønsker at deltage i 2-timers restriktionen kædes sammen med spørgsmålet, om de vil acceptere, at der også kan købes dispensation fra restriktionen på den private vej. Kun hvis grundejerne accepterer det samlede forslag, kan den private vej komme ind under ordningen.

...

Da der allerede er husstandsomdelt pjecer om at ordningen træder i kraft den 1. marts 2000, er det forvaltningens indstilling, at den startdato fastholdes for de offentlige veje samt de private veje, der har nået at tilslutte sig den fulde ordning....

Såfremt den nu foreslåede ordning bliver vedtaget, skal der igen skrives til grundejerne ved de private veje. Det vil her blive understreget, at der ikke vil være økonomiske konsekvenser for grundejerne i forbindelse med opsætning og nedtagelse af skilte.”

Den 10. februar 2000 henviste Borgerrepræsentationen sagen til fornyet behandling i Bygge- og Teknikudvalget med henblik på samtidig behandling af et forslag om er-

hvervslicens. Borgerrepræsentationen besluttede samtidig at udskyde den samlede ordnings ikrafttrædelse til den 30. juni 2000.

Den 8. marts 2000 indstillede Bygge- og Teknikudvalget over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen bl.a., at alle erhvervsvirksomheder med adresse i brokvarterne kunne erhverve en licens, der fritog for 2-timers parkeringsrestriktionen, for maksimalt 2 køretøjer med en totalvægt under 3.500 kg indregistreret i virksomhedens navn for en pris af 1.475 kr. årligt pr. køretøj. For øvrige indregistrerede køretøjer med en totalvægt under 3.500 kg kunne de nævnte erhvervsvirksomheder erhverve en licens, der fritog for 2-timers parkeringsrestriktionen, for 400 kr. pr. måned pr. køretøj.

Indstillingen blev tiltrådt af et flertal i udvalget. Et mindretal (Venstres og Det Konservative Folkepartis repræsentanter) gav udtryk for, at en erhvervslicens kun burde dække kommunens administrationsudgifter og undlod at stemme for indstillingen, og et andet mindretal (Det Radikale Venstres repræsentant) gav udtryk for, at de første to erhvervslicenser, der fritog for 2-timers parkeringsrestriktionen, højst måtte koste 275 kr. svarende til kommunens administrationsudgifter. Et tredje mindretal (Enhedslistens og SFs repræsentanter) gav udtryk for, at alene visse typer erhvervskøretøjer og erhvervsvirksomheder (erhvervskøretøjer på gule plader indregistreret i virksomheder inden for bygge/anlæg og fremstilling samt frugt- og grøntforretninger, blomsterhandlere, slagtere og fiskehandlere) skulle kunne erhverve en licens, der fritog for 2-timers parkeringsrestriktionen.

Bygge- og Teknikudvalget indstillede endvidere bl.a., at handicapbiler ikke omfattedes af 2-timers restriktionen, at der udstedtes gratis licens til elbiler og til delebiler, således at de fritoges for 2-timers restriktionen i hele parkeringsområdet, samt at der blev givet alle andre mulighed for fritagelse fra 2-timers restriktionen ved køb af en dagbillet til 50 kr.

Udvalgets indstilling blev vedtaget på baggrund af forvaltningens sagsfremstilling til brug for mødet, hvor der var beskrevet forskellige modeller for udstedelse af licenser til erhvervsvirksomheder (model A – E). Udvalgets indstilling svarede – på nær den fastsatte pris for licensen til de første to køretøjer - til forvaltningens model B.

Af forvaltningens sagsfremstilling til brug for mødet fremgår bl.a. følgende:

RESUME

...

Erhvervslicens

...

Indre By -ordningen omfatter også en erhvervslicensordning, der nu har været i funktion i næsten 10 år. Formålet med erhvervslicensen i Indre By var at friholde de små virksomheder indenfor bygge/anlæg og fremstilling for merudgifter. I modsætning til ordningen i brokvartererne, skal der i Indre By betales for parkering fra det øjeblik køretøjet påbegynder parkering. ... Prisen for en licens er 1.475 kr. årligt. Prisen er fastsat ud fra en betragtning om, at virksomheden skal vurdere om der er reelt behov for en erhvervslicens.

...

Alternative modeller for tildeling af erhvervslicens

A. Licens til alle Erhvervskøretøjer, indregistreret i en virksomhed beliggende på brokvartererne

Den mest erhvervsvenlige model vil være at give erhvervslicens til samtlige biler, der er indregistreret i virksomheder i området, uanset antallet af ansatte. Denne model kan også omfatte liberale erhverv som fx finansområdet, advokater, konsulentvirksomhed mv. Den vil endvidere omfatte undervisning, social- og sundhedsvæsen (herunder samtlige dag- og døgninstitutioner). Ikke alle virksomheder har biler registreret i virksomheden i dag, men mange virksomheder har til gengæld flere biler.

Modellen kan imidlertid føre til, at parkeringsrestriktionerne ikke vil medføre så stor effekt som ønsket på pendlertrafikken. Antallet af parkeringspladser på privat areal kendes ikke, men hvis alle virksomheder får ret til erhvervslicens, kan det forventes, at en del, der i dag parkerer på privat areal, vil rykke ud på gadeareal og give plads til pendlere på de private arealer. Såfremt de pladser, der frigives, gennem en reduceret pendling, overtages af virksomhedsbiler, vil der heller ikke opnås den forbedring i kundeparkering, som også det lokale erhvervsliv ville have fordel af.

Det er et generelt problem, at efterspørgslen på parkeringspladser ikke er jævnt fordelt, hverken mellem bydelene eller internt i bydelen. Efterspørgslen er størst omkring handelsstrøgene, hvor der også er flest virksomheder. I disse områder kan det fortsat blive meget svært for beboerne at finde en parkeringsplads med denne ordning. Denne model åbner mulighed for at udstede næsten lige så mange licenser som der er offentlige parkeringspladser i hele området.

B. Licens til 2 erhvervsaktiviteter indregistreret i en virksomhed beliggende på brokvartererne, samt månedskort til yderligere erhvervskøretøjer i virksomheden.

Denne model er en modifikation af forslag A. For at modvirke en udflytning af erhvervskøretøjer fra private pladser til gadeareal og en efterfølgende handel med de private pladser til brug for pendlerparkering, foreslås tildeling af erhvervslicenser begrænset til alene at omfatte 2 køretøjer pr. virksomhed, således at der skal betales for at øvrige erhvervsbiler kan holde længere tid på gadeareal end 2 timer ad gangen. Prisen for fri parkering for disse erhvervskøretøjer foreslås fastsat til 400 kr. om måneden. Dette beløb vurderes at være tilstrækkeligt til at begrænse "handlen" med private p-pladser og dog ikke større end, at det er overkommeligt for virksomhederne."

Den 6. april 2000 vedtog Københavns Borgerrepræsentation den af Bygge- og Teknikudvalget vedtagne indstilling.

Efter modtagelse af Deres klage anmodede Indenrigsministeriet ved brev af 5. maj 2000 Københavns Borgerrepræsentation om en udtalelse i sagen.

Ved brev af 29. juni 2000 til Indenrigsministeriet udtalte Københavns Kommune sig i sagen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"... Det er Bygge- og Teknikforvaltningens opfattelse, at de fastsatte afgifter for erhvervslivet er lovlige, idet vejlovens § 107 giver kommunen udtrykkelig hjemmel til at opkræve parkeringsafgifter.

Baggrund

Københavns Kommune har vedtaget en Trafik- og Miljøplan, som beskriver målsætningen for trafikudviklingen i byen. Én af Trafik- og Miljøplanens mål er, at trafikken i København ikke må stige yderligere. Som et blandt flere virkemidler til at indfri dette mål peges i planen på en udvidelse af den eksisterende parkeringsordning i Indre By til brokvartererne. En sådan udvidelse af parkeringsordningen har til formål at begrænse indpendlingen af private biler til København, da det skønnes, at en ordning i brokvartererne vil betyde, at de fleste bilister ikke længere vil finde det attraktivt at parkere bilen lige uden for centrum for derefter at gå eller cykle det sidste stykke ind til Indre By. Det er et ønske i byens trafikpolitik, at indpendlingen primært skal ske ved kollektive transportformer.

For at sikre Københavns Kommunes egne borgere er det et politisk ønske, at der indføres en række særordninger for beboere og erhvervsdrivende, således at disse sikres parkeringspladser i et vist omfang. Det er kommunens vurdering, at der må sondres mellem behovene for henholdsvis beboere og erhvervsliv, idet en ubegrænset parkering for erhvervslivet er i modstrid med ønsket om at begrænse indpendlingen til byen, ligesom en ubegrænset erhvervsparkering sandsynligvis vil fortrænge beboernes parkeringsmuligheder.

...

Forvaltningen igangsatte en informationskampagne om ordningen, hvilket naturligt afstedkom en bred debat i medierne. Kommunen førte vedholdende drøftelser med borgere og erhvervsorganisationer om ordningens konkrete konsekvenser. Kommunen vurderede, på baggrund af de mange hundrede bemærkninger, om der var uhensigtsmæssigheder ved ordningen, som eventuelt burde afhjælpes. Ved Borgerrepræsentationens behandling af indstillingen af 19. januar 2000 blev sagen tilbagesendt til Bygge- og Teknikudvalget med henblik på at indarbejde et forslag om en erhvervslicens. Samtidig besluttede Borgerrepræsentationen, at iværksættelsen af ordningen blev udskudt fra 1. marts 2000 til 30. juni 2000, således at alle beslutninger og formalia kunne være på plads, når ordningen trådte i kraft.

På denne baggrund fremsatte Bygge- og Teknikforvaltningen indstilling til Bygge- og Teknikudvalget om, at der indføres en erhvervslicens for at tilgodese erhvervslivets interesser i parkeringsområdet (sag BTU 117/2000, vedlagt som bilag). Udvalget besluttede, at alle erhvervsvirksomheder med adresse i området for maksimalt to køretøjer indregistreret i virksomhedens navn kan erhverve en licens for 1.475 kr. pr. år pr. køretøj under 3.500 kg, som fritager for 2-timers restriktionen. For øvrigt indregistrerede køretøjer med en totalvægt under 3.500 kg kan der erhverves en licens for 400 kr. pr. måned pr. køretøj.

Af indstillingen fremgår det, at erhvervslicensen i brokvartererne fastsættes til samme pris som i Indre By. I Indre By-ordningen kan virksomhederne indenfor kategorierne bygge/anlæg og fremstilling med højst 5 ansatte få licens til biler, der er indregistreret i virksomheden på gule plader. Af indstillingen fremgår det endvidere, at hensigten med erhvervslicensordningen i Indre By er, at virksomhederne skal vurdere, om der er et reelt behov for en erhvervslicens. Med andre ord ønsker kommunen, at parkeringsordningen også overfor erhvervslivet skal have en trafikregulerende foranstaltning. Det skal bemærkes, at ingen andre virksomheder i Indre By end de ovenfor nævnte kan erhverve en erhvervslicens. Øvrige virksomheder må betale for parkeringen på lige fod med øvrige trafikanter.

Forvaltningen understreger i indstillingen til Bygge- og Teknikudvalget, at erhvervsordningen skal have en trafikregulerende effekt. Således foreslår forvaltningen en meget restriktiv ordning i stil med Indre By-ordningen, men udvalget peger på en anden løsningsmodel, således at der besluttes en erhvervslicensordning, som den ovenfor skitserede.

SSH fremfører, at denne erhvervslicensordning, som stiller erhvervslivet anderledes end beboerne, ikke er lovlig, idet SSH betragter forskellen mellem beboer- og erhvervslicenser som en ekstra skat. SSH henviser til Grundlovens § 43.

Kommunen har fra sin advokat indhentet en vurdering af lovligheden af de fastsatte afgifter, herunder en belysning af Grundlovens § 43 se i forhold til kommunale afgifter. Der henvises i den forbindelse til det i kopi vedlagte notat af 10. maj fra Advokatfirma Lindh Stabell Horten.

Det fremføres,

- at delegationsforbudet i Grundlovens § 43 ifølge den juridiske litteratur og retspraksis ikke gælder for kommunerne
- at lov om offentlige veje § 107, stk. 2, giver adgang til at opkræve parkeringsafgifter, som overstiger administrationsomkostningerne, hvis vejbestyrelsen herved varetager færdselsmæssige hensyn
- at indførelsen af parkeringsafgifter i Københavns brokvarterer har til formål at tilgodese områdets beboere og de handlendes kunder på bekostning af pendlerne og de erhvervsdrivende
- at parkeringsafgiften for de erhvervsdrivende har til hensigt at gøre langtidsparkering mindre attraktivt, og dermed – ligesom ordningen i sin helhed – begrænse færdslen i København
- at Københavns Kommune ved den nærmere fastsættelse af parkeringsafgiftens størrelse må være tillagt et betydeligt skøn

Københavns Kommune har ikke yderligere bemærkninger i forhold til notatets konklusioner.

Københavns Kommune må derfor tilbagevise påstanden fra Storkøbenhavns Samvirkende Handelsforeninger om, at kommunen med parkeringsafgifterne handler i strid med Grundlovens § 43, idet vejlovens § 107 giver kommunen ret til at fastsætte parkeringsafgifter som led i regulering af færdslen.

