

Dato	24. januar 2018
Sagsbehandler	Søren Peter Kongsted
Mail	spk@vd.dk
Telefon	7244 3113
Dokument	17/04042
Side	1/8

Optagelse af en del af M som offentlig vej og lukning af adgang

Jeres j. nr.: 104549

I brev af 6. marts 2017 har I på vegne af Byggeselskab klaget over Aarhus Kommunes afgørelse af 6. februar 2017 om at optage en del af M som offentlig vej og lukning af adgang til M 2.

I skriver bl.a., at:

- kommunens afgørelse er ugyldig
- der ikke er foretaget partshøring over de alternative løsningsforslag – vedrørende lukning af adgang – inden afgørelsen
- kommunen er forpligtet til at vælge den mindst indgribende løsning¹ – i forbindelse med lukning af en adgang – hvilket den ikke har gjort i den konkrete sag
- kommunen har udøvet magtfordrejning i den konkrete sag om lukning af adgangen.

Vi må ud fra klagen forstå, at I alene klager over den del af afgørelsen, der vedrører lukningen af adgangen til M 2.

I har ikke haft bemærkninger til vores udkast til afgørelse af 20. december 2017, hvorfor vi derfor træffer følgende afgørelse med de få bemærkninger, som kommunen er fremkommet med i e-mail af 8. januar 2018:

Vejdirektoratets afgørelse

Vejdirektoratet har truffet afgørelse efter § 6, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 121 af 8. februar 2016 om Vejdirektoratets opgaver og beføjelser.

Vejdirektoratet opretholder Aarhus Kommunes afgørelse.

¹ Eksempelvis med opsætning af en bom.

Baggrund

Byggeselskab ejer ejendommen, M 2, der er en kontorbygning med facade ud mod M. Langs facaden er der et ensrettet kørselsspor samt et antal parkeringspladser. Der er mod vest etableret adgang til M – tæt på letbanens krydsning af M/E-plads og mod øst – tæt på H-vej².

Kommunen har besluttet at opklassificere en del af M, H-Plads samt vej og sti gennem DOKK til offentlige veje, da hele området omkring DOKK skal åbnes op for offentligheden. Vejene – som tidligere har haft status af private fællesveje – ligger i Havn, og Aarhus Kommune er vejmyndighed for vejene.

Konkret er der tale om opklassificering af den del af M, der ligger ud for M 2, cirka mellem T-gade og H-vej.

Opklassificeringen sker som led i en større ombygning af vejnettet og området omkring M. Udover etablering af en letbane – som led i et større letbanenet – er der blevet etableret et stort kulturhus med hovedbibliotek i havneområdet (DOKK). Etableringen af DOKK medfører bl.a., at der bliver etableret en ny offentlig vej via en nyanlagt bro (M-broen) med tilslutning til M.

M skal derfor ombygges med et kryds foran M 2, og i den forbindelse har kommunen besluttet at nedlægge den adgang til M 2, der ligger tæt på letbanen. Og dette da adgangen ikke er trafikal hensigtsmæssig i forhold til det etablerede kryds, idet det eksisterende kørselspor langs bygningen giver mulighed for gennemkørsel mellem D/E-plads og S-gade.

Konkret har kommunen – efter forudgående høring i brev af 11. august 2016 – truffet afgørelse i brev af 6. februar 2017 om dels opklassificering af de berørte vejstrækninger i medfør af vejlovens³ § 15, dels nedlæggelse af adgangen til Mindet 2 i medfør af vejlovens § 48.

Udover høringen har der været afholdt en række møder med Byggeselskab.

Hvad kan Vejdirektoratet tage stilling til

Vi kan tage stilling til, om kommunen har truffet en lovlig afgørelse (retlige spørgsmål) efter vejlovgivningen⁴ her vejloven. Men vi kan ikke tage stilling til kommunens vurderinger (skøn) inden for lovens rammer, jf. vejlovens § 132, stk. 1.

Det betyder, at vi kan vurdere, om kommunen i forbindelse med en sådan afgørelse har fulgt vejlovgivningen, forvaltningsloven⁵ og almindelige forvaltningsretlige regler.

² Den tidligere lokalplan nr. 3 udlagde arealet foran M 2 til lokalkørebane og parkering med indkørsel fra M samt ind- og udkørsel fra H-vej. Denne lokalplan er efterfølgende blevet erstattet af lokalplan nr. 8.

³ Lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje m.v., som ændret ved lov nr. 1895 af 29. december 2015, lov nr. 658 af 8. juni 2016 og ved § 4 i lov nr. 175 af 21. februar 2017.

⁴ Vejloven og privatvejsloven.

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014

Men vi kan ikke tage stilling til kommunens skøn, om og hvordan en offentlig vej skal ombygges, ligesom vi heller ikke kan tage stilling til, om en adgang bør nedlægges i forbindelse med ombygningen, og om en ejendom efterfølgende kan antages at have den fornødne vejadgang. Sidstnævnte spørgsmål hører under taksationsmyndighederne, jf. nedenfor.

Vi kan heller ikke tage stilling til spørgsmålet om god forvaltningsskik.

Forvaltningslovens bestemmelser

Kommunen må ikke træffe afgørelse, før den har gjort parten bekendt med det faktiske oplysningsgrundlag i sagen og har givet parten lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis parten ikke kan antages at være bekendt med, at kommunen er i besiddelse af bestemte oplysninger om sagens faktiske omstændigheder. Det er endvidere en betingelse, at disse oplysninger skal være af væsentlig betydning for sagens afgørelse og til ugunst for den pågældende part. Dette fremgår af forvaltningslovens § 19, stk. 1.

I henhold til forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, endvidere ledsages af en begrundelse.

Kravene til indholdet af begrundelsen er nærmere opregnet i forvaltningslovens § 24. En begrundelse skal således indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, samt angive de faktiske omstændigheder, myndigheden har lagt vægt på, og, såfremt afgørelsen beror på et skøn, de kriterier, som er lagt til grund ved skønsudøvelsen.

Vejlovens bestemmelser

Opklassificering til offentlig vej

Kommunen bestemmer, hvilke private fællesveje der skal optages som kommuneveje. Beslutninger herom skal træffes på baggrund af en samlet trafikal vurdering og må ikke kun være begrundet i økonomiske forhold. Dette fremgår af vejlovens § 15.

Lukning af adgange

Kommunen skal holde sine veje i den stand, som trafikken art og størrelse kræver. Kommunen bestemmer, hvilke arbejder den skal udføre på kommunens veje. Kommunen afholder udgifterne hertil, medmindre andet er bestemt. Det fremgår af vejlovens § 8, stk. 1 og 2.

Ved nye vejanlæg og ombygning af veje skal kommunen tage stilling til, om eksisterende adgange skal opretholdes. Afbryder vejanlægget en ejendoms hidtidige adgang til det offentlige vejnet, skal kommunen så vidt muligt sikre ejendommen anden fornøden vejadgang. Det fremgår af vejlovens 48, stk. 1 og 2.

Af vejlovens § 48, stk. 3, fremgår det, at en ejendom anses for at have fornøden vejadgang, selv om:

1. de ændrede adgangsforhold giver ejendommen en mere afsides beliggenhed i forhold til offentlig vej, en bebyggelse eller en lokalitet,

2. en ejendom helt eller delvis afskæres fra sin hidtidige kundekreds eller
3. ejeren af ejendommen påføres fremtidige udgifter til vedligeholdelse eller renholdelse af vej.

Hvis ikke der bliver etableret fornøden forbindelse til offentlig vej eller til afskårne dele af ejendommen, har ejendommens ejer eller bruger ret til erstatning efter reglerne i vejlovens §§ 103, 104 og 112-118. Dette fremgår af vejlovens § 48, stk. 4.

Såvel spørgsmålet om fornøden vejadgang som erstatningsspørgsmålet kan således kræves indbragt for taksationsmyndighederne.

Vores vurdering

Opklassificering til offentlig vej

Kommunen kan efter ovennævnte § 15 optage private fællesveje som kommuneveje.

Hverken i vejloven eller i forarbejderne er det nærmere præciseret, hvornår og ud fra hvilke kriterier kommunen skal optage en privat fællesvej som offentlig vej. Dog skal en op- eller nedklassificering ske ud fra en trafikal vurdering og må ikke udelukkende være begrundet i økonomiske hensyn, jf. § 15, sidste punktum.

Det er kommunen, der vurderer, om en vej – konkret M – har en sådan betydning for den almene trafik og andre anerkendte offentlige interesser, at den skal være offentlig.