I notat af 10. maj 2000 om opkrævning af parkeringsafgifter for erhvervsdrivende i Københavns brokvarterer, udarbejdet for Københavns Kommune af advokatfirmaet Lindh Stabell Horten, er bl.a. anført følgende:

”3. Grundlovens § 43

...

Da det må lægges til grund, at den årlige parkeringsafgift for de erhvervsdrivende i Københavns brokvarterer klart overstiger Københavns Kommunes administrationsomkostninger – selvom der

lægges et bredt omkostningsbegreb til grund – må det som udgangspunkt antages, at der er tale om en afgift, som er omfattet af begrebet ”skat” i grundlovens § 43.

Det er antaget i den juridiske litteratur, at grundlovens § 43 indeholder et såkaldt delegationsforbud, hvorved forstås, at opkrævning af skatter fra borgerne kun kan ske direkte ved lov. Det klassiske eksempel herpå er de talrige skattelove, som løbende vedtages af Folketinget. Delegationsforbudet i grundlovens § 43 antages imidlertid ikke at gælde for kommunale skatter, hvorfor lovgivningsmagten ved lov kan bemyndige kommunalbestyrelsen til at fastsætte kommunale skatter og afgifter.

...

4. Lov om offentlige veje

...

Det kan udledes af det citerede afsnit i forarbejderne, at § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje er en undtagelsesbestemmelse, som kun finder anvendelse i tilfælde, hvor særlige hensyn til færdslen betinger indførelsen af en parkeringsafgift, herunder ønsket om at prioritere korttidsparkanter fremfor langtidsparkanter. Ifølge Københavns Kommune er formålet med indførelsen af parkeringsafgiften et ønske om at begrænse trafikken i København og prioritere beboere i brokvarterer forud for pendlerne,

...

Det fremgår således, at selve beslutningen om at indføre parkeringsafgift i Københavns brokvarterer i overensstemmelse med lov om offentlige vejes § 107, stk. 2, varetager færdselsmæssige hensyn.

Spørgsmålet er som nævnt, om den særlige betingelse til beregningen af parkeringsafgiften i lov om offentlige vejes § 107, stk. 1, ... også medfører en begrænsning i størrelsen af den parkeringsafgift, som kan opkræves med hjemmel i bestemmelsens stk. 2.

Som nævnt i mit notat af 17. februar 2000, er hensynene bag § 107, stk. 1, og § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje forskellige. Parkeringsafgiften i stk. 1, skal beregnes på en sådan måde, at udgifterne ved etableringen og den senere drift så at sige ”hviler i sig selv”, mens afgiften i stk. 2, har et præventivt sigte, idet den skal sikre, at de færdselsmæssige mål med ordningen også realiseres i praksis.

På den baggrund må det antages, at begrænsningen i lov om offentlige vejes § 107, stk. 1, ikke tillige finder anvendelse ved opkrævning af parkeringsafgift i medfør af stk. 2. Fælles for de to bestemmelser er imidlertid, at en parkeringsafgift, som alene opkræves med henblik på at skaffe

vejbestyrelsen en indtægt, ikke vil kunne opkræves. Enhver opkrævning efter lov om offentlige vejes § 107, stk. 2, som ikke kan begrundes i færdselsmæssige hensyn, vil herefter falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde (vejbestyrelsens bemyndigelse).

...

Til støtte for den forhøjede parkeringsafgift for erhvervsdrivende kan anføres en række forskellige forhold:

For det første kan det anføres, at kommunen ved at fastsætte en forhøjet parkeringsafgift har til hensigt at motivere de erhvervsdrivende til at ændre adfærdsmønstre og på den måde øge antallet af parkeringspladser i brokvartererne, som kan benyttes af beboere og kunder. Denne strategi er særlig tydelig for så vidt angår de erhvervsdrivendes bil nr. 3, idet parkeringsafgiften til denne koster 400 kr. månedligt.

For det andet kan det anføres, at de erhvervsdrivende i gennemsnit benytter parkeringspladserne i brokvartererne væsentligt mere end beboere, hvorfor Københavns Kommune ud fra denne (saglige) betragtning kan vælge at indføre en anden parkeringsordning for de erhvervsdrivende.

For det tredje kan det anføres, at parkeringsafgiften for de erhvervsdrivende typisk vil være at betragte som en fradragsberettiget driftsomkostning efter statskattelovens § 6a, hvorfor en del af udgiften i realiteten vil betales af staten.

For det fjerde kan det anføres – og det er helt centralt i forhold til SSH's synspunkter – at det er ganske forskellige hensyn, herunder trafikale hensyn, der bærer beboerordningen i forhold til erhvervslicensordningen. For de fleste beboere vil det formentlig være umuligt, herunder økonomisk umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt, overhovedet at eje bil uden en beboerlicens, og beboere vil selvsagt ikke anvende deres bil i forbindelse med pendling til byen. Det modsatte gør sig gældende med hensyn til erhvervsdrivende, der formentlig i vidt omfang alene bruger bilen i forbindelse med transport til og fra erhvervsvirksomheder. Det er derfor ikke relevant for vurderingen af erhvervslicensens lovlighed at gøre sig overvejelser om, hvorvidt beboerlicensen er billigere, da der også ud fra færdselsmæssige hensyn er tale om helt forskellige forhold.

Som det vil være fremgået, beror spørgsmålet, om parkeringsafgiften varetager færdselsmæssige hensyn, eller om der er tale om en omgåelse af bestemmelsen i lov om offentlige vejes § 107, stk. 2, med det formål at opnå en ekstra indtægt for kommunen, på en konkret afvejning. Det vil som nævnt efter min opfattelse ikke være korrekt at foretage en vurdering af beboerlicensen og erhvervslicensen under ét, idet der er afgørende forskel på, hvilken konkret betydning indførelsen af en parkeringsafgift vil have for henholdsvis beboere og erhvervsdrivende i relation til den færdselsmæssige adfærd.

Det er min vurdering, at Københavns Kommune ved den konkrete udmøntning af de færdselsmæssige hensyn i en parkeringsordning (lovligt) kan beslutte sig for en afbalanceret løsning, som ikke kolliderer med andre væsentlige kommunale interesser, hvortil kommer at kommunen ved den nærmere beløbsfastsættelse vil være tillagt et ikke ubetydeligt skøn. Der er efter min opfattelse en saglig og færdselsmæssig begrundelse for, at Københavns Kommune har fastsat en forhøjet parkeringsafgift for de erhvervsdrivende i brokvartererne. ...”

Ved brev af 10. august 2000 anmodede Indenrigsministeriet Trafikministeriet om en udtalelse om, hvorvidt Københavns Borgerrepræsentations beslutning om indførelse af 2 timers-parkeringsordningen i de københavnske brokvarterer er i overensstemmelse med Trafikministeriets lovgivning, herunder om størrelsen af den betaling, der er fastsat for parkeringslicenser til erhvervsdrivende, har hjemmel i Trafikministeriets lovgivning.

Ved brev af 19. december 2000 til Indenrigsministeriet udtalte Trafikministeriet sig om sagen. Udtalelsen er sålydende:

” ...

3. Offentlige veje

Efter § 107, stk. 1, i lov om offentlige veje, jf. lovbekendtgørelse nr. 671 af 19. august 1999, kan vejbestyrelsen lade opkræve en afgift for benyttelse, som dækker udgifterne ved indretningen og drift af særligt indrettede offentlige parkeringspladser og – anlæg.

Efter lov om offentlige veje § 107, stk. 2, kan vejbestyrelsen i samråd med politiet bestemme, at der på steder, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer er ønskelig, opkræves en parkeringsafgift, der kan sættes i forhold til det tidsrum, i hvilket motorkøretøjerne holdes parkeret.

Efter nudansk ordbog betyder ”sted” et mere eller mindre afgrænset område. Som synonym for ”sted” er angivet område, plads, punkt. Ordlyden af bestemmelsen er således ikke til hinder for, at P-ordninger gennemføres i større områder, herunder hele bydele.

Bestemmelsen om opkrævning af parkeringsafgift på offentligt areal blev oprindeligt indført i § 56 i vejbestyrelsesloven af 1957.

...

Parkeringsordningen i brokvarterne omfatter ikke alene betaling for parkering, men tillige en begrænsning af adgangen til at parkere, idet der er fri parkering i aften- og nattetimerne, mens parkering mandag til fredag i dagtimerne er begrænset til to timer (som kan overskrides mod

betaling). Denne ordning kan ikke antages at falde inden for rammerne af § 107 i lov om offentlige veje. Bestemmelsen må derfor fortolkes i sammenhæng med færdselslovens kapitel 15, jf. for så vidt angår tiden indtil 1. august 2000 lovbekendtgørelse nr. 783 af 15. oktober 1999 og derefter lovbekendtgørelse nr. 726 af 26. juli 2000.

Efter færdselslovens § 92, stk. 1, kan der træffes færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning. Der kan bl.a. træffes bestemmelse om parkering. På tidspunktet for indførelsen af parkeringsordningen i brokvartererne skulle en sådan beslutning for så vidt angår offentlig vej træffes af politiet med samtykke fra vejbestyrelsen. Efter 1. august 2000 træffes en sådan afgørelse af vejbestyrelsen med samtykke fra politiet.

Ved administrationen af § 92, stk. 1, kan der tages hensyn til andet end de færdselsmæssige forhold, jf. kommenteret færdselslov (1992), s. 628 ff.

Efter den tidligere § 92, stk. 7, 2. pkt., i færdselsloven, nu færdselslovens § 92 c, stk. 4, 2. pkt., kan parkeringsrestriktioner, som ikke er begrænset til en bestemt vejstrækning, offentliggøres ved lokal bekendtgørelse.

På baggrund heraf må det konkluderes, at en kommune som vejbestyrelse sammen med politiet kan fastsætte parkeringsrestriktioner på offentlige veje, herunder for hele områder.

Man kunne have valgt at forbyde parkering ud over to timer kombineret med en tilladelse til beboerne m.fl. med lokal tilknytning til at parkere ud over denne frist.

I stedet har man som det mindre valgt at tillade parkering (uden betaling) i op til to timer og derudover give alle mulighed for at parkere i længere tid mod betaling.

En sådan kombination af vejlovens og færdselslovens bestemmelser giver ikke Trafikministeriet anledning til bemærkninger.

En parkeringsafgift efter § 107, stk. 1, i lov om offentlige veje udgør betaling for selve benyttelsen af en parkeringsplads. Bestemmelsen i stk. 1 finder efter både ordlyden og forarbejderne alene anvendelse på særligt indrettede offentlige parkeringspladser og andre anlæg af tilsvarende karakter (parkeringshuse, underjordiske anlæg m.v.), og for sådanne anlæg er der kun hjemmel til for vejbestyrelsen at oppebære en afgift, der dækker omkostningerne til etablering af drift i vid forstand, herunder tilsyn med de parkerede motorkøretøjer.

Bestemmelsen i stk. 2 omhandler efter både ordlyden og forarbejderne til bestemmelsen al anden parkering på offentligt vejareal end den i stk. 1 nævnte, dvs. både parkering på "almindelige", blot med skilte afmærkede, parkeringspladser og parkering langs kantsten osv.

Der er tale om en undtagelsesbestemmelse, idet den alene hjemler indførelse af parkeringsafgift, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere er ønskelig. Parkeringsafgiften bør efter forarbejderne kun opkræves i de tilfælde, hvor færdselsmæssige hensyn taler for at begrænse parkeringen det pågældende sted, dvs. i de motorkørendes egen interesse, herunder at prioritere korttidsparkering frem for langtidsparkering. Politiet skal give samtykke til ordningen og således være enig i, at afgiften opkræves.

Hverken bestemmelsen eller forarbejderne forudsætter, at parkeringsafgiften kun kan indføres, hvor der er særlig mangel på parkeringspladser. Det er blot en betingelse, at begrænsning af adgangen er ønskelig, og at politiet er enig i, at parkeringsafgiften opkræves på det pågældende sted. Det må særligt påhvile politiet at vurdere det færdselsmæssige formål med ordningen.

Som ovenfor nævnt er § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje en undtagelsesbestemmelse, og der må derfor være en grænse for, hvor stor en del af kommunens offentlige veje, der kan belægges med parkeringsafgift. Det må således antages at være uforeneligt med bestemmelsen at indføre parkeringsafgift på alle eller størstedelen af de offentlige veje i en kommune, men hvor langt man kan gå, må bero på en konkret vurdering, og en generel maksimumgrænse kan næppe opstilles.

Betaling med dagbilletter, der er udgangspunktet ved parkering i brokvartererne ud over to timer, har karakter af betaling for benyttelse af parkeringsplads.

Beboer- og erhvervslicenser repræsenterer ikke på samme måde betaling for konkret parkering, men derimod betaling for muligheden for at parkere uden at være omfattet af den almindelige ordning med dagbilletter.

Der er således tale om en rabatmulighed, som beboere og erhvervsdrivende har mulighed for at benytte sig af, såfremt de finder det fordelagtigt for dem.

Det forhold, at beboer- og erhvervslicenser ikke indebærer nogen garanti for, at der altid er mulighed for at parkere, er på denne baggrund ikke i strid med bestemmelsen.

Med hensyn til størrelsen af betalingen for at parkere skal det bemærkes, at bestemmelsen i stk. 2 i modsætning til stk. 1 ikke fastsætter eller forudsætter nogen begrænsning af betalingens størrelse.

Parkeringsafgiften efter stk. 2 skal således ikke fastsættes på grundlag af en opgørelse af de faktiske udgifter forbundet med etableringen af parkeringsmuligheden. Det fremgår af forarbejderne (jf. ovenfor), at Vejlovsudvalget fandt, at afgifterne burde kunne gradueres efter den tid, hvori det enkelte motorkøretøj er parkeret, og eventuelt være progressive, ligesom de skulle

kunne ansættes til forskellige størrelse forskellige steder i byen, alt efter behov for at begrænse parkeringen.

Spørgsmålet om, hvor stor en afgift der er nødvendig for at opnå den ønskede regulering af parkeringen, beror på et skøn, som må udøves inden for rammerne af almindelige forvaltningsretlige regler. Der er ikke ud fra de foreliggende oplysninger grundlag for at fastslå, at en betaling på 50 kr. for en dagbillet skulle gå ud over det i forhold til lovens formål tilladelige.

Bestemmelsen ses ikke at være til hinder for, at afgiften differentieres.

Om den differentiering af betalingen, som ordningen er udtryk for, er lovlig, må imidlertid bero på en vurdering af, om de valgte kriterier efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger er saglige.

...

...det må anses for tvivlsomt, hvor langt vejbestyrelsen kan gå med hensyn til differentiering af parkeringsafgiften ud fra kriterier, som ikke relaterer sig til køretøjer eller omstændighederne omkring den konkrete parkering, men alene til en vurdering af den enkelte trafikantgruppes forhold.

Den af Københavns Kommune valgte ordning begunstiger beboere og stedlige erhvervsdrivende på bekostning af andre trafikanter, og i det indbyrdes forhold mellem de to førstnævnte begunstiges beboerne i betydelig grad.

Der er imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for med sikkerhed at fastslå, at den af Københavns Kommune valgte ordning overskrider grænserne for det tilladelige, idet den graduering af betalingen, der er valgt, kan siges at afspejle graden af de pågældende trafikanters tilknytning til bydelen.

4. Private fællesveje i byer

Efter § 44, stk. 1, i lov om private fællesveje, jf. lovbekendtgørelse nr. 670 af 19. august 1999, kan kommunen som vejmyndighed med politiets samtykke på private fællesveje i byer lade foretage foranstaltninger ved vejens indretning eller anlæg, hel eller delvis afspærring af vejen for gennemgående færdsel og andre færdselsmæssige foranstaltninger med henblik på at begrænse færdslen på vejen, herunder fastsætte parkeringsrestriktioner for at undgå unødigt parkering på private fællesveje.

Efter færdselslovens § 92, stk. 1, der er omtalt nærmere ovenfor, og som gælder for såvel offentlige som private veje, kan kommunen som vejbestyrelse henholdsvis vejmyndighed sam-

men med politiet træffe færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning, herunder parkering på private fællesveje i byer, når vejene er åbne for almindelig trafik, jf. cirkulære nr. 134 af 6. december 1984 om private fællesveje, pkt. 34.

§ 44 i lov om private fællesveje og færdselslovens § 92 supplerer hinanden og giver hjemmel til, at kommunen som vejmyndighed og politiet sammen kan fastsætte bestemmelser om parkeringsrestriktioner i et område, der omfatter både offentlige veje og private fællesveje i byer. Sådanne afgørelser kan for så vidt angår private fællesveje træffes uden samtykke fra grundejere eller grundejerforeninger.

Det må på denne baggrund konkluderes, at der er hjemmel til at indføre parkeringsrestriktioner på private fællesveje i byer, herunder til som sket i brokvartererne at begrænse parkering ud over to timer. Ordningen kan indføres for hele områder, og der er intet krav om, at der konkret skal være parkeringsproblemer for, at ordningen kan indføres.

§ 107, stk. 2, i lov om offentlige veje, der giver hjemmel til at indføre parkeringsafgifter, omfatter imidlertid alene offentlige veje, og denne bestemmelse giver dermed kun hjemmel til at opkræve parkeringsafgifter på sådanne veje. Der findes ingen tilsvarende bestemmelse i lov om private fællesveje.

Københavns Kommune ejer ikke de private fællesveje, og der kan derfor ikke af kommunen opkræves betaling for parkering ud fra det synspunkt, at der er tale om en ydelse, som stilles til rådighed for borgerne fra kommunens side.

Det fremgår af Bygge- og Teknikforvaltningens indstilling til udvalget, at Københavns Kommune betragter opkrævningen af betaling i forhold til private fællesveje ikke som betaling for selve parkeringen – hvilket man er enig i, at der ikke er hjemmel til at kræve – men som betaling for at blive undtaget fra den tidsbegrænsning, som parkeringsrestriktionerne indebærer.

Det anføres således, at borgeren får et faktisk gode fra forvaltningen, hvis værdi modsvarer betalingen, at ordningen er frivillig, og at der er tale om en serviceydelse fra det offentlige, som det offentlige ikke har pligt til at yde. Med hensyn til betalingen anføres videre, at den fastsatte pris ikke alene skal dække udgiften til den fysiske udstedelse og distribution af dagbilletter, men også en andel af den yderligere udgift til indførelse af det samlede parkeringssystem, herunder løsning af kontrolgaven.

Københavns Kommune ejer som nævnt ikke de private fællesveje. Det er således tale om, at kommunen med hjemmel i færdselsloven og lov om private fællesveje pålægger ejerne (og andre private) en indskrænkning i deres adgang til at råde over deres ejendom i form af parkeringsrestriktioner for derefter uden hjemmel i de nævnte love at opkræve betaling fra ejerne og andre private for at dispensere fra de nævnte restriktioner.

Det er ikke holdbart at betegne dette som betaling for en serviceydelse fra det offentlige, og det er dermed uden betydning, hvilke administrations- og kontroludgifter betalingen måtte kunne siges at modsvare.

Der er således ikke hjemmel til, at en kommune kan opkræve parkeringsafgift på private fællesveje i byer, og der er heller ikke på andet grundlag hjemmel til, at en kommune kan opkræve sådan betaling i forbindelse med parkering ud over et bestemt tidsrum. Følgelig er Københavns Kommunes indførelse af en betalingsordning ved parkering på private fællesveje i brokvartererne ud over to timer ulovlig. Såvel ordningen med dagbilletter som de rabatmuligheder, som beboer- og erhvervslicenserne indebærer, må derfor anses for uforenelig med loven.

Det skal dog tilføjes, at såfremt der ved indførelsen af parkeringsrestriktioner på private fællesveje i byer samtidig indføres beboer- og erhvervslicenser, som giver personer med tilknytning til det pågældende område bedre muligheder for at parkere (dvs. ud over det tidsrum, der gælder for alle), kan kommunen som vejmyndighed ikke være afskåret fra ud fra et vederlagssynspunkt at kræve sine administrationsomkostninger dækket.

Opkrævningen af en omkostningsbestemt betaling for beboer- og erhvervslicenser med henblik på parkering på private fællesveje i brokvartererne vil under disse omstændigheder være lovlig.

De af Københavns Kommune indførte beboer- og erhvervslicenser har imidlertid ikke denne karakter, men udgør en rabatmulighed i forhold til den betaling, som brugen af dagbilletter repræsenterer.

5. Konklusion

Kommunen kan som vejbestyrelse henholdsvis vejmyndighed sammen med politiet indføre parkeringsrestriktioner på både offentlige veje og private fællesveje i byer. Ordningen skal være færdselsmæssigt begrundet, men det kan ikke antages, at den kun kan indføres, hvor der konkret er parkeringsproblemer.

For så vidt angår de offentlige veje er der hjemmel i § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje til at opkræve parkeringsafgift. Bestemmelsen giver dog næppe adgang til, at en kommune kan indføre parkeringsafgift på alle eller hovedparten af kommunens offentlige veje, da ordningen i så fald vil miste sin karakter af undtagelse.

Spørgsmålet om, hvor stor en afgift det er nødvendigt at opkræve for at opnå den ønskede regulering af parkeringen i brokvartererne, beror på et skøn. § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje er ikke i sig selv til hinder for, at parkeringsafgiften differentieres ud fra saglige hensyn.

På private fællesveje i byer er der ikke hjemmel til, at en kommune som vejmyndighed kan opkræve parkeringsafgifter eller anden form for betaling knyttet til parkering. Den af Københavns Kommune indførte parkeringsordning må derfor i forhold til de private fællesveje anses som ulovlig.

Dette udelukker dog ikke, at der ved indførelsen af parkeringsrestriktioner på private fællesveje i byer samtidig indføres beboer- og erhvervslicenser, som giver personer med tilknytning til det pågældende område bedre muligheder for at parkere (dvs. ud over det tidsrum, der gælder for alle), og at kommunen som vejmyndighed i dette tilfælde ud fra et vederlagssynspunkt får sine administrationsomkostninger dækket.”

I brev af 4. januar 2001 til Indenrigsministeriet har advokatfirmaet Lindh Stabell Horten på vegne af Københavns Kommune bl.a. anført følgende:

”Københavns Kommune, Vej & Park, har gennemgået Trafikministeriets vejledende udtalelse af 8. december 2000 og kan allerede nu oplyse, at udtalelsen indeholder en række udsagn om fortolkningen af vej- og færdselslovgivningen, som Vej & Park ikke er enig i. Ligeledes er visse af de faktiske forhold, der lægges til grund, ukorrekte, jfr. nedenfor.

...

... Det er Trafikministeriets opfattelse, at den indførte parkeringsordning på de private fællesveje er ulovlig. Som begrundelse herfor er det bl.a. i den vejledende udtalelse anført:

”Københavns Kommune ejer som nævnt ikke de private fællesveje. Der er således tale om, at kommunen med hjemmel i færdselsloven og lov om private fællesveje pålægger ejerne (og andre private) en indskrænkning i deres adgang til at råde over deres ejendom i form af parkeringsrestriktioner for derefter uden hjemmel i de nævnte love at opkræve betaling fra ejerne og andre private for at dispensere fra de nævnte restriktioner.” [min understregning].

Jeg er ikke enig i Trafikministeriets vurdering, der bygger på en fejlagtig opfattelse af ordningen.

Parkeringsordningen på de private fællesveje er *ikke* gennemført – eller søgt gennemført – med hjemmel i lov om private fællesveje eller færdselsloven, men derimod på privatretligt grundlag. Kommunen pålægger således ikke ejerne en indskrænkning i deres adgang til at råde over deres ejendom. Det er tværtimod helt op til den enkelte grundejerforening eller i mangel heraf til de enkelte grundejere i fællesskab at træffe beslutning om, hvorvidt den pågældende private fællesvej ønsker at tilslutte sig parkeringsordningen i brokvartererne eller ej. Dette understreges af det forhold, at på nuværende tidspunkt har kun 1/3 af de private fællesveje tilmeldt sig ordningen.

Formålet med at give de private fællesveje mulighed for at tilslutte sig parkeringsordningen er et ønske om ikke at stille beboere langs private fællesveje ringere end beboere langs offentlige veje. Også mange private fællesveje belastes af fremmed langtidsparkering, der gør det vanskeligt for beboerne og deres gæster at finde parkeringspladser. Det er åbenlyst, at parkeringsordningen på de offentlige veje vil øge parkeringspresset på de private fællesveje, hvis disse ikke gives mulighed for en tilsvarende ordning, som på de offentlige veje. Kommune og politiet kunne alternativt – uden samtykke fra grundejerne – have indført 2 timers parkeringsbegrænsning uden mulighed for brug af dagkort m.v. Denne ordning ville gøre det umuligt at parkere for langtidsbesøgende til beboerne på de private fællesveje, og dermed ville beboerne på de private fællesveje være stillet ringere end beboere på de offentlige veje. Derfor har kommunen givet vejene et tilbud om selv at beslutte en ordning, der svarer til den, der gælder for de offentlige veje, og som administreres af kommunen.

Når Trafikministeriet i den vejledende udtalelse, anfører, at Københavns Kommune har *pålagt* grundejerne en indskrænkning i deres ejendomsret, må det efter min opfattelse bero på en misforståelse, idet der er tale om en frivillig ordning på privatretligt grundlag.”

Ved brev af 10. januar 2001 har Indenrigsministeriet anmodet Københavns Kommune, Bygge- og Teknikudvalget, om supplerende at oplyse, i hvilket omfang Københavns Politi har været inddraget i forbindelse med indførelsen af parkeringsrestriktionerne i de københavnske brokvarterer. Indenrigsministeriet har endvidere anmodet Bygge- og Teknikudvalget om oplysninger om, hvor stor en del af kommunens offentlige veje, der er omfattet af en parkeringsordning, hvor der opkræves parkeringsafgift.

I brev af 12. februar 2001 med bilag til Indenrigsministeriet har advokatfirmaet Lindh Stabell Horten på vegne af Københavns Kommune bl.a. anført følgende:

”...

1. Københavns Politi

...

Københavns Kommune, Bygge- og Teknikforvaltningen (Vej & Park) afholder to gange om måneden et møde med Københavns Politi med det formål at drøfte og afklare aktuelle færdselsmæssige forhold, som har betydning for både politi og vejbestyrelse.