Kommunens beslutning om at overtage en del af vejen som kommunevej er truffet som led i en ændret anvendelse af hele området omkring M med etablering af letbane og DOKK. Det er i den forbindelse kommunens vurdering, at området skal åbnes op for offentligheden⁶, og at der samtidig skal ske en fredeliggørelse af trafikken i området.

I forbindelse med en den nye vejtilslutning fra DOKK til M er det således nødvendigt at ombygge M med et kryds, og hvorved kørselsmønstret på M bliver ændret med forbud mod gennemkørsel på M. Hertil kommer anlæg af cykelstier på begge sider af vejen.

At optage private fællesveje som kommuneveje ud fra disse hensyn vil efter vores opfattelse være saglige hensyn, der er omfattet af vejlovens § 15.

Vi mener derfor, at kommunens afgørelse er begrundet i lovlige hensyn, og at kommunens skøn ligger inden for lovens rammer.

Forvaltningslovens § 19 om partshøring

Reglerne i forvaltningslovens § 19 indebærer, at partshøring skal foretages i alle tilfælde, hvor parten skønnes at kunne have en interesse i at få lejlighed til at se og eventuelt kommentere afgørelsesgrundlaget, med mindre hensynet til offentlige eller andre privates interesser taler imod det.

⁶ Modsat tidligere, hvor området var erhvervsrettet mod havnedriften.

Reglerne skal således på den ene side sikre, at der foreligger et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag til at træffe en lovlige og forsvarlig afgørelse, samt tjene det retssikkerhedsmæssige hensyn, at ingen bliver pålagt nye byrder, uden at være hørt forinden.

Idet man normalt henregner partshøring til en garantiforskrift, er udgangspunktet, at en tilsidesættelse af reglerne om partshøring medfører, at afgørelsen bliver ulovlig, fordi der her svigter en væsentlig retsgaranti.

Vi har noteret os, at kommunen i breve af 11. og 31. august 2016 har foretaget partshøring om optagelsen af vejene som offentlige. Af disse breve fremgår det ikke, at adgangen til M 2 agtes lukket. Byggeselskab har i stedet i deres partshøringssvar meddelt kommunen, at opklassificeringen kan accepteres under forudsætning af, at adgangen til M 2 bliver bevaret.

Dette har medført, at kommunen har afholdt møde med Byggeselskab den 14. oktober 2016, og hvor der på det pågældende møde er blevet drøftet en række forhold omkring adgangen til M 2, idet adgangsforholdene er blevet udfordrede af de igangværende arbejder med ombygning af krydset. Kommunen har meddelt, at de vil undersøge, om adgangen kan bevares, ligesom Byggeselskab vil undersøge, om adgangen kan lukkes.

Vejdirektoratet har noteret sig, at kommunen ved brev af 6. januar 2017 har orienteret Byggeselskabet om, at kommunen har udarbejdet tre forskellige løsningsforslag til udformning af det nye kryds ved M/H-Plads, hvori adgangen fra M 2 er bevaret. Forslagene har været forelagt politiet, som ikke kan acceptere opretholdelse af adgangen, da det giver en gennemkørselsmulighed over ejendommen. Denne trafik vil medføre trafikale problemer i forhold til letbanen og krydset D/E-plads. Kommunen har oplyst, at projektet, som påregnes gennemført, derfor medfører en lukning af adgangen fra M 2.

Selvom kommunen ikke har fremlagt de forskellige løsningsforslag for Byggeselskabet, har kommunen i sit brev af 6. januar 2017 orienteret om de faktiske forhold, som politiet har lagt til grund for sin vurdering, nemlig at opretholdelse af adgangen giver gennemkørselsmulighed, og at den gennemkørende trafik vil medføre trafikale problemer i forhold til letbanen og krydset.

På trods af at kommunen ikke i brevet af 6. januar 2017 har opfordret Byggeselskabet til at fremkomme med bemærkninger til den påtænkte lukning af adgangen, har byggeselskabet ved e-mail af 11. januar 2017 forholdt sig til indholdet af kommunens orientering om de fremtidige adgangsforhold. Byggeselskabet har således stillet forslag om, at gennemkørsel hindres ved at etablere en bom, så kun lejere og andre med tilknytning til ejendommen M 2 kan benytte adgangen.