Parkeringsordningen har været drøftet på fem sådanne møder. Det drejer sig om møder afholdt den 15. november 1999, den 7. februar 2000, den 28. februar 2000, den 13. marts 2000, den 27. marts 2000 og den 8. januar 2001. Kopi af referaterne er vedlagt dette brev.

Som det fremgår af referaterne af de afholdte møder, har Københavns Politi været inddraget i planlægningen af ordningen og har på intet tidspunkt rejst indsigelser imod ordningen. Københavns Politi har senest på et møde om ordningens evaluering den 15. januar 2001 bekræftet, at politiet har været inddraget i vedtagelsen af ordningen i fuldt tilstrækkeligt omfang. ...

2. Oplysninger om de offentlige veje i Københavns Kommune

...

De offentlige veje og private fællesveje i Københavns Kommune har en samlet længde på 725 kilometer, hvoraf de offentlige veje og private fællesveje udgør henholdsvis 367 kilometer og 358 kilometer.

På de 367 kilometer offentlige veje er der indført betalingsparkering på 185 kilometer svarende til ca. 50 %. Af de 358 kilometer private fællesveje ligger de ca. 58 kilometer i området omfattet af parkeringsordningen. Heraf er ca. 26 kilometer veje eller ca. 45 % tilmeldt parkeringsordningen på privatretligt grundlag.

I Københavns Kommune er der således indført betalingsparkering på 185 kilometer offentlig veje og 26 kilometer privat fællesveje eller i alt 211 kilometer vejstrækning svarende til ca. 29 % af det samlede vejnet. Det skal i den anledning bemærkes, at fordelingen af vejene på offentlige og private veje i vid udstrækning er historisk betinget.

Storkøbenhavn udgør et sammenhængende byområde, hvor der i henhold til Vejlovudvalgets betænkning fra 1955 kan indføres betalingsparkering i byens indre områder. Det offentlige vejnet i det sammenhængende byområde, der udgør byen København, er på ca. 2500 kilometer, hvoraf der er betalingsparkering på ca. 250 kilometer (inklusive betalingsvejene på Frederiksberg) eller ca. 10 %.

3. Bemærkninger til Trafikministeriets vejledende udtalelse

Trafikministeriets udtalelse indeholder en vurdering af parkeringsordningen på såvel de offentlige veje (se afsnit 3.1.) som de private fællesveje (se afsnit 3.2.)

3.1 Offentlige veje

Trafikministeriet vurderer, at parkeringsordningen på de offentlige veje i Københavns brokvartierer er lovlig. Denne overordnede vurdering af Københavns Kommune selvsagt enig i. Ministeriets udtalelse indeholder imidlertid på en række punkter udsagn om *fortolkningen* af færdsels- og vejlovgivningen, som Københavns Kommune ikke er enig i.

Lov om offentlige veje § 107, stk. 2, indeholder ifølge Trafikministeriet alene hjemmel til at fastsætte regler om betaling for parkering. Parkeringsordningen i Københavns brokvarterer begrænser efter ministeriets opfattelse tillige afgang til at parkere, idet der er fri parkering i aften- og nattetimerne, mens parkering mandag til fredag er begrænset til to timer (som kan overskrides ved betaling). To timers parkeringen udgør ifølge Trafikministeriet en parkeringsrestriktion, som alene kan gennemføres med hjemmel i færdselslovens § 92.

I modsætning til Trafikministeriet er det Københavns Kommunes vurdering, at hjemmelsgrundlaget for parkeringsordningen på de offentlige veje i brokvarterne kan findes i lov om offentlige veje § 107, stk. 2.

For det første var der i tiden før indførelsen af betalingsparkering i Københavns brokvarterer mulighed for at parkere gratis i området hele døgnet. Den indførte ordning medfører ingen ændring heri for de første to timers parkering. For parkering ud over to timer opkræver Københavns Kommune nu en parkeringsafgift. Da parkering indtil to timer fortsat er gratis, er dette element i ordningen blot en videreførelse af den eksisterende ordning med den virkning, at der ikke er tale om en parkeringsrestriktion i færdselslovens § 92's forstand.

For det andet må ordningen med to timers gratis parkering nødvendigvis skulle sammenholdes med de parkeringsafgifter, som opkræves for de efterfølgende timers parkering. Københavns Kommune bemærker herved, at der ifølge lov om offentlige veje § 107, stk. 2, er adgang til at opkræve en parkeringsafgift, som "kan" – ikke "skal" – sættes i forhold til det tidsrum, i hvilket køretøjerne holdes parkeret.

For det tredje må fritagelsen af bestemte tidsrum for afgift (to timers gratis parkering i dagtimerne på hverdage, gratis parkering i nattetimerne og gratis parkering i weekender) efter princippet om "det mindre i det mere" kunne gennemføres med hjemmel i lov om offentlige veje § 107, stk. 2.

Der er ifølge Trafikministeriet en grænse for, hvor stor en del af kommunens offentlige veje, som med hjemmel i lov om offentlige veje § 107, stk. 2, kan belægges med parkeringsafgift. Trafikministeriet vurderer på den baggrund, at det vil være uforeneligt med bestemmelsen at indføre parkeringsafgift på alle eller størstedelen af de offentlige veje i en kommune. Trafikministeriet erkender dog, at denne grænse må bero på en konkret vurdering, og at der ikke kan opstilles en maksimumsgrænse.

Det kan indledningsvis slås fast, at Trafikministeriet ikke har fundet anledning til at kritisere parkeringsordningen i brokvarterne på dette grundlag.

Københavns Kommune er imidlertid ikke overbevist om, at ministeriets forbehold om den geografiske udstrækning af parkeringsordningen er korrekt. Det kan efter kommunens opfattelse

ikke være i denne sammenhæng tilfældigt placerede administrative grænser (kommuneskel), som skal være afgørende for, hvor stor en af vejnettet, der skal kunne underlægges betalingsparkering. Afgørende må derimod være en konkret vurdering af de færdselsmæssige og trafikale forhold i det pågældende byområde.

Klagen til Indenrigsministeriet fra Storkøbenhavns Samvirkende Handelsforeninger vedrører udelukkende spørgsmålet om parkeringsafgiftens størrelse for de erhvervsdrivende.

Københavns Kommune er af den opfattelse, at lov om offentlige veje § 107, stk. 2, – i modsætning til § 107, stk. 1 – ikke er til hinder for, at der fastsættes afgifter, som overstiger administrationsomkostningerne. Heri er Trafikministeriet enig.

Kommunen har – lige som det er tilfældet i Indre By – valgt at indføre en betydelig differentiering mellem den licens, som henholdsvis erhvervsdrivende og beboere skal betale. Frederiksberg Kommune differentierer tilsvarende mellem beboere og erhvervsdrivende ved udstedelse af licenser.

Trafikministeriet vurderer, at den skete differentiering mellem beboere og erhvervsdrivende er lovlig, om end udtalelsen på dette punkt er formuleret med en vis forsigtighed.

Københavns Kommune har noteret sig, at Trafikministeriet uden videre har lagt til grund, at der kan ske differentiering, at fastsættelsen af differentieringen beror på et forvaltningsretligt skøn, og at de af Københavns Kommune anførte kriterier er lovlige. Det er således alene spørgsmålet om kommunens konkrete afvejning af de lovlige kriterier, som ministeriet antyder et vist forbehold over for. Baggrunden for ministeriets forsigtige udsagn er formentlig, at ministeriet ikke har ønsket at foretage en egentlig prøvelse af kommunens (konkrete) afvejning.

3.2. Private fællesveje

Københavns Kommune har i et brev af 4. januar 2001 redegjort for sine foreløbige bemærkninger til Trafikministeriets vejledende udtalelse.

...

Kommunen skal supplerende bemærke følgende:

Kommunen og politiet kunne alternativt – uden samtykke fra grundejerne – have indført 2 timers parkeringsbegrænsning uden mulighed for brug for at dagkort m.v. Denne ordning ville gøre det umuligt at parkere for langtidsbesøgende til beboerne på de private fællesveje, og dermed ville beboerne på de private fællesveje på visse punkter være stillet væsentligt ringere end beboere på de offentlige veje.

I forbindelse med den frivillige ordning kan der efter kommunens opfattelse ikke herske tvivl om, at grundejerne på de private fællesveje i Københavns Kommune (med kommunens og evt. politiets samtykke) lovligt kan træffe beslutning om at indføre betalingsparkering.

Kommunen lægger herved vægt på, at grundejerne på de private fællesveje i deres egenskab af "vejberettigede" og indehavere af en "vejret" samt den private ejendomsret kan disponere over de private fællesveje, med mindre lovgivningen indeholder begrænsninger heri.

Et eksempel på sådanne begrænsninger findes i kapitel 8 i lov om private fællesveje, hvori der er fastsat regler om forskellig råden over de private fællesveje.

Efter § 44, stk. 3, i lov om private fællesveje kan grundejerne kun forandre en privat fællesvejs indretning eller anlæg, foretage hel eller delvis afspærring af vejen for gennemgående trafik samt foretage andre færdselsmæssige foranstaltninger med henblik på at begrænse færdslen på vejen, hvis både vejbestyrelsen og politiet samtykker heri. Vejmyndighedens henholdsvis politiets godkendelse har karakter af en offentligretlig tilladelse.

Indførelse af en parkeringsordning er efter kommunens opfattelse omfattet af "andre færdselsmæssige foranstaltninger". Det er således kommunens vurdering, at vejmyndigheden og politiet ikke i medfør af § 44, stk. 3, i lov om private fællesveje ville være afskåret fra at godkende en ansøgning fra grundejerne om at indføre betalingsparkering (i forbindelse med parkeringsbegrænsning).

Vejbestyrelsen og politiet kan derimod alene modsætte sig en ansøgning om at indføre betalingsparkering, hvis der er færdselsmæssige eller politimæssige hensyn, som taler imod en sådan ordning. Københavns Kommune lægger herved vægt på, at lov om private fællesveje ikke indeholder et forbud mod, at der opkræves parkeringsafgifter på private fællesveje, og at grundejerne i modsætning til vejbestyrelsen og politiet ikke er underlagt et krav om, at opkrævning af afgifter (vederlag) skal have hjemmel i lovgivningen, da de disponerer på et privat retligt grundlag over et gode, som de – med vejlovgivningens begrænsninger – besidder ejendomsretten til.

Når grundejerne på de private fællesveje på eget initiativ (med samtykke fra kommunen og politiet) kunne have indført en parkeringsordning, som svarer til den ordning, som Københavns Kommune har tilbudt dem, må grundejerne på privatretligt grundlag tilsvarende kunne vælge at overlade administrationen af ordningen til kommunen. Der kan ikke efter kommunens opfattelse være noget kommunalretligt til hinder for, at kommunen påtager sig denne opgave. Det forhold, at initiativet til at indføre parkeringsordningen på de private fællesveje kommer fra Københavns Kommune og ikke fra grundejerne på de private fællesveje, kan ikke føre til et andet resultat.

Københavns Kommune skal på den baggrund fastholde, at parkeringsordningen i Københavns brokvarterer på såvel de offentlige veje som de private fællesveje er lovlig.”

På baggrund af de fremsendte oplysninger og bemærkningerne fra Københavns Kommune anmodede Indenrigsministeriet i brev af 24. april 2001 Trafikministeriet om en supplerende udtalelse i sagen.

I den forbindelse har Indenrigsministeriet særligt anmodet Trafikministeriet om at kommentere, hvorvidt ordningen på de offentlige veje vil kunne anses som indført alene med hjemmel i § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje. Indenrigsministeriet har tillige anmodet Trafikministeriet om at oplyse, hvorvidt det giver Trafikministeriet anledning til bemærkninger, at der i henhold til Københavns Kommunes oplysninger er indført betalingsparkering på ca. 50 pct. af de offentlige veje i kommunen, og om de offentlige veje i Storkøbenhavn herved kan bedømmes i forhold til de enkelte kommuner eller om Storkøbenhavn skal ses som ét sammenhængende byområde, således at andelen af veje, hvorpå der er indført betalingsparkering, skal ses i forhold til dette samlede byområde.

Indenrigsministeriet har endvidere anmodet Trafikministeriet om at oplyse, om vejejerne på en privat fællesvej kan beslutte at indføre en ordning som den i sagen omhandlende med betalingsparkering og selv opkræve denne betaling. I bekræftende fald har Indenrigsministeriet anmodet Trafikministeriet om at oplyse, om der i Trafikministeriets lovgivning er noget til hinder for, at en privat fællesvej tilslutter sig en parkeringsordning, som i de københavnske brokvarterer, men lader kommunen udøve kontrollen med parkeringen på den private fællesvej, og herunder opkræve betaling for parkering således, at de fastsatte afgifter tilfalder kommunens kasse. I tilknytning hertil har Indenrigsministeriet anmodet Trafikministeriet om at oplyse, hvorvidt det følger af Trafikministeriets lovgivning, at Københavns Kommune skal have lovhjemmel til at indgå en aftale om at foretage en sådan kontrol og opkrævning af betaling for parkering.

I brev af 3. juli 2001 til Indenrigsministeriet har Trafikministeriet i den anledning udtalt følgende:

”Offentlige veje.

§ 107, stk. 2 i lov om offentlige veje indeholder efter sin ordlyd ikke hjemmel til at fastsætte konkrete parkeringsrestriktioner på offentlige veje. Bestemmelsen indeholder alene hjemmel til at regulere parkeringen med økonomiske midler. Hjemmel til at indføre konkrete parkeringsrestriktioner findes alene i færdselslovens § 92, stk. 1.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen om parkeringsafgift, at det "foreslås derfor, at der åbnes mulighed for i særlige tilfælde at opkræve parkeringsafgifter", jf. Betænkning vedrørende forslag til De Offentlige Vejes Bestyrelse m.m. s. 102-103.

Endvidere fremgår det af s. 629 i Færdselsloven med kommentarer af Henrik Waaben, Steen Taber Rasmussen, Mikael Sjøberg, Christian Sinding og Ole Hansen (1992 udgave), at lov om offentlige veje § 107 indeholder, "... regler om adgangen til at betinge parkering på offentlig vej af en afgift ... Reglerne i færdselsloven og i vejlovgivningen supplerer hinanden..."

Endelig skal det bemærkes, at Københavns Kommune i forbindelse med ordningen benytter sig af P-zonetavler til at angive en begrænsning i adgangen til at parkere. P-zonetavler har hjemmel i bekendtgørelsen om vejafmærkning, som er fastsat i medfør af færdselsloven. P-zonetavlerne har netop til formål at angive en begrænsning i adgangen til at parkere. Det fremgår af bekendtgørelse nr. 590 af 24. juni 1992 om vejafmærkning § 19, E 33 Parkering: "På zonetavlen anvendes E 33-tavlen alene til at angive begrænsninger i adgangen til at parkere i området.

For så vidt angår, hvor stor en del af kommunens offentlige veje, der lovligt kan pålægges parkeringsafgift uden at komme i strid med § 107, stk. 2 i lov om offentlige veje, er der tale om en individuel vurdering fra kommune til kommune afhængig af udtrækningen af den enkelte kommunes vejnet.

...

Trafikministeriet finder ikke med tilstrækkelig sikkerhed at kunne fastslå, at maksimumgrænsen i det konkrete tilfælde er overskredet, selvom der efter oplysningerne fra Københavns Kommune er indført betalingsparkering på ca. 50 pct. af de offentlige veje i kommunen.

Trafikministeriet skal dog understrege, at der er tale om en undtagelsesbestemmelse. ...

Med hensyn til, om de offentlige veje i Storkøbenhavn i den forbindelse skal bedømmes som et samlet byområde i forhold til andelen, hvorpå der kan indføres betalingsparkering, er der ingen holdepunkter for denne fortolkning i hverken vejlovgivningen eller færdselsloven. Både vejlovgivningen og færdselsloven opererer således med selvstændige vejbestyrelser (kommuner), som hver især har ansvaret for og bestemmer over deres veje.

Private fællesveje i byer.

Efter Trafikministeriets opfattelse er ejerne af en privat fællesvej som udgangspunkt berettiget til at opkræve afgifter for parkering på den private fællesvej via deres ejendomsret til vejarealerne. Denne ret er dog begrænset af bestemmelsen i lov om private fællesveje § 44, stk. 3, hvorefter forandringer og foranstaltninger, som nævnt i stk. 1, ikke må iværksættes uden vejmyndighedens og politiets samtykke. ...

Betalingsordninger, som efter deres natur begrænser parkeringen på private fællesveje til kun at omfatte den eller de personer, der betaler herfor, forudsætter, at der indføres en parkeringsrestriktion – eventuelt med tilhørende dispensationsmulighed. Sådanne ordninger er omfattet af [§ 44,]stk. 1 og skal godkendes af vejmyndigheden og politiet.

Efter Trafikministeriets opfattelse har kommunen, som vejmyndighed, ikke hjemmel til ved forvaltningsakt, at pålægge de private vejere at lade deres private fællesvej indgå i den generelle offentlige ordning om betalingsparkering.

Hverken i lov om private fællesveje eller anden lovgivning, der hører under Trafikministeriet, er der noget specifikt forbud mod, at vejmyndigheden kan indgå aftale med ejeren og de vejberettede til en privat fællesvej om betalingsordninger for parkering på private fællesveje. Der er på den anden side heller ikke nogen direkte bemyndigelse til at indgå en sådan aftale.

Såfremt det antages, at der [er] adgang for forvaltningsmyndigheden til at indgå aftaler på området, må spørgsmålet om lovligheden af betalingsordningen afgøres efter almindelige forvaltningsretlige principper.

...

Sammenfattende er der således stort set enighed om, at adgangen til [at] indgå aftaler på områder, hvor myndigheden har hjemmel til at udstede en forvaltningsakt, beror på en fortolkning og det enkelte områdes karakter. Modsat er der ikke noget krav om udtrykkelig lovhjemmel for, at myndigheden kan indgå aftaler på områder, hvor myndigheden har adgang til at udstede forvaltningsakter.

...

Det er korrekt, som anført i brev af 12. februar 2001 fra Københavns Kommunes advokat, at parkeringsordningen på de private fællesveje hviler på aftale, idet de enkelte grundejere skal tilmelde sig ordningen. Initiativet til aftalen kommer fra Københavns Kommune og aftalen er konciperet af kommunen.

Efter Trafikministeriets opfattelse har kommunen, som vejmyndighed, en vis informationsforpligtelse i forhold til de private vejere, specielt når kommunen henvender sig til vejjerne med en færdig aftale inden for et område, hvor kommunen kun kan modsætte sig en privat betalingsordning, såfremt færdselsmæssige hensyn taler i mod en sådan ordning.

Kommunen kunne således som vejmyndighed sammen med politiet have valgt at godkende private p-ordninger eller i det mindste informere om muligheden herfor. En sådan ordning ville alt andet lige være mere gunstig for de private vejere. Efter det oplyste, har kommunen imidlertid alene præsenteret vejjerne for den generelle offentlige ordning. Det fremstår således for

vejeerne som om, der ikke er andre alternativer. Hvis de ikke tilmelder sig den generelle offentlige ordning, vil der være en nærliggende risiko for, at de udsættes for betydelig udefra kommende parkering på den private fællesvej, herunder pendlere.

Under disse omstændigheder fastholder Trafikministeriet, at den af Københavns Kommune indførte parkeringsordning er ulovlig på private fællesveje i byer, også selvom det antages, at der er adgang for kommunen som vejmyndighed til at indgå aftaler med ejeren og de vejberettigede til en privat fællesvej om betalingsordninger for parkering på private fællesveje.”

Ved brev af 9. juli 2001 har Indenrigsministeriet fremsendt Trafikministeriets supplerende udtalelse til Københavns Kommune med henblik på, at kommunen kunne få lejlighed til at fremkomme med supplerende bemærkninger.

Ved brev af 11. september 2001 til Indenrigsministeriet har Københavns Kommune bl.a. fremsendt følgende bemærkninger:

”1. ... Det er imidlertid fortsat kommunens vurdering, at hjemmelsgrundlaget for hele parkeringsordningen på de offentlige veje i brokvartererne kan findes alene i vejlovens § 107, stk. 2, uden samtidig anvendelse af færdselslovens § 92.

2-3. ...

Københavns Kommune deler ikke Trafikministeriets opfattelse af, at der ifølge lovgivningen er en øvre grænse for, hvor stor en del af kommunens offentlige veje, der kan belægges med parkeringsafgift, ...

4. ...

Københavns Kommune vil gerne understrege, at ejere af private fællesvejes adgang til via deres ejendomsret til vejarealerne at opkræve afgift for parkering på den private fællesvej, er det retlige grundlag for den parkeringsordning på private fællesveje, som kommunen har tilbudt de private fællesveje at tilslutte sig. Københavns Kommune er meget tilfreds med, at Trafikministeriet nu er enig med Københavns Kommune i, at det fornødne retlige grundlag for parkeringsordningen på de private veje findes.

...

Efter Københavns Kommunes opfattelse er almindelige ulovbestemte forvaltningsretlige principper ikke til hinder for, at kommunen kan indgå aftaler med private fællesveje, om at disse frivilligt tilslutter sig parkeringsordningen, og at kommunen udøver kontrollen og opkræver betaling for parkering, således at de fastsatte afgifter tilfalder kommunens kasse. Det er herved kommunens hovedsynspunkt, at de private vejes tilslutning til parkeringsordningen sker ved privatretlig afta-

le, og at der ikke findes en så vidtgående ulovbestemt vejlednings- og informationspligt over for private vejere, som antaget af Trafikministeriet. Kommunen vil nærmere uddybe sine synspunkter i det følgende.

...

Trafikministeriet har i sin supplerende udtalelse af 3. juli 2001 henvist til en række teoretikers opfattelse af de ulovbestemte begrænsninger i offentlige myndigheders adgang til at regulere ved aftale som et alternativ til regulering ved forvaltningsakt.

Som det fremgår af Trafikministeriets første udtalelse, har Københavns Kommune ikke hjemmel til ved forvaltningsakt at indføre betalingsparkering på private veje. De aftaler, som kommunen har indgået med de private veje om indførelse af betalingsparkering med kommunal parkeringskontrol, er derfor ikke aftaler, som der indgået som alternativ til forvaltningsakter. Teoriens opfattelse af offentlige myndigheders adgang til at regulere ved aftale som alternativ til forvaltningsakt er derfor efter kommunens vurdering uden betydning for denne sag. Parkeringsordningen på de private veje på brokvartererne skal derimod efter Københavns Kommunes opfattelse vurderes i forhold til de ulovbestemte principper for offentlige myndigheders adgang til at regulere ved aftale, uden at dette sker som et alternativ til forvaltningsakt.

Indgåelse af privatretlige aftaler med de private fællesveje om udførelse af parkeringskontrol mod, at kommunen får de indtægter, som ordningen medfører, har efter København Kommunes vurdering klart ikke karakter af myndighedsudøvelse i forhold til ejerne af de private veje. Kommunens udøvelse af parkeringskontrol for de private vejere er derimod udførelse af tjenesteydelser, som kommunen efter kommunalretten kan yde kommunens borgere. Det bemærkes i den forbindelse, at lovgivningsmagten i færdselsloven har taget stilling til, at parkeringskontrol på offentlige veje kan udføres af kommunerne, og denne aktivitet kan på kommunalretligt grundlag udvides til også at omfatte parkeringskontrol på private veje.

...

Når det i teorien antages, at der gælder begrænsninger i offentlige myndigheders adgang til at regulere ved aftale som alternativ til regulering ved forvaltningsakt, er baggrunden herfor navnlig, at den private part er under et pres, når det offentlige i stedet kan regulere ved forvaltningsakt. Den private vil derfor ofte ikke have reel frihed med hensyn til, om der skal indgås en aftale med det offentlige. Som tidligere anført, er tilslutning til parkeringsordningen i brokvartererne frivillig for de private veje. Dette understreges af det forhold, at på nuværende tidspunkt har kun 1/3 af de private fællesveje tilmeldt sig ordningen. De private veje har således en reel valgfrihed med hensyn til, om de ønsker at indgå i parkeringsordningen.

De generelle hensyn, som kan tale for begrænsninger i det offentliges adgang til at regulere ved aftale i stedet for ved forvaltningsakt, gør sig således ikke gældende i den foreliggende sag. De

ulovbestemte begrænsninger i adgangen til at regulere ved aftale i stedet for ved forvaltningsakt kan derfor ikke overføres til en situation som den foreliggende.

...

Trafikministeriet har i sin supplerende udtalelse antaget, at Københavns Kommune har en særlig forpligtelse til uopfordret at vejlede de private vejejerere om, at disse havde alternative muligheder til indgåelse af aftalen med kommunen.

Københavns Kommune er imidlertid uenig i, at der skulle påhvile kommunen en sådan særlig vidtgående pligt til – uden forinden at være blevet spurgt af de private vejejerere – at vejlede disse om alternative muligheder til indgåelse af aftalen med kommunen.

...

Til Indenrigsministeriets orientering kan vi oplyse, at Københavns Kommune til vejledning for de private fællesveje udarbejdede et omfattende materiale på tryk og på kommunens hjemmeside om kommunens tilbud om parkeringsordning på de private veje. Københavns Kommune oprettede endvidere en hotline, hvor spørgsmål kunne besvares telefonisk. Som en service for de private fællesveje omfattede kommunens materiale bl.a. et forslag til vedtægter for vejlaug og paradigmer for generalforsamlingsindkaldelse og –referat.”

I breve af 14. september og 30. oktober 2001 til Indenrigsministeriet har Københavns Kommune givet supplerende oplysninger om kommunens initiativer vedrørende vejledning af vejejerne af de private fællesveje.

I brev af 30. oktober 2001 med bilag til Indenrigsministeriet har Københavns Kommune redegjort for forløbet af den politiske behandling af parkeringsordningen i 2001, herunder for beslutningen om, at ordningen skal fortsætte indtil den 15. juni 2002. Københavns Kommune har endvidere fremsat supplerende bemærkninger vedrørende forståelsen af § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje.

Den 1. november 2001 har Indenrigsministeriet afholdt møde med repræsentanter for Københavns Kommune og Trafikministeriet om sagen.