Dette forslag har kommunen forelagt politiet, som ved e-mail af 12. januar 2017 dog også har afslået denne løsning. Politiet har begrundet sin vurdering med, at trafiksikkerheden vægtes meget højt, og at ingen skal være i tvivl om, hvordan man skal forholde sig i krydset. Der er tale om et kompliceret kryds, som det ved den valgte løsningsmodel er muligt at styre ved signalreguleringen. Og der er ved løsningsmodellen tale om en forenkling af

trafikforholdene på stedet, og derfor vurderer politiet det som meget vigtigt, at der ikke fremover kan ske indkørsel af den nuværende adgang.

Kommunen har ved e-mail af 12. januar 2017 orienteret byggeselskabet om politiets holdning til byggeselskabets forslag om at etablere en bom og har konkluderet, at kommunen arbejder videre med den påtænkte lukning af adgangen. Kommunen har som bilag til orienteringen medsendt kopi af politiets e-mail af 12. januar 2017.

Kommunen har herefter truffet afgørelse om at lukke adgangen fra M 2 med sin afgørelse af 6. februar 2017.

Selvom kommunen ikke formelt set ses at have foretaget den fornødne partshøring angående nedlæggelsen af adgangen, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1, må vi konstatere, at kommunen og Byggeselskabet *har været* i mundtlig og skriftlig dialog omkring den pågældende adgang med møde af 14. oktober 2016, brev af 6. januar 2017 samt e-mails af medio januar 2017.

Vi mener på den baggrund, at Byggeselskabet har kunnet varetage sine interesser, hvorfor vi ikke finder grundlag for at kritisere kommunen for ikke formelt at have iagttaget bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at byggeselskabet er blevet orienteret om politiets vurderinger og de faktiske forhold politiet har tillagt vægt, samt at byggeselskabet på baggrund heraf er fremkommet med bemærkninger til sagen (løsningsforslaget med etablering af bom), som kommunen har forelagt politiet. Det må derfor have stået klart for byggeselskabet, at der inden afgørelsen var mulighed for at afgive bemærkninger til sagen, selvom dette ikke er blevet oplyst af kommunen. Dette må også have stået klart for byggeselskabet ved modtagelsen af kommunens e-mail af 12. januar 2017 med politiets afslag på byggeselskabets forslag om at etablere en bom.

Vi mener heller ikke, at kommunens fejl ved ikke i kommunens brev af 6. januar 2017 at henvise til vejlovens § 48 som hjemmel for at nedlægge adgangen, er af en sådan karakter, at kommunens afgørelse er ulovlig. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at der fra jeres klients side ikke har været tvivl om rækkevidde og konsekvens af kommunens påtænkte afgørelse om at lukke adgangen. Alene den konkrete henvisning til bestemmelsen i vejloven har kommunen udeladt i orienteringsbrevet. Og kommunen har henvist til vejlovens § 48 i sin afgørelse af 6. februar 2017.

Vejlovens § 48 om nedlæggelse af en adgang

Ombygger kommunen en offentlig vej, skal den sikre, at en ejendom, der får afbrudt sin hidtidige adgang til offentlig vej, bliver sikret fornøden vejadgang, jf. vejlovens § 48, stk. 1 og 2.

Reglerne i § 48 giver dermed kommunen den fornødne hjemmel til at bestemme, hvor og hvordan en ejendoms nye adgangsforhold skal etableres og udformes i forbindelse med lukning af ejendommens hidtidige adgangsforhold som følge af vejombygning m.m.

Kommunen er derfor ikke forpligtet til at ekspropriere efter reglerne i hverken vejloven eller planloven⁷. Og kommunen er heller ikke forpligtet til at følge lokalplansbestemmelser for at kunne benytte bestemmelserne i vejlovens 48. Om der med de ændrede adgangsforhold er skabt *for* den adgang til ejendommen, er et taksationsspørgsmål, jf. nedenfor.

Vi har noteret os, at M – foran M 2 – skal ombygges, idet krydset skal optimeres til det køremønster/de trafikstrømme, som har været hensigten og gældende gennem mange år. Krydsets ombygning medfører, at motortrafikanter fra øst på M ikke længere kan køre ligeud (mod centrum) men skal dreje ind over M-broen til DOKK. Det gælder også fra den modsatte retning. Fra M-broen bliver det muligt at svinge til venstre ad M mod havnen og mod højre mod centrum (via E-plads). Samtidig bliver der etableret egentlige cykelstier på begge sider af M.