Ved brev af 26. november 2001 til Indenrigsministeriet har Københavns Kommune bl.a. anført følgende:

”Sagen blev drøftet ved et møde i Indenrigsministeriet den 1. november 2001 med deltagelse foruden af Indenrigsministeriet af Trafikministeriet og Københavns Kommune og kommunens advokater. Ved mødet blev det – lidt overraskende – klart for kommunen, at Trafikministeriet fastholdt sin opfattelse i notatet af 8. december 2000, hvorefter Københavns Kommune ikke kan

indgå aftale med ejerne af og de vejberettigede til en privat fællesvej om betalingsordninger for parkering og udførelse af kontrol med ordningens overholdelse. Trafikministeriet har til støtte herfor henvist til almindelige forvaltningsretlige principper om kompetence/myndighedshabilitet, forvaltningsretlige begrænsninger i offentlige myndigheders adgang til at indgå aftaler og kommunens vejledningspligt.

Københavns Kommune vil i det følgende kommentere Trafikministeriets opfattelse.

Lovgivningsmagten har hverken i Trafikministeriets lovgivning eller i anden lovgivning fastsat noget forbud mod, at en kommune indgår en civilretlig aftale med ejerne af og de vejberettigede til en privat fællesvej om at kontrollere overholdelsen af de begrænsninger i adgangen til at parkere, som de private fællesveje har besluttet.

....

Ejerne af en privat fællesvej er – med respekt af lov om private fællesveje § 44, stk. 3 – i kraft af deres ejendomsret til vejarealet berettiget til at opkræve betaling for parkering på vejen. ... Opkrævning af betaling for parkering på vejen og opkrævning af "kontrolgebyrer" for parkering uden tilladelse eller i længere tid end tilladt forudsætter dog, at der ved tydelig skiltning gøres opmærksom på, at vejen er omfattet af en privat parkeringsordning, og at skiltningen samtidig tydeligt oplyser, hvilke restriktioner der er gældende på vejen.

Efter lov om private fællesveje er kommunalbestyrelsen vejmyndighed for de private fællesveje i kommunen. Efter lovens § 44, stk. 3, må visse vejvæssige forandringer og visse færdselsmæssige foranstaltninger ikke iværksættes uden vejmyndighedens og politiets samtykke. Kravet om samtykke omfatter bl.a. forbud mod parkering og tidsbegrænsninger for parkering. ...

...

Den omstændighed, at kommunalbestyrelsen som vejmyndighed efter lov om private fællesveje § 44, stk. 3, skal give samtykke til visse vejvæssige forandringer og visse færdselsmæssige foranstaltninger, medfører ikke, at kommunen efterfølgende pga. myndighedsinhabilitet generelt er afskåret fra at indgå civilretlige aftaler med private fællesveje. Kommunen kan bl.a. indgå aftale med de private veje om, at de tilslutter sig parkeringsordningen, således at kommunen udøve kontrollen og opkræver betaling for parkering, og at de fastsatte afgifter tilfalder kommunens kasse.

...

Efter Københavns Kommunes opfattelse er der heller ikke grundlag for at frygte misbrug fra kommunens side, da den omstændighed, at kommunalbestyrelsen som vejmyndighed skal give samtykke i visse vejvæssige forandringer og visse færdselsmæssige foranstaltninger, ikke kan

misbruges ved kommunens indgåelse af civile retlige aftaler med private fællesveje om udøvelse af kontrol mv. Det bemærkes i den forbindelse, at de private fællesveje har reel valgfrihed med hensyn til, om aftale ønskes indgået og i givet fald med hvem, idet Københavns Kommune – som Trafikministeriet også har anført – ikke har hjemmel på offentligretlig grundlag – dvs. ved forvaltningsakt – at indføre betalingsparkering på private fællesveje...”

Ved breve af 22. marts og 21. juni 2002 har Københavns Kommune fremsendt supplerende bemærkninger i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fører tilsyn med, at Københavns Kommune overholder lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001 som senest ændret ved lov nr. 1089 af 17. december 2002).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan ikke tage stilling til, om Københavns Kommunes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Ministeriet kan således ikke tage stilling til rimeligheden og hensigtsmæssigheden af afvejningen af de forskellige lovlige kriterier, der indgår i et skøn.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan endvidere ikke tage stilling til spørgsmål af privatretlig karakter. Tilsynet omfatter således kun den lovgivning, der særligt retter sig til offentlige myndigheder, og ikke lovgivning, der gælder både for offentlige myndigheder og private.

Ministeriet kan dog altid, også i sager om privatretlige krav, påse, at almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, herunder den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om saglighed i forvaltningen, overholdes, idet kommunerne altid, også når de handler på privatretligt grundlag, er undergivet disse begrænsninger i deres råden. Der henvises til den kommenterede kommunale styrelseslov, 2000, side 216.

I forbindelse med Indenrigs- og Sundhedsministeriets behandling af den foreliggende sag har ministeriet fundet anledning til nærmere at vurdere følgende forhold:

1. Parkeringsordningen på de offentlige veje

1.1. Parkeringsordningens overensstemmelse med lovgivningen, herunder ordningens udstrækning

1.2. Differentieringen mellem licenstyper

2. Parkeringsordningen på de private veje

1. Parkeringsordningen på de offentlige veje

1.1. Parkeringsordningens overensstemmelse med lovgivningen, herunder ordningens udstrækning

1.1.1. Parkeringsordningens overensstemmelse med færdselsloven

Adgangen til at træffe færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejes udnyttelse eller indretning, er reguleret af § 92 i færdselsloven (lovbekendtgørelse nr. 712 af 2. august 2001 med senere ændringer).

Den på tidspunktet for parkeringsordningens indførelse gældende bestemmelse i § 92, stk. 1, i færdselsloven (lovbekendtgørelse nr. 783 af 15. oktober 1999) var affattet således:

”Politiet kan med samtykke fra vejbestyrelsen eller, for så vidt angår private veje, vedkommende kommunale myndighed træffe færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejes udnyttelse eller indretning. Der kan bl.a. træffes bestemmelse om:

1) parkering og standsning.... ”

Bestemmelsen blev ved lov nr. 292 af 28. april 2000 ændret med virkning fra 1. august 2000. Efter de gældende regler i færdselsloven træffes færdselsmæssige bestemmelser af vejbestyrelsen (kommunalbestyrelsen) med samtykke fra politiet.

Begrænsninger i adgangen til at parkere, der indvirker på vejes udnyttelse eller indretning, kan for offentlige veje således indføres med hjemmel i færdselslovens § 92.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder i overensstemmelse med Trafikministeriet, jf. Trafikministeriets udtalelser af 19. december 2000 og 3. juli 2001, at parkeringsordningen i brokvartererne, der indebærer et forbud mod at parkere mandag til fredag i dagtimerne i mere end to timer (medmindre den fastsatte parkeringsafgift er erlagt), er en færdselsmæssig bestemmelse, der indvirker på vejes udnyttelse eller indretning, jf. færdselslovens § 92, stk. 1. Det forhold, at parkeringsafgiften – hvis indførelse ikke i sig selv bringer ordningen ind under færdselslovens § 92 - er knyttet til en parkering over en vis længde, indebærer efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at ordningen ikke kan etableres uden iagttagelse af færdselslovens § 92.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lægger i den forbindelse til grund, at Københavns Kommune oplyser om parkeringsordningen i brokvartererne ved brug af færdselstavlen E-33, der i henhold til § 19 i bekendtgørelse nr. 590 af 24. juni 1992 om vejafmærkning alene anvendes til at angive begrænsninger i adgangen til at parkere.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere gennemgået sagens akter, hvori kommunen har beskrevet formålet med at indføre ordningen. Det fremgår bl.a. heraf, at formålet med ordningen er at begrænse parkeringen på gaderne til et miljømæssigt acceptabelt niveau, at indføre restriktioner på parkeringen i brokvartererne efter princippet om tidsbegrænsning, og at disse parkeringsrestriktioner skal ramme udefra kommende, herunder særligt langtidsparkerende pendlere.

Det fremgår af sagen, at Københavns Politi ved jævnlige møder med Københavns Kommune har deltaget i planlægningen om at indføre parkeringsordningen i de københavnske brokvarterer, samt at Københavns Politi har bekræftet, at politiets inddragelse i vedtagelsen af ordningen har været fuldt tilstrækkelig, jf. brev af 12. februar 2001 fra advokatfirmaet Lindh Stabell Horten.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lægger på den baggrund til grund, at Københavns politi har været inddraget i fastsættelsen af ordningen i et sådant omfang, at den dagældende bestemmelses krav om, at de af bestemmelsen omfattede færdselsmæssige bestemmelser fastsattes af politiet, er opfyldt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder herefter, at parkeringsordningen i brokvartererne lovligt er blevet etableret i medfør af færdselslovens § 92.

1.1.2. Parkeringsordningens overensstemmelse med lov om offentlige veje

Adgangen til at opkræve en afgift for parkering på offentlige veje er reguleret af § 107 i lov om offentlige veje (lovbekendtgørelse nr. 671 af 19. august 1999 som ændret ved lov nr. 172 af 19. marts 2001).

§ 107 i lov om offentlige veje er sålydende:

”§ 107. For benyttelse af særligt indrettede offentlige parkeringspladser og -anlæg for motorkøretøjer kan vejbestyrelsen lade opkræve en afgift til dækning af udgifterne ved indretningen og driften, herunder ved udøvelsen af tilsyn med de parkerede motorkøretøjer.

Stk. 2. I øvrigt kan vejbestyrelsen i samråd med politiet bestemme, at der på steder, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer er ønskelig, opkræves en parkeringsafgift, der kan sættes i forhold til det tidsrum, i hvilket motorkøretøjerne holdes parkeret.”

Bestemmelsen blev indsat i lov om offentlige veje ved lov nr. 286 af 7. juni 1972 om ændring af lov om offentlige veje. Der henvises i bemærkningerne til loven alene til den tidligere gældende bestemmelse i § 56 i lov om bestyrelsen af offentlige veje (lov nr. 95 af 29. marts 1957), der var affattet på samme måde som den gældende bestemmelse.

I forarbejderne til bestemmelsen i § 56 i lov om bestyrelsen af offentlige veje (FT 1956/57, Tillæg A, sp. 508) er henvist til, at bestemmelsen svarer til bestemmelsen i det udkast til lovforslag, der var indeholdt i Vejlovsudvalgets betænkning nr. 117/1955 vedrørende forslag til De Offentlige Vejes Bestyrelse m.m.

I Vejlovsudvalgets betænkning er bl.a. anført følgende (s. 56 ff.)

"B. Parkering

...

b. Danmark

...

2. Nugældende retstilstand

...

Det må derfor anses for nødvendigt, at der træffes bestemmelser til begrænsning og regulering af parkeringen. I *færdselsloven* findes allerede visse bestemmelser om dette spørgsmål, idet politiet i medfør af lovens §§ 3 og 31 kan forbyde eller regulere parkeringen på steder, hvor det skønnes nødvendigt. Endvidere er der i lovens § 30 givet bestemmelser, der forbyder henstilling af køretøjer til gene for den øvrige færdsel, ligesom det i § 31 bestemmes, at køretøjer uden for parkeringspladser kun må henstilles ganske kort tid på vejareal, medmindre det er udelukket, at de kan være til ulempe for færdslen på det pågældende sted. I det af færdselslovsudvalget udarbejdede udkast til ny færdselslov er der optaget tilsvarende bestemmelser i §§ 37 og 56. ...

Erfaringerne fra udlandet synes imidlertid at vise, at politimæssige reguleringer ikke i det lange løb alene kan løse parkeringsproblemet, og det har derfor som nævnt ved omtalen af generalplanskitsen været overvejet at tillægge vejbestyrelserne ret til at opkræve parkeringsafgifter dels til dækning af udgifterne ved etableringen af parkeringsanlæg, dels til begrænsning af langtids-parkeringen.

Under den nugældende retstilstand er det et omstridt spørgsmål, hvorvidt *vejbestyrelserne* har adgang til at opkræve parkeringsafgifter. ...

3. Vurdering af nugældende retstilstand og udvalgets forslag.

...

Også *uden for parkeringspladserne* vil der kunne være behov for at lade vejbestyrelserne opkræve parkeringsafgifter – eventuelt ved parkeringsautomater – nemlig i de tilfælde, hvor man vel ikke ønsker helt at forbyde korttidsparkering eller stop ved kantstene, men hvor en langvarig parkering kan medføre betydelige ulemper for færdselen. ...

Parkeringsafgiften bør kun opkræves i de tilfælde, hvor der af færdselsmæssige hensyn er særligt behov derfor. Afgifterne bør kunne gradueres efter den tid, hvori det enkelte motorkøretøj er parkeret, og kan eventuelt være progressive, ligesom de kan ansættes til forskellig højde på forskellige steder i byen, alt efter behovet for at begrænse parkeringen. Parkeringsafgift bør ikke opkræves, medmindre vedkommende politimyndighed er enig i den trafikale begrundelse for afgiften.

...

Forslagets § 56 er udformet i overensstemmelse hermed.”

De specielle bemærkninger til § 56 i det udkast til lov om bestyrelsen af offentlige veje, som indeholdes i betænkning 117/1955, er sålydende:

”Under den nugældende retstilstand er det et omtvistet spørgsmål, hvorvidt vejbestyrelserne er berettiget til at opkræve afgifter af den omhandlede art. Dette gælder særligt med hensyn til arealer, der er bestemt til at tjene den almindelige færdsel, dvs. veje, gader og pladser, men måske i mindre grad parkeringsarealer, der indrettes uden for disse, f.eks. på lejede eller dertil særligt erhvervede grundstykker. Det synes i hvert fald ubetænkeligt at tillade opkrævningen af afgifter, når det drejer sig om *særlige parkeringsanlæg*, f.eks. underjordiske parkeringsbygninger m.m. i modsætning til dele af gader og pladser, der blot ved skilte, brolægning, kantsten eller lignende udskilles til anvendelse til parkering eller endog til tider benyttes som almindelig kørebane. Vejbestyrelserne vil næppe kunne etablere bekostelige parkeringsanlæg, såfremt der ikke gives dem adgang til at få nogle af de dermed forbundne udgifter dækket gennem afgifter. Det foreslås derfor i § 56, stk. 1, udtrykkeligt at tillægge vejbestyrelserne ret til at oppebære afgifter af de motorkørende til dækning af udgifterne dels ved etablering af ”særligt indrettede” parkeringspladser og –anlæg, dels ved driften af sådanne anlæg, herunder ved udøvelsen af tilsyn med de parkerede køretøjer. For så vidt angår parkeringsregler ved parkeringspladser, der ikke kan betegnes som ”særligt indrettede”, tilsigter bestemmelsen i stk. 1 ingen ændring i de bestående forhold, jf. i øvrigt færdselslovsudvalgets betænkning (pag. 93-94).

Stk. 2 omhandler forholdene ved al anden parkering end den i stk. 1 omhandlede, dvs. både parkering på "almindelige", blot med skilte etc. afmærkede parkeringspladser, og parkering langs kantsten osv. Erfaringerne fra udlandet viser, at opkrævning af afgifter kan være et virksomt middel til begrænsning af den uønskede parkering, navnlig langtidsparkeringen i byernes indre områder. Der foreligger – bl.a. måske på grund af tvivl om afgiftens holdbarhed – så vidt vides ikke forsøg på at gennemføre en sådan ordning herhjemme, men det må med erfaringer fra udlandet in mente anses for uheldigt, hvis lovgivningen skulle være til hinder for, at vejbestyrelserne i givet fald benyttede denne udvej. Det foreslås derfor, at der til supplerung af de fornævnte bestemmelser i færdselsloven åbnes mulighed for i særlige tilfælde at opkræve parkeringsafgifter, når det skønnes ønskeligt at begrænse parkeringen det pågældende sted. Opkrævningen af sådanne afgifter vil muligt i visse tilfælde hensigtsmæssigt kunne ske ved anvendelsen af parkeringsautomater. Sådanne afgifter bør dog ikke anvendes for at skaffe den enkelte vejbestyrelse en indtægt, men kun når færdselsmæssige hensyn, dvs. de motorkørendes egen interesse, i særlig grad taler derfor. Det foreslås derfor, at vedkommende politimyndighed skal erklære sig enig i, at afgiften opkræves. ..."

Det følger af bestemmelsen i § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje og dens forarbejder, at en vejbestyrelse i samråd med politiet kan beslutte i særlige tilfælde at opkræve parkeringsafgifter f.eks. ved kantstensparkering på de steder, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer det pågældende sted ud fra færdselsmæssige hensyn er ønskelig.

På baggrund af Trafikministeriets udtalelser af 19. december 2000 og 3. juli 2001 er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at ønsket om at begrænse den langtidsparkering, der foretages af pendlere, som arbejder i brokvartererne eller Indre By, er et færdselsmæssigt hensyn, som kan begrunde Københavns Kommunes opkrævningen af parkeringsafgifter efter § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje.

Det fremgår af sagen, at Københavns Politi ved jævnlige møder med Københavns Kommune har deltaget i planlægningen om at indføre parkeringsordningen i de københavnske brokvarterer, samt at Københavns Politi har bekræftet, at politiets inddragelse i vedtagelsen af ordningen har været fuldt tilstrækkelig. Som anført af Trafikministeriet ved udtalelse af 19. december 2000 må det særligt påhvile politiet at vurdere det færdselsmæssige formål med ordningen.

Det er på den baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at parkeringsordningen – som det kræves i § 107, stk. 2 – alene er indført på steder, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer er ønskelig. Beslutningen om at indføre en sådan parkeringsordning er som krævet i henhold til § 107, stk. 2, tillige sket i samråd med politiet.

Som anført i afsnit 1.1.1. er den indførte parkeringsordning efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse omfattet af færdselslovens § 92, stk. 1. Parkeringsordningen findes således at være reguleret af en kombination af færdselslovens bestemmelser om parkeringsrestriktioner og lov om offentlige vejes bestemmelser om muligheden for at opkræve betaling for parkering.

Trafikministeriet har ved udtalelse af 19. december 2000 anført, at en sådan kombination ikke giver Trafikministeriet anledning til bemærkninger. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Trafikministeriet i, at det vil være i overensstemmelse med § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje at opkræve en parkeringsafgift, der tillige indvirker på vejens udnyttelse eller indretning, jf. færdselslovens § 92, stk. 1.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder endvidere i overensstemmelse med Trafikministeriets udtalelse af 19. december 2000, at det efter bestemmelsen og dens forarbejder må antages, at bestemmelsen i § 107, stk. 2, er en undtagelsesbestemmelse, der alene i særlige tilfælde åbner mulighed for at opkræve parkeringsafgifter, hvor dette ud fra færdselsmæssige hensyn er ønskeligt. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Trafikministeriet i, at dette indebærer, at der er en grænse for, på hvor stor en del af kommunens offentlige veje der kan opkræves parkeringsafgift.

Københavns Kommune har oplyst, at der er indført betalingsparkering på ca. 50 pct. af kommunens offentlige veje.

Trafikministeriet har ved udtalelse af 3. juli 2001 ikke med sikkerhed fundet at kunne fastslå, at Københavns Kommune herved har tilsidesat § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje. Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke grundlag for at anlægge en anden vurdering.

Med henvisning til sammenhængen med de øvrige regler i lov om offentlige veje, hvor efter der bl.a. for hver kommune udpeges en vejbestyrelse, der hver for sig er tillagt kompetence til at fastsætte bl.a. de i § 107, stk. 2, nævnte parkeringsafgifter, finder Indenrigs- og Sundhedsministeriet i lighed med Trafikministeriets udtalelse af 3. juli 2001 ikke grundlag for at antage, at der ved vurderingen af udstrækningen af Københavns Kommunes ordninger vedrørende betalingsparkering skal inddrages yderligere offentlige veje end de i kommunen beliggende.

For så vidt angår størrelsen af den parkeringsafgift, der kræves for parkering i ud over to timer, bemærkes, at det er hensigten med opkrævningen af en parkeringsafgift ved parkering ud over to timer, at denne form for parkering begrænses. Det er tillige anført i forarbejderne til § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje, at opkrævning af afgifter kan være et virksomt middel til begrænsning af denne form for uønsket parkering.

På denne baggrund og på baggrund af Trafikministeriets udtalelse af 19. december 2000 finder Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje må anses for at udgøre den fornødne hjemmel til, at Københavns Kommune opkræver en parkeringsafgift, der overstiger omkostningerne ved ordningens administration. Dette gælder blandt andet opkrævningen af 50 kr. for en dagbillet.

1.1.3. Forholdet til grundloven

Grundlovens § 43 har følgende ordlyd:

”Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov...”

Grundlovens § 43 indebærer et krav om direkte lovhjemmel og dermed et forbud mod delegation af Folketingets kompetence på skatteområdet. Begrebet ”skat” i bestemmelsen omfatter sådanne pligtmæssige betalinger til det offentlige, der ikke kan anses som vederlag for nogen tilsvarende eller konkret modydelse fra det offentlige, jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 1980, side 838, Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, 2001, bind 1, side 374, den kommenterede grundlov, 1999, side 228 ff. Kravet om direkte lovhjemmel kan ikke udstrækkes til også at gælde gebyrer, der opkræves som betaling for tilladelser eller lignende fra det offentlige, og som dækker udgifterne ved udstedelsen og administrationen i snæver forstand, og som efter et rimeligt skøn medgår til administrationen af det pågældende forvaltningsområde.

Såvel statslige som kommunale skatter er omfattet, jf. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, 2001, bind 1, side 376, og den kommenterede grundlov, 1999, side 230. Grundlovens § 43 anses dog ikke at være til hinder for, at kommunale organer kan bemyndiges til at bestemme, med hvilket beløb kommunale skatter skal udskrives, jf. Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1977, side 32 ff, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 1973, side 207, Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, 2001, bind 1, side 375, og den kommenterede grundlov, 1999, side 230 samt Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave, side 85, der antager, at lovgivningsmagten for så vidt angår kommunale skatter har en særlig vidtgående adgang til delegation.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse må Københavns Kommunes opkrævning af en parkeringsafgift, der overstiger omkostningerne ved ordningens administration, anses for at være en beskatning omfattet af grundlovens § 43.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lægger efter det oplyste til grund, at den fastsatte pris for en beboerlicens på 275 kr. årligt pr. køretøj svarer til Københavns Kommunes administrationsudgifter, og at den fastsatte pris for en erhvervslicens – såvel 1475 kr. årligt pr. køretøj for en virksomheds første to køretøjer som 4800 kr. årligt pr. køretøj

for øvrige køretøjer – samt for en dagbillet overstiger Københavns Kommunes omkostninger ved ordningens administration.

Da opkrævningen af betaling for parkering som nævnt i afsnit 1.1.2. efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse sker med hjemmel i § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje, finder ministeriet ikke på baggrund af Deres klage grundlag for at fastslå, at Københavns Kommune har tilsidesat grundlovens § 43.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre vedrørende denne del af sagen.

1.2. Differentieringen mellem licenstyper

De har i Deres klage særligt henvist til differentieringen mellem den pris, der er fastsat for en licens, der giver dispensation fra ordningen for beboerne, og den pris, der er fastsat for de erhvervsdrivendes licenser.

Københavns Kommunes beslutning om at give beboerne og visse erhvervsdrivende i de områder, der er omfattet af parkeringsordningen, mulighed for at købe licenser, må efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse betragtes som en beslutning om at indføre en rabatordning for disse grupper. Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan tilslutte sig Trafikministeriets udtalelse af 19. december 2000, hvorefter en sådan rabatordning ikke strider mod bestemmelsen i § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje, og hvorefter det heller ikke strider mod denne bestemmelse at give beboere og visse erhvervsdrivende forskellige rabatordninger.

Beslutningen om, hvilken pris der skal opkræves som betaling for henholdsvis en beboerlicens og en erhvervslicens, beror på kommunens skøn. Dette skøn er undergivet de retlige grænser, der sædvanligvis opstilles for forvaltningens skønsudøvelse. Det følger heraf, at der ikke må inddrages sagligt uvedkommende hensyn i skønnet. Den skønsmæssige fastsættelse af prisen for de to licenstyper forudsætter en afvejning af de saglige og relevante hensyn.

Det fremgår af sagen, at Københavns Kommune ved beslutningen om, at beboerlicenser skal koste 275 kr., har lagt vægt på, hvilke administrationsomkostninger der må antages at være forbundet med licensudstedelsen m.v.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke grundlag for at antage, at Københavns Kommune herved har inddraget usaglige hensyn.

Kravet om saglighed i forvaltningen udelukker ikke, at kommunen i forhold til fastsættelsen af prisen for erhvervslicenser kan inddrage andre saglige hensyn, der kan begrunde en højere pris for disse licenser.

Københavns Kommune har redegjort for de hensyn, der efter kommunens opfattelse kan begrunde en højere betaling for erhvervslicenserne. Blandt disse hensyn er, at de erhvervsdrivende i gennemsnit benytter parkeringspladserne væsentligt mere end beboerne, og at ordningen for beboere og erhvervsdrivende varetager forskellige trafikale hensyn. Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder herefter ikke grundlag for at fastslå, at Københavns Kommune har været afskåret fra at differentiere prisen på licenstyperne.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan som nævnt ovenfor ikke tage stilling til rimeligheden og hensigtsmæssigheden af afvejningen af de forskellige lovlige kriterier, der indgår i et skøn. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har derfor alene mulighed for at gribe ind over for Københavns Kommune i tilfælde, hvor kommunen har overskredet de retlige grænser for den skønsmæssige beføjelse, der tilkommer kommunen. Trafikministeriet har i sin udtalelse af 19. december 2000 anført, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for med sikkerhed at fastslå, at differentieringen mellem beboerlicenser og erhvervslicenser overskrider de retlige grænser for skønnet. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på denne baggrund ikke grundlag for at fastslå, at Københavns Kommune har overskredet de retlige grænser ved fastsættelsen af differentieringen.

Da opkrævningen af betaling for parkering som nævnt i afsnit 1.1.2. efter Indenrigs- og Sundhedsministeriet sker med hjemmel i § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje, og da differentieringen mellem beboer og erhvervslicenser er i overensstemmelse med lovgivningen, finder ministeriet ikke på baggrund af Deres klage grundlag for at fastslå, at Københavns Kommune har tilsidesat grundlovens § 43.