Vi må derfor lægge til grund, at M *bliver* ombygget i vejlovens forstand, idet der dels bliver etableret et nyt, ændret kryds som følge af en ny vejtilslutning, dels bliver etableret forbud mod ligeud-kørsel⁸ på M foran M 2, dels bliver etableret egentlige cykelstier på begge sider af vejen⁹.

Vi har derfor ikke grundlag for at kritisere kommunen for at benytte bestemmelsen i vejlovens § 48.

Vi finder i den forbindelse heller ikke grundlag for at kritisere kommunens beslutning om at lukke adgangen til M 2. Og dette da det netop er en del af kommunens skøn at vurdere, hvordan de bedste trafikale og færdselssikkerhedsmæssige forhold på kommunevejene opnås, jf. vejlovens § 8. Og dette skøn kan vi ikke tage stilling til, jf. ovenfor om rækkevidden af vores kompetence.

I den forbindelse har vi noteret os, at kommunens trafikale hensyn i forhold til letbanens krydsning af E-plads/M og risikoen for opstuvning af trafik hen over sporene samt risikoen for gennemkørsel på lokalkørebanelang M 2¹⁰ er hensyn, der ligger inden for saglige rammer. Det gælder også hensynet til trafikafviklingen over M-broen som følge af den nye vejtilslutning fra DOKK.

Vi finder således, at kommunen med lukningen af adgangen har iagttaget bestemmelserne i vejlovens § 48, stk. 1 og 2. Hvorvidt der er skabt den fornødne vejadgang, og hvorvidt jeres klient er berettiget til erstatning i den forbindelse, skal vi henvise til nedenfor.

Vi har ud fra de foreliggende oplysninger ikke grundlag for at antage, at kommunen med afgørelsen har varetaget usaglige hensyn.

⁷ Lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015. Loven administreres af Erhvervsministeriet, bortset fra VVM sager, der administreres af Miljø- og Fødevareministeriet

⁸ Modsat før, hvor det var muligt at foretage gennemkørsel på M fra E-plads til S-gade.

⁹ Modsat før, hvor der på M kun sporadisk var etableret særskilte forhold for de cyklende.

¹⁰ Da gennemkørsel på M ikke er længere er en mulighed.

Vores afgørelse

Vejdirektoratet opretholder Aarhus Kommunes afgørelse.

Erstatning og fornøden vejadgang

Spørgsmålet om, hvorvidt der er etableret fornøden vejadgang til en ejendom, når den hidtidige adgang er blevet afbrudt i forbindelse med et vejanlæg, er et taksationsspørgsmål, jf. vejlovens § 48, stk. 4.

Det vil derfor være et taksationsspørgsmål, om der til jeres klients ejendom er skabt den fornødne adgang med kommunens afgørelse iht. § 48, stk. 1 og 2.

Andre relaterede spørgsmål i den forbindelse, herunder spørgsmål om værditab som følge af nye adgangsforhold, manglende by-orientering, ændrede kundestrømme m.m., er ligeledes taksationsspørgsmål.

Taksationsspørgsmål hører under taksationskommissionen, jf. vejlovens §§ 103, 104 og 112-118, jf. § 48, stk. 4, og er derfor ikke spørgsmål, som Vejdirektoratet – som klagemyndighed – kan tage stilling til.

Spørgsmålet om erstatning/taksation bliver indbragt for taksationsmyndighederne af den myndighed, der har afbrudt adgangen. I dette tilfælde er det Aarhus Kommune.

Frist for anlæg af sagen ved domstolene

Hvis jeres klient ønsker, at domstolene skal tage stilling til kommunens afgørelse eller til vores afgørelse i klagesagen, skal søgsmål være anlagt inden 6 måneder efter modtagelsen af denne afgørelse, jf. vejlovens § 132, stk. 5.

Vi foretager herefter ikke mere i sagen.

I er velkomne til at kontakte mig, hvis I har spørgsmål.

Denne afgørelse kan offentliggøres på Vejdirektoratets hjemmeside i anonymiseret form under iagttagelse af persondatalovens¹¹ bestemmelser.

¹¹ Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (med senere ændringer).