Ministeriet foretager derfor ikke videre vedrørende denne del af sagen.

2. Parkeringsordningen på de private veje

§ 44 i lov om private fællesveje (lovbekendtgørelse nr. 670 af 19. august 1999 som senest ændret ved lov nr. 172 af 19. marts 2001) er affattet således:

”Med fornødent samtykke fra politiet, jf. færdselslovens § 92 og § 100, kan vejmyndigheden lade foretage forandringer ved en privat fællesvejs indretning eller anlæg og foretage hel eller delvis afspærring af vejen for gennemgående trafik samt foretage andre færdselsmæssige foranstaltninger med henblik på at begrænse færdslen på vejen. Udgifterne herved afholdes af vejmyndigheden, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Gennemføres de forandringer og foranstaltninger, der er omtalt i stk. 1, for at forbedre det trafikale miljø på vejen, f.eks. ved etablering af opholds- og legeområder eller stillevejsområder, finder reglerne i §§ 57-62 om afholdelse af udgifterne og arbejdernes gennemførelse mv. tilsvarende anvendelse, for så vidt der ikke er truffet anden aftale om projektets finansiering og gennemførelse.

Stk. 3. Forandringer og foranstaltninger som nævnt i stk. 1 må ikke iværksættes uden vejmyndighedens og politiets samtykke.”

Bestemmelsens stk. 1 og 3 svarer i det væsentlige til bestemmelsen i § 44, stk. 1 og 2 i lov nr. 288 af 7. juni 1972 om private fællesveje og til § 29 i vejlovsudvalgets udkast til lov om private fællesveje i udvalgets betænkning nr. 367/1964.

Udkastet til § 29 i lov om private fællesveje var affattet således (side 73-74):

”§ 29. Forvaltningsmyndigheden for en på vejfortegnelsen optaget privat fællesvej af klasse I – II kan lade foretage sådanne forandringer ved vejens indretning eller anlæg, som skønnes nødvendige eller tilrådelige af færdselsmæssige hensyn, herunder hel eller delvis afspærring af vejen for gennemgående færdsel. Derimod kan sådanne foranstaltninger ikke uden forvaltningsmyndighedens godkendelse foretages af lodsejerne, der ej heller uden forvaltningsmyndighedens og politiets godkendelse kan træffe bestemmelse om færdselsregulering eller færdselsindskrænkninger på de omhandlede private fællesveje.”

I vejlovsudvalgets betænkning var i bemærkningerne til udkastet bl.a. anført følgende (side 98-99):

”Bestemmelsen svarer til § 27, stk. 3, i Københavns Byggeslov af 1939. Det foreslås overensstemmende med Københavns Kommunes anvendelse af den pågældende bestemmelse udtrykkeligt angivet, at grundejerne ikke på egen hånd kan foretage forandringer ved de pågældende private fællesveje eller træffe bestemmelse om færdselsregulering eller færdselsindskrænkning på disse veje. Baggrunden for den foreslåede bestemmelse er bl.a., at det, som forholdene har udviklet sig, er meget sjældent, at ejerne af private veje benytter den ret, de har efter den nuværende lovgivning til at afspærre de veje, som de bor ved. Den interesse, som ejendomsbesidderne har i at kunne færdes på andre private veje, bevirker, at de undlader at afspærre deres egne veje, og at det som regel føles som en naturlig gensidighedsakt at lade dem stå åbne for almindelig færdsel fra andre lignende veje. Så længe den færdsel, som de private veje udsættes for, i det væsentlige er af samme karakter som den, vejenes beboere udøver, dels på den pågældende vej, dels på andre tilstødende private veje, vil det derfor være naturligt, at kommunalbestyrelsen har adgang til at bestemme, at vejen skal stilles til rådighed vederlagsfrit for en sådan trafik. Hvis kommunen ikke havde kompetencen til at bestemme, om der måtte gennemføres forbud mod gennemgående færdsel, måtte kommunen overtage sådanne private veje som offentlige, såfremt de faktisk benyttes som gennemfartsveje, hvilket i

mange tilfælde kunne bevirke, at kommunen ikke kunne modsætte sig et krav om overtagelse af en række andre private veje, som var anlagt samtidig, men som ikke havde fået tilsvarende betydning som gennemfartsveje...”

Det følger således af § 44, stk. 1, i lov om private fællesveje og dens forarbejder, at kommunen som vejmyndighed med politiets samtykke – men uden samtykke fra vejjerne - har mulighed for at foretage færdselsmæssige foranstaltninger på de private fællesveje med henblik på at begrænse færdselen på vejen. I det omfang initiativet til indførelse af sådanne foranstaltninger stammer fra vejjerne, kræves i medfør af § 44, stk. 3, i lov om private fællesveje kommunens og politiets samtykke.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder i overensstemmelse med Trafikministeriet, at fastsættelse af begrænsninger i adgangen til at parkere må anses som en færdselsmæssig foranstaltning med henblik på at begrænse færdselen på vejen, jf. § 44 i lov om private fællesveje. En generel tidsbegrænsning for adgangen til at parkere i bestemte timer på dagen må efter ministeriets opfattelse anses som en sådan færdselsmæssig foranstaltning.

Bestemmelsen i § 44 i lov om private fællesveje supplerer bestemmelsen i § 92, stk. 1, i færdselsloven, hvorefter vejbestyrelsen og politiet som anført under afsnit 1.1.1., tillige gives adgang til at træffe færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på private vejenes udnyttelse eller indretning.

Det er på den baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse – som anført af Trafikministeriet i udtalelse af 19. december 2000 - at Københavns Kommune som vejmyndighed har hjemmel til enten med samtykke fra politiet at træffe beslutning om at indføre begrænsninger i adgangen til at parkere, f.eks. i form af tidsbegrænset parkeringsadgang, på de private fællesveje i brokvartererne eller til at give samtykke til et forslag hertil fra de private vejere.

Særligt om kommunens adgang at træffe beslutning om selv at opkræve betaling

Lov om private fællesveje indeholder derimod ikke bestemmelser, der giver vejbestyrelsen (kommunen) adgang til at træffe beslutning om selv at opkræve betaling for parkering på de private fællesveje. Vejbestyrelsens adgang til i medfør af § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje i samråd med politiet at opkræve en parkeringsafgift på steder, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer er ønskelig, omfatter ikke private fællesveje.

Kommunens opkrævning af betaling for den fastsatte erhvervslicens og dagbillet vil kræve lovhjemmel, da ministeriet efter det oplyste lægger til grund, at prisen overstiger

omkostningerne ved ordningens administration, og at erhvervslicensen derfor er en beskatning omfattet af grundlovens § 43, jf. afsnit 1.1.3.

Prisen for beboerlicenser overstiger derimod, efter det oplyste, ikke omkostningerne ved ordningens administration.

Det antages i den forvaltningsretlige litteratur, at det må bero på en konkret vurdering, om en forvaltningsmyndighed uden særlig lovhjemmel kan betinge udførelsen af en fakultativ serviceydelse af et gebyr, der modsvarer de faktiske administrationsomkostninger. Af særlig betydning er i den forbindelse formålet med betalingsopkrævningen, ydelsens betydning for den pågældende og vedkommendes mulighed for at skaffe sig den ønskede ydelse på anden vis. Der henvises til Bent Christensen, Forvaltningsret Opgaver Hjemmel Organisation, 1997, s. 269 f, Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, s. 215, og til Jens Garde, Forvaltningsret Almindelige Emner, 5. udg., 1997, s. 167 og 169 ff.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enigt med Trafikministeriet i, at Københavns Kommune ikke på ulovbestemt grundlag ved en ensidig beslutning herom kan opkræve betaling for de fastsatte beboerlicenser ud fra det synspunkt, at der er tale om en fakultativ serviceydelse, som stilles til rådighed for borgerne fra kommunens side. Efter ministeriets opfattelse vil kommunen i givet fald pålægge de private vejere en indskrænkning i form af parkeringsrestriktioner i deres adgang til at råde over deres ejendom for derefter at opkræve betaling fra ejerne og andre private for at dispensere for disse restriktioner. Ministeriet kan på dette punkt henholde sig til Trafikministeriets udtalelse af 19. december 2000.

Kommunens opkrævning af betaling for beboerlicenser i kraft af en ensidig beslutning herom vil således efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse også kræve lovhjemmel.

Særligt om kommunens adgang til at indgå aftale om at opkræve betaling

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder som anført af Trafikministeriet i udtalelsen af 3. juli 2001, at de private vejeres opkrævning af betaling for parkering på private fællesveje i brokvartererne, efter omstændighederne vil skulle ske med samtykke fra vejmyndigheden (kommunen), jf. § 44, stk. 3, i lov om private fællesveje, fordi indførelsen af en betalingsordning har karakter af en parkeringsrestriktion. Det bemærkes herved, at de private vejeres opkrævning af betaling for parkering på private fællesveje i kraft af deres ejendomsret vil kunne ske uden lovhjemmel.

Københavns Kommune har ikke udnyttet adgangen til i medfør af § 44, stk. 1, at fastsætte begrænsninger i adgangen til at parkere på de private fællesveje. Københavns Kommune har endvidere afvist, at den indførte ordning vedrørende de private fællesveje er indført i medfør af § 44, stk. 3, i lov om private fællesveje. Københavns Kommune har i stedet valgt at indgå aftaler med grundejerforeninger eller grundejere om at administrere en betalingsordning, der svarer til den for offentlige veje gældende, såfremt ejerne af de enkelte private fællesveje måtte beslutte sig for at indføre en sådan. I henhold til disse aftaler udøver kommunen kontrollen og opkræver betaling for parkering. De i forbindelse med kontrollen fastsatte afgifter tilfalder kommunen. Københavns Kommune har anført, at den indførte ordning ikke er reguleret af lov om private fællesveje.

En kommune er – også når den handler på privatretligt grundlag – forpligtet til at overholde den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om saglighed i forvaltningen.

Efter den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om saglighed i forvaltningen må det anses for usagligt, hvis formålet med København Kommunes indgåelse af aftaler med de private vejere er at skabe mulighed for at opkræve betaling for parkering på de private fællesveje, således at de fastsatte afgifter tilfalder kommunen. Kommunens opkrævning af betaling for parkering kræver som anført lovhjemmel. Der kan ikke bortses fra dette krav om lovhjemmel ved i stedet på privatretligt grundlag at indgå aftale om opkrævning af betaling.

Hertil kommer, at en kommune ikke på privatretligt grundlag kan indgå aftaler udelukkende med henblik på varetagelse af formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen, hvor denne lovgivning anviser midler, der kan anvendes til at opnå formålet. Der kan henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 467, og Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave, 1965, side 471ff.

Færdselsmæssige og miljømæssige hensyn, så som bl.a. hensynet til at nedbringe pendlingen ind til København, hensynet til i første række at sikre muligheden for parkering for beboere og hensynet til at undgå parkeringsproblemer på visse vejstrækninger må i henhold til færdselsloven og lov om private fællesveje anses for at være hensyn, som en kommune sagligt kan varetage efter denne lovgivning.

Disse hensyn er varetaget af reguleringslovgivningen, dvs. færdselsloven og lov om private fællesveje.

Københavns Kommunes beslutning om, at de private fællesveje alene skal omfattes af parkeringsordningen i de københavnske brokvarterer, hvis vejere ved aftale tilslutter sig ordningen, der administreres af Københavns Kommune, kan således efter Inden-

rigs- og Sundhedsministeriets opfattelse alene anses for lovlig, hvis Københavns Kommune ud over miljø- og færdselsmæssige interesser også herved kan anses for at varetage andre saglige kommunale interesser.

Københavns Kommune har anført, at kommunen udover de nævnte miljø- og færdselsmæssige hensyn, der har været medvirkende til beslutningen om at tilbyde de private fællesveje at tilslutte sig den foreliggende ordning, der administreres af kommunen, vil forhindre, at de private vejere stilles dårligere end beboerne på de offentlige veje, idet langtidsbesøgende ikke ved køb af dagkort eller skræbebilletter vil have mulighed for at parkere ud over to timer på en privat fællesvej.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder i overensstemmelse med Trafikministeriets udtalelse i sagen af 3. juli 2001, at de private vejere med kommunens og politiets godkendelse i henhold til § 44 i lov om private fællesveje har mulighed for at indføre private parkeringsordninger, der særligt varetager disse vejeres forhold.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på den baggrund ikke grundlag for at antage, at Københavns Kommunes beslutning kan anses for at være begrundet i andre saglige kommunale interesser. Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kan det herefter ikke anses for lovligt, at Københavns Kommune på privatretligt grundlag har indgået aftaler til varetagelse af formål, der er omfattet af den lovgivning, der gælder for reguleringen af færdselsmæssige foranstaltninger på private fællesveje – og vel at mærke en ordning, der indebærer, at kommunen opnår betaling for parkering, som der ikke er hjemmel til, at kommunen selv træffer beslutning om at opkræve.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag underrettet Københavns Borgerrepræsentation om ministeriets retsopfattelse. Ministeriet har endvidere anmodet om at modtage underretning om, hvad der videre foretages i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Københavns Borgerrepræsentation og Trafikministeriet.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen