

Vejen til medfinansiering - Studie af vilkår i adgangstilladelser



P10 PROJEKT
GRUPPE 5
LANDINSPEKTØRVIDENSKAB
AALBORG UNIVERSITET



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

4. semester v/
Surveying, Planning, and Land Management

Titel:

Vejen til medfinansiering -
Studie af vilkår i adgangstilladelser

Projekt:

SPLM4-projekt

Projektperiode:

03.02.2025 - 28.05.2025

Projektgruppe:

Gruppe 5, SPLM 4

Deltagere:

Viktor From Leonhard Svensson
Johan Heden Christensen

Vejleder:

Finn Kjær Christensen

Oplagstal: 2

Sidetal: 83

Bilag: 4 eksterne i zip-fil

Afsluttet: 28.05.2025

Synopsis:

Dette speciale er et studie i brugen af vilkår i adgangstilladelser og omfanget deraf. I foranalysen er medfinansieringsmuligheder undersøgt, hvortil der er skabt et overblik over de juridiske rammer kommuner har, for at kunne få medfinansiering til offentlig infrastruktur. Mulighederne består af udbygningsaftaler, frivillige aftaler, vejbidrag, vejlovens § 8 stk. 3, omklassificering af vej og vilkår i adgangstilladelser jf. vejlovens § 49 stk. 5. Det er fundet at adgangstilladelser er en forholdsvist underbelyst medfinansieringsmulighed, uden stor tilgængelighed til hvordan bestemmelsen praktisk benyttes. Deraf er problemformuleringen formuleret som; *Hvordan anvender kommuner vilkår om medfinansiering i adgangstilladelser og i hvilket omfang?* For at besvare problemformuleringen er der udarbejdet en empirisk kvalitativ analyse af vejdirektoratets afgørelser om vejlovens § 49 stk. 5, adgangstilladelser indsamlet fra kommuner og fire interviews af kommuner og deres arbejde med adgangstilladelser. Disse analyser danner grundlaget for at besvare problemformuleringen.

Rapportens indhold er frit tilgængeligt, men offentliggørelse (med kildeangivelse) må kun ske efter aftale med forfatterne.

| Summary

This master's thesis examines the legal frameworks of how Danish municipalities can involve other parties in the financing of public infrastructure. Through the project, the different legal instruments which makes private financing possible, are examined. The initial analysis maps the differences between the individual possibilities and on which scale they are used. It finds that the use of § 49, stk. 1-6 of the road act, through which the municipality can grant and access permit, with the condition that the applicant covers the cost of alterations to the public infrastructure. The use of this law is relatively unexplored in the existing literature and its use less transparent. This has led to the research question for the main analysis:

How do municipalities use the conditions regarding financing in access permits, and to what extent?

To investigate this question, an empirical qualitative analysis is conducted with a legal analysis of complaint cases from the road directive, a review of 48 collected access permits from municipalities and lastly interviews with four municipalities. In supporting the qualitative analysis of the collected access permits, a quantitative examination, of what conditions have been given in each permit and the scale of the related project, has been examined.

The findings show the scope of the usability of access permits for the municipality to gain private financing for public infrastructure. Access permits are a legal tool that not every municipality uses, and the individual usage and understanding of the tool can vary from municipality to municipality. The legal scope of the access permits are narrow, with some clear and some unclear definitions in the legal wording. Conditions set by the law, can only be traffic related and must be justified thereby. But as long as the justification holds and is traffic related, the flexibility within this wording, gives way to many possible infrastructure projects. It is furthermore important that the financial burden, put on the applicant, correlates with the benefits they receive from the infrastructure project. But there is no precise limit for when a project is too expensive, as the judgment lies on the municipalities estimate.

| Forord

Dette projekt er udarbejdet som afsluttende opgave på kandidatuddannelsen i landinspektørvidenskab og har til formål at belyse kommunernes muligheder for at anvende adgangstilladelser som et redskab til medfinansiering af infrastruktur. Projektet tager afsæt i de udviklingsprojekter, som standses eller bremses, fordi de skal realiseres inden for stramme økonomiske rammer. Arbejdet med projektet har givet anledning til både juridiske og praktiske overvejelser, og det har været spændende at dykke ned i, hvordan en teknisk bestemmelse anvendes i praksis, og lære om kommuners overvejelser bag vilkår i adgangstilladelser.

En særlig tak skal rettes til de fire kommuner, Herning, Billund, Mariagerfjord og Svendborg, og deres respektive repræsentanter, Lars Peter Phil, Bo Damkjær, Henrik Madsen og Anders Dalgaard, der har bidraget med deres indsigter via interviews, som har været afgørende for at kunne koble de juridiske rammer med den administrative virkelighed. Derudover rettes en stor tak til Finn Kjær Christensen, som i sin sidste tid på Aalborg Universitet har ydet værdifuld vejledning og har bidraget til vores læring undervejs.

Projektet er udarbejdet i perioden fra 3. februar 2025 til 28 maj 2025.

Læsevejledning

Dette projekt er inddelt i en foranalyse og en hovedanalyse. Foranalysen indeholder viden om kommuners muligheder for medfinansiering af infrastruktur, hvor muligheder gennem planloven og vejloven afdækkes. Hovedanalysen stiller fokus på vejlovens § 49 stk. 5 som medfinansieringsmulighed hvor projektet kombinerer juridisk analyse, analyse af afgørelser fra kommuner samt interviews med sagsbehandlere fra fire forskellige kommuner.

I projektet er Harvard-referencemetoden anvendt til kildehenvisning. Hertil angives forfatterens efternavn, udgivelsesår og sidetal, som eksemplet her: [Evald, 2019, s.51]. Karnovs noter er yderligere anvendt som kildemateriale i projektet. Ved reference til en Karnov note angives forfatterens efternavn, udgivelsesår og slutteligt hvilken note der er tale om, som i eksemplet her: [Heilberg and Christensen, 2024a, 211]. Disse er downloadet og står i litteraturlisten hvornår de hver især er hentet. Den endelige litteraturliste findes sidst i projektet. Ydermere er der anvendt figurer, tabeller mv., som primært er udarbejdet af projektgruppen selv, medmindre andet

fremgår af kildehenvisning i billedteksten. I projektet er der indhentet afgørelser fra Vejdirektoratets afgørelsesportal, afgørelser fra kommuner og udarbejdet interviews, som alle er vedhæftet som eksterne bilag. Nogle af bilagene indeholder flere elementer, og så vil det konkrete bilag fremstå som eksempelvis bilag 3, nr. 4.



Viktor From Leonhard Svensson



Johan Heden Christensen

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1	Indledning	1
Kapitel 2	Metode	3
2.1	Induktiv arbejdsproces	3
2.2	Metodiske tilgange	3
2.3	Retsdogmatik	4
2.3.1	Regelfortolkning	4
2.4	Strukturdiagram	6
Kapitel 3	Medfinansieringsmuligheder	7
3.0.1	Medfinansieringsmuligheder via. Planloven og frivillige aftaler	7
3.0.2	Medfinansieringsmuligheder via Vejloven	8
Kapitel 4	Planloven og frivillige aftaler	9
4.1	Udbygningsaftaler	9
4.2	Frivillige aftaler	16
Kapitel 5	Vejloven og betingede afgørelser	17
5.1	Klassificering ved udlæg af nye veje samt omklassificering af eksisterende veje	17
5.2	Vejlovens § 8	20
5.3	Vejbidrag	22
5.4	Medfinansiering af infrastruktur via. adgangstilladelser	25
Kapitel 6	Delkonklusion	29
I	Hovedanalyse	31
Kapitel 7	Problemafgrænsning og problemformulering	32
Kapitel 8	Metode til hovedanalysen	34
8.1	Dataindsamling og analysens udformning	34
8.1.1	Indsamling og analyse af data fra Vejdirektoratet	35
8.1.2	Indsamling og analyse af data fra kommuner	35
8.1.3	Interview	36
8.2	Struktur for hovedanalysen	38

Kapitel 9 Del 1 - Vejdirektoratets afgørelser	39
9.1 Klage over betinget tilladelse til ændret brug af vejadgang i landzone	39
9.2 Udtalelse om fortolkning af Vejlovens § 49 stk. 6	41
9.3 Udtalelse vedr. finansiering af ny belægning og udvidelse af offentlig vej	42
9.4 Afgørelse af klage over Favrskov Kommunes adgangstilladelse til N A/S	43
9.5 Klage over vilkår for adgang til Virringvej	45
9.6 Afgørelse af klage over omkostninger til bump på offentlig vej	47
9.7 Udtalelse vedr. betaling for ombygning af offentlig vej efter Vejlovens § 49 stk. 5 og 6, og vejbidrag	50
9.8 Klage over Thisted Kommunes adgangstilladelse til Lyngbakken . . .	51
9.9 Opsamling af Vejdirektoratets afgørelser	52
Kapitel 10 Del 2 - Adgangstilladelser	54
10.1 Samlet diagram for alle 48 adgangstilladelser	55
10.1.1 Samlet vilkår stillet i adgangstilladelser	55
10.1.2 Hvem står for udgifterne	56
10.1.3 Hvem står for udførelsen	57
10.1.4 Hvilken lovhjemmel der er henvist til	59
10.2 Adgangstilladelser til bolig	61
10.2.1 Boligområder	61
10.3 Adgangstilladelser til industri	63
10.4 Adgangstilladelser til detail	65
10.5 Sammenhæng mellem byggeriets omfang og adgangstilladelsens vilkår	67
Kapitel 11 Del 3 - Kommuners arbejde med adgangstilladelser	69
11.1 Interviews med Herning, Svendborg, Billund og Mariagerfjord Kommune	69
11.1.1 Anvendelse af adgangstilladelser	69
11.1.2 Vilkår i adgangstilladelser	72
11.1.3 Vurdering af hvornår udgifter står i rimeligt forhold til fordele, som ansøger opnår ved tilladelsen	75
11.1.4 Sammenligning med andre redskaber og refleksion	76
Kapitel 12 Konklusion	78
Litteratur	81

1 | Indledning

I takt med ombygning, udlæggelse af ny industri eller byudvikling generelt, er der ofte et behov for at etablere eller opgradere infrastruktur såsom veje og andre trafikforanstaltninger. [Christensen and Christensen, 2024, s. 30] Etablering af nye infrastrukturprojekter kan dog være af betydelig finansiel størrelse, og kan i mange tilfælde være begrænset af kommuners økonomiske rammer i forhold til kommuners prioritering af budgettet. [Naturstyrelsen, 2014, s. 16] Nødvendig infrastruktur kan således udskydes eller droppes, grundet kommuners økonomi, hvilket begrænser kommuners mulighed for at udføre byudvikling, selvom efterspørgslen eksisterer. [Naturstyrelsen, 2014, s. 17] Det kan være, at en kommune ønsker, at opføre eller udvide et boligområde, men grundet manglende ressourcer eller at udviklingen ikke er indskrevet i kommunens budget, ikke kan realiseres. Derved kan udviklingens realisering være afhængig af, om projektet medfinansieres [Christensen and Christensen, 2024, s. 30].

I tilfælde af at en bygherre ønsker at fremskynde en udvikling, kan de indgå samarbejde med kommunen om infrastruktur. Udbygningsaftaler efter Planlovens § 21b er en mulighed for at få medfinansiering af infrastruktur via frivillige aftaler. I 2021 kom det frem hvordan Aalborg Kommunes praksis af udbygningsaftaler, var ulovlig hvor flere bygherre kritiserede kommunens fremgangsmåde. [Michael Sand Andersen, 2023] Sagen om Aalborg Spritten viste, at udbygningsaftaler ikke kan bruges i alle tilfælde for at opnå den nødvendige medfinansiering. [Christensen and Christensen, 2024, s. 30] Dog er udbygningsaftaler ikke den eneste mulighed for medfinansiering af infrastruktur. Der findes andre muligheder i Vejloven for medfinansiering, herunder, vejbidrag, frivillige aftaler efter Vejlovens § 8 stk. 3, vilkår i adgangstilladelser og klassificering af veje. [Christensen and Christensen, 2024]

Disse forskellige muligheder kan anvendes i forskellige situationer, hvor valget af den mest hensigtsmæssige medfinansieringsmulighed vil hjælpe både kommune og bygherre i byudvikling. [Christensen and Christensen, 2024, s. 31] Det rejser et spørgsmål om, hvordan og hvornår de forskellige medfinansieringsmuligheder burde anvendes. I dette projekt undersøges derfor de juridiske muligheder kommunerne har for at få medfinansiering af infrastruktur.

Det leder op til følgende initierende problem:

Hvilke muligheder har kommunerne for at få medfinansiering til infrastruktur?

I projektet afgrænses infrastruktur til fysiske anlæg til transport, hvor fokuset ligger på veje og de anlæg som hører til vejen, såsom, fortov, rabatter, lyskryds, kanaliseringsanlæg mv. Definitionen inkluderer desuden også den kommenterede vejlovs beskrivelse af infrastruktur, herunder infrastruktur, både under, på og over vejen.

På baggrund af dette, vil foranalysen belyse de forskellige medfinansieringsmuligheder kommunerne har, og i hvilket omfang de anvendes i. Dette vil kræve en forståelse for de medfinansieringsmuligheder som kommunerne har. Hvordan denne viden opnås beskrives i kapitel 2 på modstående side.

2 | Metode

Formålet med dette kapitel, er at introducere de metodiske tilgange som anvendes i projektets foranalyse. For at udføre denne foranalyse er det nødvendigt, at vælge de rette metoder til at indsamle den nødvendige viden, der kan belyse projektets initierende problem. Dette kapitel giver et overblik over de anvendte metoder, som bruges for, at besvare det initierende problem. Derudover præsenteres den strukturelle opbygning af foranalysen, hvor de valgte elementer begrundes ud fra deres relevans for problemstillingen.

2.1 Induktiv arbejdsproces

I dette projekt arbejdes der efter den induktive arbejdsproces. Ved at arbejde induktivt udformes projektet efter at indsamle data i hovedanalysen, hvilket bruges som basis for at finde og beskrive den nye viden tilegnet i projektet. [Brinkmann and Tanggaard, 2020, s. 310] Projektets foranalyse har til formål at indsamle viden og give en forståelse af lovgivningen, der giver kommuner muligheden for medfinansiering af infrastruktur. Foranalysen udgør grundlaget for det videre arbejde i projektet. Ud fra foranalysen opstilles problemformulering, der fremsætter det beskrivende studie, der igennem den induktive tilgang indebærer en analyse af data indsamlet til hovedanalysen. Af analysen frembringes hvilken ny viden der er skabt med udgangspunktet i den indsamlede data, ikke styret af en hypotese men de mønstre og sammenhænge, der findes i analysen. [Hansen et al., 2020, s. 78] Som afslutning på den induktive arbejdsproces, udledes en mere generel konklusion inden for emnet om medfinansiering af infrastruktur, baseret på de specifikke afgørelser. [Hansen et al., 2020, s. 31]

2.2 Metodiske tilgange

Som beskrevet i kapitel 1 på side 1 er foranalysen baseret på en undren om hvad kommunernes mulighed er, for at få medfinansieret infrastruktur, samt hvilke muligheder og begrænsninger der er for de forskellige muligheder. For at kunne besvare det initierende problem, skal der undersøges hvilke muligheder kommunerne har for at få medfinansieret infrastruktur. Dette kræver kendskab til det juridiske grundlag, som kommunerne har for at involvere andre i finansiering af infrastruktur.

Derved er det nødvendigt først, at identificere hvilken lovgivning, som giver den nødvendige hjemmel til netop dette. At afklare hvilke love og regler, der er for medfinansiering af infrastruktur, giver en klar forståelse af de værktøjer kommunerne har og er med til at identificere de relevante love der skal analyseres. Efterfølgende er det nødvendigt at analysere, hvad bestemmelserne giver mulighed for og i hvilket omfang. Ved at analysere bestemmelsernes omfang, belyses de muligheder og afgrænsninger de forskellige bestemmelser har. I analysen af bestemmelserne undersøges mængden af anvendelsen også, hvilket gøres ved at finde offentliggørelser af planer eller afgørelser, hvor det er muligt. Dette gøres for at belyse i, hvilket omfang bestemmelserne anvendes.

2.3 Retsdogmatik

For at kunne analysere hvad bestemmelserne giver mulighed for, anvendes den retsdogmatiske metode. Formålet med denne metode, er at analysere og beskrive gældende ret. [Retsvidenskabsteori, 2014, s. 86] Retsdogmatikken anvendes i projektet, da projektet ikke skal anvendes til at stilling til et konkret retligt problem, men i stedet være på teoretisk niveau. Den retsdogmatiske forsker skal analysere og beskrive love på et område, uden at løse konkrete konflikter. Derudover findes, fastlægges og beskrives almindelige regler og principper for et retsområde. [Retsvidenskabsteori, 2014, s. 203] For at kunne adressere det initierende problem har foranalysen til formål at analysere og beskrive retsregler, samt fastlægge, finde og beskrive almindelige regler og principper.

2.3.1 Regelfortolkning

For at få en forståelse for de enkelte bestemmelsers omfang, og deraf hvilke muligheder kommunerne har, anvendes regelfortolkning. Formålet med regelfortolkning, er at fastlægge en konkret, skreven retsregels udstrækning. [Retsvidenskabsteori, 2014, s. 274] Der er yderligere tre forskellige fortolkningsmuligheder der kan bruges, som består af; indskrænkende fortolkning, præciserende fortolkning og udvidende fortolkning. [Retsvidenskabsteori, 2014, s. 278] I dette projekt vil det som udgangspunkt være den præciserende fortolkning, som anvendes, hvis formål er, at komme så tæt på regelens mening, ved at fastlægge hvad reglen omfatter og hvad den ikke omfatter. [Retsvidenskabsteori, 2014, s. 279]. Denne fortolkningsmulighed anvendes for at sikre en klar og præcis fortolkning af loven.

Fortolkningsformerne

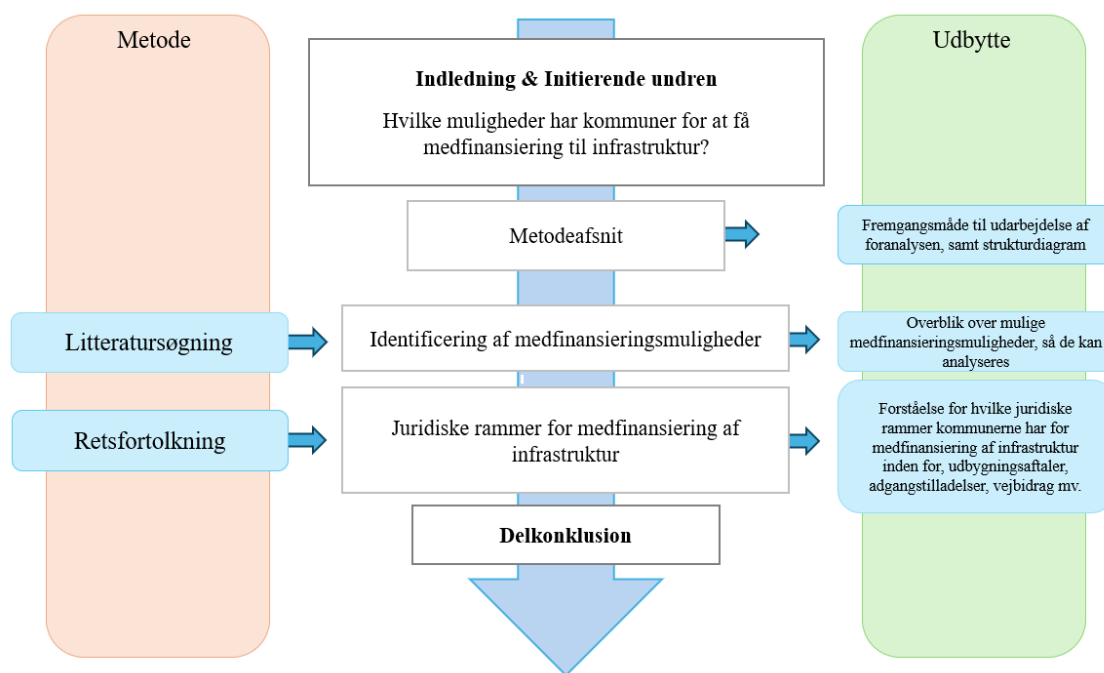
For at sikre en ensartet behandling af sager, anvendes fortolkningsreglerne, som er en måde, at reducere risikoen for, at loven fortolkes forskelligt. Der findes en række af fortolkningsregler, som anvendes i samspil med hinanden. [Evald, 2019, s. 34] Regelfortolkning og anvendelsen af fortolkningsformerne er en proces, som indledes med ordlydsfortolkning [Evald, 2020, s. 47]. Ordlydsfortolkning er det

primære udgangspunkt for regelfortolkning, og har til formål at fastlægge reglens betydning, ved at analysere lovens ordlyd. [Evald, 2019, s. 36] Dette gøres for at få en ensartet fortolkning af bestemmelserne og giver derved indsigt i, hvad det er reglen retter sig mod. [Retsvidenskabsteori, 2014, s. 281] Når ordlyden er fastlagt, klarlægges lovens formål ved formålsfortolkning, hvor der skelnes mellem objektiv og subjektiv formålsfortolkning. Den objektive formålsfortolkning tager udgangspunkt i lovens formålsbestemmelser, hvor der ses objektivt på lovgivningens egen ordlyd, hvor lovens forarbejder ikke inddrages. Den subjektive formålsfortolkning baserer sig på lovens forarbejder, hvor lovgiverens intentioner undersøges. [Retsvidenskabsteori, 2014, s. 282] [Evald, 2019, s. 37] Efter at have analyseret ordlyden og formålet, undersøges om bestemmelsen tidligere har været fortolket af domstolene, for at undersøge om der er betydningsmuligheder, som potentielt kan være overset. [Evald, 2020, s. 47] Hvis der ikke kan findes relevante domme, kunne en fremgangsmåde være, at undersøge klagepraksis, herunder afgørelser fra Vejdirektoratet eller andre klageinstanser. Afgørelser kan give forståelse for lovgivningen, samt hvordan myndighederne konkret anvender lovgivningen. Hvis processen indtil nu, ikke har givet et klart svar, kan vejledninger hjælpe til at forstå loven og hvordan den skal anvendes i praksis. Foruden vejledninger, er supplerende faglitteratur som kommenteret lovsamlinger, med til at give indsigt i lovgivningens fortolkning i teori og i praksis. Ved at følge denne proces, kan der sikres velbegrundet fortolkning af loven.

I projektet anvendes supplerende faglitteratur, som primære litteratur, og som første skridt i processen. Her anvendes Vejloven med kommentarer, samt Karnovs noter omkring relevant lovgivning. Dette gøres for at få afdækket den eksisterende viden omkring lovgivningen, og skabe et vidensgrundlag omkring mulighederne kommunerne har for medfinansiering af infrastruktur. Ordlydsfortolkning i dette projekt anvendes for, at få en sproglig forståelse for bestemmelser i lovgivningen. Når en paragraf læses, anvendes ordlydsfortolkning til at analysere og afdække hvad bestemmelsen reelt siger. I projektet anvendes ordlydsfortolkning ikke som en mekanisk tilgang, hvor hvert enkelt ord analyseres isoleret, men som værktøj til at forstå bestemmelsen og opnå en sproglig forståelse af bestemmelserne. Yderligere anvendes objektiv formålsfortolkning, hvor der ses på lovgivningens formålsbestemmelser, i samspil med relevante bestemmelser. Her analyseres hvordan formålsbestemmelserne afspejles i de konkrete bestemmelser. I nogle tilfælde anvendes subjektiv formålsfortolkning også. Den subjektive formålsfortolkning anvendes i projektet i forbindelse, med supplerende faglitteratur, hvor kommenteret lovgivninger henviser til forarbejder eller tidligere lovgivning. I situationer som disse, forsøges det, at anvende forarbejderne som kildemateriale.

2.4 Strukturdiagram

Ud fra indledningen og metoderne er projektets tilgang fastsat, hvilket sætter rammerne for strukturen. Strukturdiagrammet er en model af projektets ramme og fokus, hvilket giver et overblik over foranalysen. Strukturdiagrammet ses på figur 2.1.



Figur 2.1. Strukturdiagram for foranalyse.

Projektets initierende problem præsenteres i indledningen: *Hvilke muligheder har kommuner for at få medfinansiering til infrastruktur?* For at besvare det initierende problem, er der i metodeafsnittet fastlagt de metodiske rammer for projektet, og ud fra metodevalgene er foranalysen struktureret. Første del af foranalysen har til formål at afdække hvilke relevante lovgivninger og bestemmelser, der giver kommunerne mulighed for at få medfinansiering til infrastruktur. Anden del af foranalysen har til formål at redegøre for lovgivningen inden for muligheder for medfinansiering af infrastruktur, således de juridiske rammer afdækkes. Foranalysen danner et fundament af viden inden for området, der er grundlaget for udformningen af problemformuleringen, der undersøges og besvares i hovedanalysen. Strukturen for hovedanalysen er nærmere beskrevet i kapitel 8.2 på side 38.

3 | Medfinansieringsmuligheder

I dette kapitel etableres et overblik over kommuners medfinansieringsmuligheder for infrastruktur. Formålet med kapitlet er, at opbygge et indblik i hvilke medfinansieringsmuligheder, der eksisterer og hvordan de er en del af de samlede muligheder, kommuner kan benytte til at få medfinansiering.

Kommunerne har flere forskellige værktøjer til at opnå medfinansieringen af infrastruktur [Christensen and Christensen, 2024, s. 30]. Mulighederne varierer i deres anvendelighed afhængigt af, hvor i processen de kan bringes i spil, og hvilke infrastrukturelle projekter de kan anvendes ved. Derfor er der vigtigt at skelne mellem de forskellige muligheder, således de anvendes på de rigtige tidspunkter og til de rigtige formål. [Christensen and Christensen, 2024, s. 30]. De muligheder der eksisterer for medfinansiering af infrastruktur, består af udbygningsaftaler, vejbidrag, Vejlovens § 8 stk. 3, vilkår adgangstilladelser og omklassificering af vej. [Christensen and Christensen, 2024, s. 30] En måde at dele mulighederne op på, er ved at inddele dem efter de lovgivninger hvor bestemmelserne om disse muligheder findes, hvilket henholdsvis er Planloven og Vejloven.

3.0.1 Medfinansieringsmuligheder via. Planloven og frivillige aftaler

I Planloven har kommuner muligheden for at indgå aftale med grundejere om medfinansiering. Dette giver udbygningsaftaler jf. Planlovens § 21b, mulighed for. Kommunen kan yderligere indgå frivillige aftaler med grundejere, hvor kommunen også indgår i aftalen som grundejer. [Naturstyrelsen, 2014, s. 13]

Udbygningsaftaler giver mulighed for grundejere til at højne kvaliteten af infrastruktur anlæg, fremskynde processen for udviklingen eller forbedre udbygningsmuligheder. [Naturstyrelsen, 2014, s. 16-17]

Dog findes der forudsætninger for anvendelsen af udbygningsaftaler, eksempelvis skal en udbygningsaftale følges af en lokalplan. [Anker, 2025, 521] Derudover er der også begrænsninger for, hvilke infrastrukturelle projekter en udbygningsaftale kan medfinansiere. [Anker, 2025, 520] [Christensen and Christensen, 2024, s. 30] Derfor er det vigtigt at undersøge mulighederne og begrænsninger ved udbygningsaftaler.

I form af frivillige aftaler findes det som en gråzone, hvor kommunen har mulighed for at indgå aftaler udenom de juridiske rammer som udbygningsaftaler, og er uklare samt uden for krav om offentlighed som andre aftaler. [Naturstyrelsen, 2014, s. 13]

3.0.2 Medfinansieringsmuligheder via Vejloven

Jævnfør Vejloven har kommunerne en række af muligheder for at få medfinansiering til infrastruktur. Bestemmelserne efter Vejloven indeholder både mulighed for at indgå frivillige aftaler, samt ved afgørelser pålægge vilkår hvori vedkommende ejer eller bruger skal stå for finansieringen af hele eller dele af infrastruktur.

Vejlovens § 8 stk. 3 giver kommunen endnu en mulighed for, udover Planloven, at indgå en aftale med en fysisk eller juridisk person om at udføre arbejde på vejarealer, som er udover kommunens ansvarsforpligtigelse efter Vejlovens § 8 stk. 1. Vejlovens kapitel 4 beskriver reglerne om vejbidrag, hvilket giver mulighed for medfinansiering i situationer ved anlæggelse af ny vej, eller ved udvidelse af eksisterende vej. Vejbidrag er en afgørelse kommunen kan pålægge ejere. Derudover kan kommunerne stille vilkår i adgangstilladelser, om at ansøger skal finansiere infrastruktur, ved etablering af adgang. Reglerne vedrørende adgangstilladelser findes i Vejlovens § 49. Kommunerne kan også helt komme udenom behovet for medfinansiering, ved at undgå udlægningen af nye kommuneveje, hvor de som administrerende vejmyndighed skal stå for anlægningen. I stedet kan kommunen jf. Vejloven ved udlæg af nye veje, efter § 15, vælge at vejen skal anlægges som privat fællesveje, hvor det er ejerne af vejen og ikke kommunen der således skal stå for udgifterne. [Heilberg and Christensen, 2024a, 51]

Selv om der er mange muligheder i Vejloven for at opnå medfinansiering til infrastruktur, har de hver især deres anvendelsesområde i forhold til hvornår de praktisk kan anvendes. F.eks., aftaler efter Vejlovens § 8 stk. er begrænset til, at omhandle projekter som er udover kommunernes ansvarsforpligtigelse. Bestemmelserne om vejbidrag, kan ikke anvendes hvis vejene allerede er i gang med at blive etableret. [Christensen and Christensen, 2024, s. 30] Vilkår i adgangstilladelser er begrænset af, at infrastrukturen skal være trafikalt nødvendig jf. Vejlovens § 49 stk. 5.

Det er således vigtigt at forstå hvordan de forskellige værktøjer kan bruges, og i hvilke situationer hvert værktøj er mest passende. Dette medfører en fordel for kommunerne, for ikke at overse en medfinansieringsmulighed, og ikke at træffe ulovlige afgørelser. [Christensen and Christensen, 2024, s. 31] For udviklerne er alternativet, at vente på at infrastrukturprojektet indgår på kommunens investeringsoversigt. [Christensen and Christensen, 2024, s. 31]

4 | Planloven og frivillige aftaler

I dette kapitel analyseres bestemmelserne om udbygningsaftaler og kommunens mulighed for at indgå frivillige aftaler. Der uddybes hvad udbygningsaftaler er, hvem det gælder for og hvor det bruges. Yderligere er formålet også en kort vurdering om hvor stort et omfang praksis er. Derudover belyses kommunens mulighed for at indgå frivillige aftaler inden for Planloven i forbindelse med afslag af byggetilladelser, samt frivillige aftaler efter et privatretligt grundlag som grundejer.

4.1 Udbygningsaftaler

Det fremgår af Planlovens kapitel 5. a., at udbygningsaftaler er en aftale, der kan indgås mellem en grundejer og kommunen for udviklingen af et afgrænset område. Formålet med udbygningsaftalerne er at skabe en ramme, hvor grundejere får muligheden for at medfinansiere infrastrukturprojekter i samarbejde med kommunen. [Anker, 2025, 513] Som det uddybes i dette afsnit, kan det ske med henblik på at forbedre kvaliteten af allerede fastlagte plangrundlag, at fremskynde projekter i kommunens rækkefølgebestemmelser eller fremsætte udvidet projektforslag, end oprindeligt tiltænkt af kommunen.

Udbygningsaftaler er således et værktøj der giver muligheder, for både kommunen og grundejere. For kommunen giver udbygningsaftaler en udbygning og forbedring af infrastrukturen uden bekostning fra kommunen. [Naturstyrelsen, 2014, s. 13] For grundejere er formålet at det giver en værdiforøgelse af deres ejendom. [Naturstyrelsen, 2014, s. 14]

Hjemlen til at indgå udbygningsaftaler er i Planlovens § 21 b. [Anker, 2025, 512] Kapitlet består af §§ 21 b og 21 c. § 21 b stk. 2. uddyber hvilket henblik aftalerne kan indgås i. Stk. 3, 4 og 5 fastsætter fordelingen af udgifter og at udbygningsaftalerne offentliggøres sammen med kommuneplantillæg og lokalplaner.

Planloven § 21 b stk. 1:

”På opfordring fra en grundejer kan kommunalbestyrelsen indgå en udbygningsaftale med grundejeren for områder, der i kommuneplanen er udlagt til byzone, eller sommerhusområde jf. § 11 a, stk. 1, nr. 1,, samt for områder i landzone.”

Loven giver således ikke kommunen ret til at initiere aftaler, det er i stedet grundejere der opnår muligheden til, at på eget initiativ at indgå en aftale med kommunen. [Anker, 2025, 513] Aftalen skal således indgås ud fra et ønske fra grundejeren og ikke kommunen [Naturstyrelsen, 2014, s. 14] I 2021 fremkom en sag fra Aalborg Spritten om Aalborg kommunes ulovlig handling med udbygningsaftaler, hvor kommunen havde presset på med yderligere bebyggelse fra egen opfordring. [Michael Sand Andersen, 2023]. Sagen om Aalborg Spritten fra 2021 har også understreget vigtigheden af, at sådanne udbygningsaftaler skal indgås frivilligt af grundejere, og at kommunerne hverken må initiere eller opfordre til indgåelsen af disse aftaler [Naturstyrelsen, 2014, s. 14]. Kommuner har dog stadigvæk en vejledningspligt, for at udvise god forvaltningsskik, hvor der ikke er noget fastsat krav til at der ikke må vejledes om udbygningsaftaler, selvom disse skal være frivillige. [Lindblom, 2014, 32] Ud fra dette må kommunen derfor stadig gerne vejlede og oplyse om muligheden for at indgå udbygningsaftaler med kommunen, uden det anses for at være kommunen selv der initierer aftalen. Hvordan denne vejledning gives er der dog ikke fastsat bestemte krav til formen af, hvilket således både kan være mundtligt og skriftligt, og således mere eller mindre formelt. [Lindblom, 2014, 32] På grund af sagen om Aalborg Spritten, må det dog anses som værende mest oplagt at sådanne vejledning forgår skriftligt, således der ingen tvivl kan opstå om frivillighed fra grundejeren. [Naturstyrelsen, 2014, s. 24-25]

Hvilke årsager der kan indgås udbygningsaftaler efter

Den frivillige aftale skal hvile på, at grundejeren enten hjælper med realiseringen af infrastrukturprojekter, eller helt selv står for dem. Disse tilfælde kan være i forbindelse med et ønske om hurtigere byggemodning, en særlig kvalitet for infrastrukturanlæggene, eller udvidet eller ændrede byggemuligheder. [Anker, 2025, 513]

Jf. Planlovens § 21 b stk. 2 ”Udbygningsaftaler kan indgås med henblik på at:”

1. opnå en højere kvalitet eller standard af den planlagte infrastruktur i et område
2. fremrykke lokalplanlægningen for et område, der i kommuneplanens rammebestemmelser er forudsat lokalplanlagt for bebyggelse, herunder byomdannelse, men hvor lokalplanlægning vil være i strid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser, eller
3. ændre eller udvide de byggemuligheder, der fremgår af kommuneplanens rammebestemmelser eller lokalplanen for det pågældende område, på betingelse

af, at grundejeren kun skal bidrage til at finansiere infrastrukturanlæg, som det ikke vil påhvile kommunen at etablere.

Punkt nr. 1 handler om, at grundejeren kan medfinansiere enten helt eller delvist en højere kvalitet og standard, end det der er forskrevet i kommunens plan. [Anker, 2025, 516] Formålet er typisk for forbedring af grundejerens ejendomsværdi, og kan bestå af en højere kvalitetsbelægning som granit, større torv, belysning m.v. [Naturstyrelsen, 2014, s. 16]

Punkt nr. 2 handler om, at grundejere kan foreslå en udbygningsaftale, hvor de bidrager økonomisk til etablering af de nødvendige infrastrukturprojekter, som er manglende for at projektet kan realiseres. [Anker, 2025, 517] Det kan især være nyttigt for kommuner med et stort udbygningspres, hvor kommunen ikke har midlerne til at realisere alle planer på samme tid, og de derfor bliver rækkefølgebestemt. Udbygningsaftalen vil således skubbe projektet frem i kommuneplanens rækkefølgebestemmelse, ved tidligere tilvejebringelse af nødvendig infrastruktur for planens realisering. [Naturstyrelsen, 2014, s. 17] Udbygningsaftalen må dog ikke ændre på rækkefølgebestemmelsen, hvis denne beror på andre hensyn end nødvendigheden for infrastruktur. [Anker, 2025, 517]

Punkt nr. 3 handler om, at give grundejeren mulighed for at kunne finansiere og forslå forslag som går udover det gældende plangrundlag. [Anker, 2025, 518] Bidraget består af økonomisk bidrag til infrastrukturen, for at ændre, udvide eller forbedre udbygningsmulighederne i området. [Naturstyrelsen, 2014, s. 17] Bidraget til forandring af infrastrukturen er for at forbedre ejendommens værdi, enten ved højere standard af infrastrukturen eller større kapacitet for udnyttelse af ejendommen. [Anker, 2025, 518]

Infrastrukturanlæg der kan indgå i udbygningsaftaler

Når der indgås udbygningsaftaler under en af disse tre ovennævnte situationer, er der få begrænsninger for hvilke infrastrukturanlæg der kan indgå i aftalen. Et krav er dog at der kun kan indgås aftaler om infrastrukturanlæg. [Anker, 2025, 520] Vejledningen om bygherres bidrag oplister mulige eksempler af hvilke infrastruktur der kan indgå i aftalen. [Naturstyrelsen, 2014, s. 15]

- Etablering eller omlægning af overordnede, kommunale vejanlæg, broer samt sporanlæg og stoppesteder til den kollektive transport, som gennemførelsen af et planlagt byggeprojekt udløser.
- Etablering af kanaler og andre vandområder eller opfyldning og etablering af kaj og havneanlæg i eller i umiddelbar tilknytning til havneområder, samt – efter Naturstyrelsens opfattelse – også visse klimatilpasningsanlæg, fx diger.
- Anlæg eller opgradering af adgangsveje, interne veje og (cykel)stier, parke-ringsanlæg og belysning, samt gadeudstyr som bænke mv.

- Etablering eller opgradering og omlægning af forsyningsnet til el, tele, bredbånd og andre forsyningskabler, antenner, master, vand og varme.
- Etablering og opgradering af områder for ophold, rekreation og friluftsskaktiviteter i form af parker, torve og pladser og andre rekreative anlæg på land samt kaj-, strand- og badeanlæg på landarealer og vandområder i havneområder eller i umiddelbar tilknytning hertil.

[Naturstyrelsen, 2014, s. 15]

Ud fra de ovennævnte eksempler på infrastrukturanlæg fremgår det at mulighederne i udbygningsaftaler er mange, i og med det kan indebære infrastruktur i form af anlæggelsen af veje og dertil hørende belysning, fortov, kanaliseringsanlæg mv. eller etablering af forsyningsnettet, til også at indebærer omlægningen af broer og anlægningen af havne. Infrastrukturanlæggene er stadig offentlige anlæg, og skal derfor være offentligt tilgængelige. [Anker, 2025, 520] Bestemmelserne gælder dertil ikke over medfinansiering af socialt infrastruktur, såsom offentlige service eller institutioner. [Naturstyrelsen, 2014, s. 18]

Placering af og omfanget af udbygningsaftaler

Udbygningsaftalerne er ikke afhængige af at skulle ligge inde for lokalplanområdet jf. Planlovens § 21 b stk. 3:

”Udbygningsaftalen kan kun indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvis skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastrukturanlæg, herunder anlæg til sikring mod oversvømmelse eller erosion, skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen.”

Som nævnt i stk. 3, kan infrastrukturanlæg, etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen. Hvor området der referes til er det plangrundlag i form af en lokalplan, kommunen har fremsat. [Naturstyrelsen, 2014, s. 18] Det er derved muligt for grundejere at indgå udbygningsaftaler, der strækker sig ud over områderne ellers planlagt for, af kommunen. Dertil er det dog stadig kommunen der er den ansvarlige planlægningskompetence, hvortil udbygningsaftalen skal komme fra et plangrundlag fra kommunen. [Naturstyrelsen, 2014, s. 19] Det er muligt for grundejere jf. stk. 3 at selv stå for udførelsen af det planlagte infrastrukturanlæg, eller medfinansiere kommunens udførelse via økonomisk bidrag. [Naturstyrelsen, 2014, s. 18]

Omfanget af grundejerens medfinansiering afhænger dog af hvilken af de tre formål der nævnes i § 21 b stk. 2, udbygningsaftalen er indgået efter.

I følge Planlovens § 21 b stk. 3, kan udbygningsaftalen indeholde bestemmelser, om at grundejeren helt eller delvis skal udføre eller afholde udgifterne. Udgifterne skal gå til udbygningen, færdiggørelsen eller efterbehandlingen af infrastrukturen indgået i udbygningsaftalen. [Naturstyrelsen, 2014, s. 18] Udgifterne er ikke tiltænkt at skulle omfatte anlæg der er en del af offentlige tjenesteydelser, såsom social infrastruktur. [Anker, 2025, 520] Når en udbygningsaftale indgås, sker det med henblik på at opfylde kravene i Planlovens § 21 b stk. 2 nr. 1, 2 eller 3. Dertil skal aftalen overholde de specifikke rammer som den er indgået efter. Grundejers finansiering af infrastrukturen skal dog stadig holde sig inden for rammerne af hvilket henblik, aftalen er indgået på. [Anker, 2025, 5] Er aftalen indgået efter Planloven § 21 b stk. 2 nr. 1 og 3, kan grundejer ikke stå for finansieringen af de infrastrukturprojekter, der enten aktuelt eller senere ville påhvile kommunalbestyrelsen at finansiere. [Naturstyrelsen, 2014, s. 19] Er aftalens formål indgået efter § 21 b stk. 2 nr. 2, får grundejere muligheden for at finansiere de hindringer der er til, for at rykke planen frem i processen. Herunder kan grundejere således godt finansiere de fastsatte planlagte infrastrukturprojekter, kommunen ellers ville have stået for. [Naturstyrelsen, 2014, s. 19]

Udbygningsaftaler og lokalplanproces

Udbygningsaftaler skal ske med henblik på at forbedre kvaliteten af allerede fastlagte plangrundlag, at fremskynde projekter i kommunens rækkefølgebestemmelser eller fremsætte udvidet projektforslag, end oprindeligt tiltænkt af kommunen som nævnt i § 21 b stk. 2. For alle disse situationer bygger det på at udbygningsaftaler indgås efter eksisterende plangrundlag.

Planloven § 21 b stk. 4:

Oplysning om, at der foreligger et udkast til udbygningsaftale, skal offentliggøres samtidig med offentliggørelsen efter § 24 af forslag til kommuneplantillæg og lokalplan. Offentliggørelse skal ske i det register, som ministeren for byer og landdistrikter har oprettet i medfør af § 54 b.

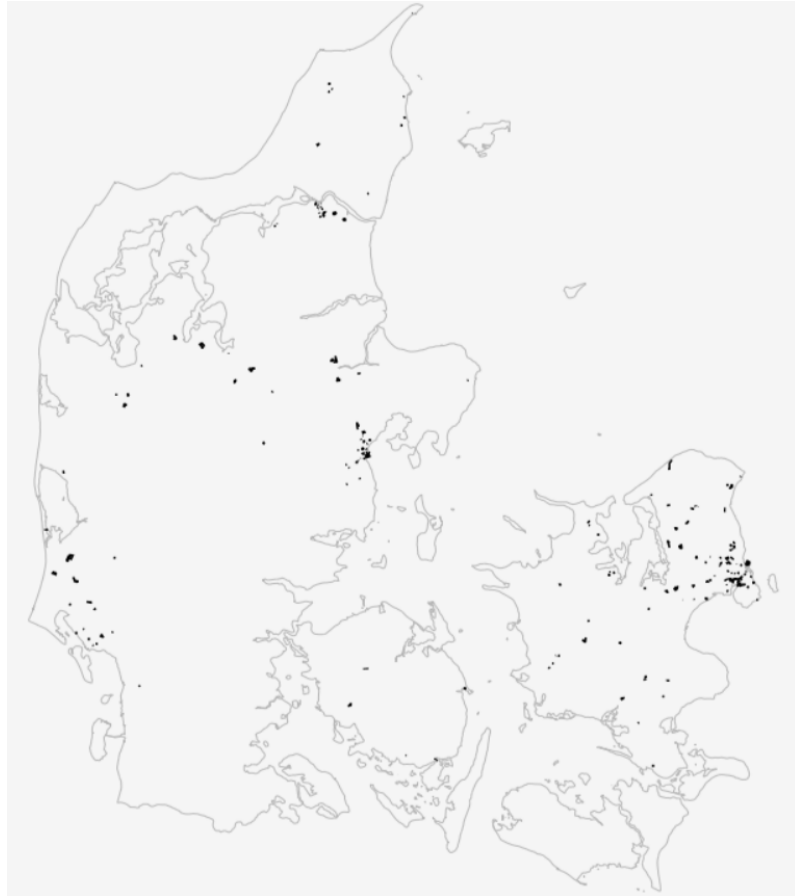
Udkast til udbygningsaftaler skal altså offentliggøres på samme tid som offentliggørelsen af forslag til kommuneplantillæg og lokalplaner. Lokalplanen der udarbejdes skal indeholde oplysninger om udbygningsaftalen og dens sammenspil med lokalplanen. [Anker, 2025, 521] Ligesom med § 21 b stk. 4, skal der ved indgåelsen af den endelige vedtagelse af udbygningsaftalen også vedtages den endelige lokalplan jf. § 21 b stk. 5. Vejledningen nævner hertil at indgåelsen af udbygningsaftalen, mest hensigtsmæssigt kan ske på samme kommunalbestyrelsesmøde hvor kommuneplantillæg og lokalplan vedtages. [Naturstyrelsen, 2014, s. 14] Hvornår en udbygningsaftale kan indgås, er dermed afhængig af, hvornår en grundejer kommer med ønsket

om at indgå i en udbygningsaftale. Det skal enten ske i sammenhæng med eksisterende plangrundlag, men skulle der ikke findes noget eksisterende plangrundlag, kan der via §§ 21 b stk. 4 og stk. 5, udarbejdes et nyt plangrundlag i forbindelse med udbygningsaftalen.

Praksis af udbygningsaftaler

Planlovens kapitel 5. a. om udbygningsaftaler giver en forståelse af hvad udbygningsaftaler er og loven dertil. Det er dog ikke i lovgivningen muligt at få en forståelse af, hvordan bestemmelserne udføres i praksis. Jf. Planloven § 21 b stk. 4, skal udbygningsaftaler offentliggøres, hvilket gør det muligt at få indblik i praksis for udbygningsaftaler. Udbygningsaftaler har skulle offentliggøres siden 2017 hvor kravet om offentliggørelse i plandata kom. [Anker, 2025, 522] Af plandata er det muligt at finde udkast og indgået udbygningsaftaler for alle kommuner i Danmark, fordi de jf. Planloven § 54 b skal offentliggøres på et landsdækkende digital register. Det har været denne offentliggørelse på plandata der gør det muligt at se praksis vedrørende udbygningsaftaler, herunder hvor hyppigt de anvendes.

På figur 4.1 på modstående side er det muligt at se alle udbygningsaftaler og hvordan, de er fordelt i Danmark i perioden fra 2017 til i dag. På kortet ses det hvordan fordelingen er centreret omkring større byer såsom København, Aarhus, Aalborg og Esbjerg. På Sjælland er udbygningsaftaler også brugt af flere kommuner, hvor fordelingen ses spredt over øen. Modsat er der store dele af Fyn og Jylland hvor udbygningsaftaler er fraværende.



Figur 4.1. Oversigt på plandata over alle udkast til- og indgået udbygningsaftaler.
[Plan og Landdistriktsstyrelsen, UD]

I følge datatabellen i plandata er der i Danmark 202 indgået udbygningsaftaler og 31 udkast. Mængden af indgået aftaler kan ses på figur 4.2. Af de indgået aftaler, er der nogle få fra før 2017, med den ældste fra 2012, resten er jævnt fordelt mellem 2017 og 2024. Med 202 sager og 32 udkast, indikerer dette, at udbygningsaftaler er et værktøj, der jævnt bruges af nogle kommuner i Danmark, mens der er andre kommuner der ikke gør brug af det i nogen grad.

Ad-hoc tabelvisning: Udbygningsaftale (Indgået) (pdk_udbygningsaftale_vedtaget_wfs)									
Fritekst søgning: Søg inden for kortudsnit 202 ud af 202 fundne rækker vises i tabellen									
☐	id	planid	komnr	objektkode	plannavn	dato forsl	dato start	dato vedt	de
☒	29	9647532	573	90	Udbygning af K	20190626	20190627	20190627	
☒	125	9665295	573	90	Udbygningsaftale	20171011	20171011	20171208	
☒	126	9665296	573	90	Udbygningsaftale	20170821	20170821	20171213	
☒	127	9665297	573	90	Ølgod biogas ud	20171016	20171016	20180320	
☒	128	9665299	573	90	Udbygningsaftale	20180419	20180419	20180625	
☒	1347	11199532	573	90	Aflastningsområ	20221215	20221220	20230512	
☒	1459	11255918	573	90	Udbygningsaftale	20230621	20230622	20231114	
☒	1803	11337714	573	90	Udbygningsaftale	20240612	20240614	20241114	
☒	663	10073664	860	90	Udbygningsaftale	20200624	20200703	20210127	
☒	995	10774381	860	90	Højene Øst - 2	20210428	20210507	20211027	
☒	1096	11019841	860	90	Udbygningsaftale	20220330	20220404	20220622	
Eksekveringstid: 169 ms									
Zoom til de valgte rækker Eksportér valgte rækker 202 ud af 202 rækker er valgt									

Figur 4.2. Oversigt af datatabel over indgået udbygningsaftaler.
[Plan og Landdistriktsstyrelsen, UD]

4.2 Frivillige aftaler

Af lovgivningen for udbygningsaftaler, må det antages at formålet med lovgivningen, er at beskrive og sætte de juridiske rammer, for hvilke aftaler eller betingelser kommunerne kan indgå. Trods dette har kommunerne muligheden for at indgå frivillige aftaler på et privatretligt grundlag. [Naturstyrelsen, 2014, s. 13] Frivillige aftaler med kommunen bygger på det privatretlig grundlag, således aftalen ikke er styret af en bestemt lovgivning som f.eks. udbygningsaftaler. Aftalerne er dog stadig begrænset af, at skulle overholde legalitetsprincippet og kommunalretlige grundsætninger der danner rammerne for hvordan kommunen skal agere. [Ramhøj and Jensen, 2007, s. 272] Overordnet set fastsætter de kommunalretlige grundsætninger, at indgåelsen af frivillige aftaler skal indgås på grund af kommunale interesser, og at kommunen ikke unødvendigt beriges på aftalerne. [Ramhøj and Jensen, 2007, 275-276]

Kommunen kan indgå frivillige aftaler med grundejere, selv agerende som grundejer. [Ramhøj and Jensen, 2007, 271] Som grundejer har kommunen mulighed for at sælge fast ejendom, hvor det også er muligt at sælge til en tilbudsgiver, som ikke nødvendigvis har afgivet det højeste bud for ejendommen. Årsagen til at sælge fast ejendom billigere end til højest bydende, er at kommunen har indgået aftale om servitut eller klausul i skøde, om forpligtelser til køber, der kan indebærer bestemte byggeri eller anvendelse. [Ramhøj and Jensen, 2007, s. 275] Under sådanne aftaler kan kommunen indgå arrangement omhandlende infrastruktur, som vil ske uden lovgrundlag, og aftalerne indgås derefter inden for et uafklaret område med manglende offentlighed, som sætter aftalerne i en juridisk gråzone. [Naturstyrelsen, 2014, s. 13] Kommunen kan også indgå frivillige aftaler, ved forhandling ved tilladelser, igennem forhandlingspres med afslag. [Ramhøj and Jensen, 2007, s. 279] Kommunen har muligheden i Planloven for at nedlægge forbud mod byggeri, og kan aftale med ejeren om at indgå vilkår fra kommunen, nødvendige for at give tilladelse til at fravige fra kommuneplanen. Sådanne vilkår vil kunne omfatte behov for udvidelsen af infrastruktur. [Ramhøj and Jensen, 2007, s. 280] Dog i hvor stor grad kommunen kan indgå sådanne aftaler og hvor meget de kan kræve er uklart. [Ramhøj and Jensen, 2007, s. 281]

Frivillige aftaler med grundejere om at finansiere infrastruktur kan komme i konflikt med grundlovens § 43, hvor loven kan se finansieringen som en form for skat, der således mangles en lovhjemmel for. [Naturstyrelsen, 2014, s. 13] Udbygningsaftaler og dertil hørende lovhjemmel, fastsætter i hvilke situationer og omstændigheder at det er muligt at indgå aftaler om finansiering af infrastruktur, som nævnt i afsnit 4.1 på side 9. Kommunen har dog stadig mulighed for at indgå andre frivillige aftaler, der kan indebærer medfinansiering fra grundejere. [Naturstyrelsen, 2014, s. 13] For disse aftaler er det dog en gråzone, og lovgivningen om medfinansiering af infrastruktur kan mangle klarhed i forhold til hvad der kan kræves. [Ramhøj and Jensen, 2007, s. 288]

5 | Vejloven og betingede afgørelser

I kapitel analyseres de juridiske rammer, som kommunen har for at få medfinansiering til infrastrukturprojekter. Formålet er at belyse de forskellige muligheder kommunen har for at få medfinansiering af infrastruktur, i Vejloven, herunder omklassificering af veje, Vejlovens bestemmelser omkring vejbidrag og adgangstilladelser.

5.1 Klassificering ved udlæg af nye veje samt omklassificering af eksisterende veje

Kommuner har muligheden for at få medfinansiering til infrastruktur, fordi de er vejmyndighed for offentlige veje, og dertil står for udgifterne af de offentlige veje. I stedet for at indgå frivillige aftaler om medfinansiering, har kommunerne også andre muligheder.

Kommunerne er vejmyndighed og har dertil autoriteten over vejene, hvortil de varetager beslutningen om udlæg, nedlæg eller omklassificering af veje, jf. Vejloven § 15. Som vejmyndighed kan kommunen således efter bestemmelserne i § 15, helt undgå behovet for medfinansiering af infrastruktur, ved udlæg af nye veje som private fællesveje, fremfor kommuneveje. Dertil kan de senere omklassificere vejene til kommuneveje, efter udgifterne til anlægsarbejdet er ovre. Modsat kan de også nedklassificere ældre kommuneveje til private fællesveje, således fremtidige udgifter overgår til grundejere.

Vejloven § 15:

Kommunalbestyrelsen bestemmer, hvilke nye kommuneveje der skal anlægges, hvilke bestående kommuneveje der skal flyttes, nedklassificeres eller nedlægges, jf. § 124, og 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.

Af loven er det kommunen, der har kompetencen til at beslutte at nye kommuneveje skal anlægges. Hvortil kommunen også har valget at nye veje skal anlægges som private fællesveje. [Heilberg and Christensen, 2024a, 51] Kommunen har også muligheden for at omklassificere private fællesveje til offentlige veje, eller omvendt nedklassificere offentlige veje til private fællesveje. [Heilberg and Christensen, 2024a, 51]

Anlæggelse af nye veje

Det er kommunens kompetence at beslutte hvilke nye veje der skal anlægges jf. Vejloven § 15. Når der skal udlægges nye veje, har kommunen muligheden for at beslutte om, vejen skal udlægges som privat fællesvej eller offentlig vej. [Heilberg and Christensen, 2024a, 51] I forbindelse med anlæggelsen af nye veje er der ikke regler, der specificere hvornår, en vej skal anlægges som offentlig vej eller privat fællesvej. [Heilberg and Christensen, 2024a, 51] Beslutningen er derfor op til kommunen, der skal foretage et skøn over vejens betydning i det offentlige vejnet. [Heilberg et al., 2020, s. 126] Et af udgangspunkter kommunerne bruger til at vurdere deres skøn er, om den overvejende trafik der anvender vejen, ikke har ærinde eller betjener de tilgrænsende ejendomme. Skulle den gennemkørende trafik vise sig at være over 50% af trafikken på vejen, skal vejen opklassificeres til offentlig vej. [Heilberg and Christensen, 2024a, 51]

Ved at klassificere vejen som privat fællesvej ved udlæg, formår kommunen, at komme uden om selv at skulle finansiere infrastrukturen eller aftale medfinansiering, eftersom de fraskriver sig ejerskabet af vejen og derfor også anlægsudgifterne.

Omklassificering af eksisterende veje

Ved en omklassificering kan kommunen enten opklassificere eller nedklassificere jf. Vejlovens § 15.

Ved en opklassificering af vejen, kan kommunen bestemme hvilke private fællesveje skal optages som kommuneveje. Det er på kommunens eget skøn af den trafikale situation, at kommunen kan vurdere om en vej skal opklassificeres til kommunevej. [Heilberg and Christensen, 2024a, 51] Hvis den gennemkørende trafik overstiger 50% af den samlede trafik, skal vejen dog optages som offentlig kommunevej jf. Privatvejslovens § 58. [Heilberg and Christensen, 2024b, 164] Ved en nedklassificering skal det ud fra Vejloven § 3 nr. 11, forstås som en proces, hvori den offentlige vej ændrer status til at være en privat vej eller privat fællesvej.

Yderligere præciserer Vejloven § 15 også at beslutningen om omklassificering, ikke kun må være begrundet i økonomiske forhold, men skal træffes ud fra en samlet trafikal vurdering. [Heilberg et al., 2020, s. 125] I en klage fra Aarhus kommune, er der klaget til Vejdirektoratet, at kommunens nedklassificering bygger på økonomisk

forhold, fordi det nævnes i afgørelsen fra kommunen at der kan frigøres økonomiske midler ved en nedklassificering. Vejdirektoratet afgørelse nr. 22/17216 fastsætter:

”Vi skal her tilføje, at det forhold, at kommunen ved beslutningen om at nedklassificere kommuneveje til private fællesveje også har lagt vægt på, at kommunen kan frigøre midler til andre kommunale opgaver, ikke er ensbetydende med, at kommunens afgørelse efter § 15 træffes alene af økonomiske grunde.”

Vejdirektoratet fastsætter således, at det er muligt at nedklassificere offentlig veje til private fællesveje, ud fra økonomiske forhold, så længe der også foreligger andre årsager til nedklassificeringen. [Vejdirektoratet, 2023] Årsagen for omklassificering kan således ikke kun benyttes, hvis formålet begrundes værende i forbindelse med at få grundejere til at stå for anlægsudgifterne, eller fremtidigt at stå for vedligeholdelse af vejen. Alligevel må det, ud fra lovens formulering, stadig gerne være en ud af flere årsager for nedklassificeringen.

5.2 Vejlovens § 8

Vejmyndigheden har efter vejlovens § 8 stk. 3 mulighed for at indgå aftaler med andre om, at andre end vejmyndigheden finansierer udgifter til arbejder på offentlig vej. Vejlovens § 8 er muligheden for, at kommunen eller Vejdirektoratet kan få medfinansiering til infrastruktur. Medfinansieringen kan kun omhandle anlæg, vejmyndigheden ikke selv har ansvaret for. Arbejder som er nødvendige for anvendelsen af vejen og dens anvendelse, kan derfor ikke finansieres. [Heilberg and Christensen, 2024a, 32]

Vejlovens § 8 er et værktøj der giver muligheder mellem kommunen og en fysisk eller juridisk person. [Heilberg et al., 2020, s. 112] Af Vejloven er det muligt for kommunen, at indgå aftaler om udvidelse af infrastruktur som der kan opnås enighed om, med begrænset eller ingen bekostning for kommunen. [Heilberg et al., 2020, s. 111]

Vejlovens § 8 stk. 1:

Det er vejmyndighedens ansvar at holde sine offentlige veje i den stand, som trafikken art og størrelse kræver.

Det er ud fra bestemmelsen at vejmyndigheden står for at opretholde de offentlige veje i sådan en stand, som trafikken kræver. Dette indebærer at det er vejmyndighedens ansvar alene at opretholde vejene. Denne bestemmelse medfører at vejmyndigheden har en bred skønsmargin, da der ikke er fastlagt nogle bestemte krav, om hvad det betyder, at holde vejen i den stand, som trafikken kræver, men det i stedet vurderes i de enkelte tilfælde. [Heilberg and Christensen, 2024a, 32] Det skal vurderes i hvert tilfælde, om vejen er god og forsvarlig tilstand, som den trafik der kan forventes på den omfattende vej. [Heilberg and Christensen, 2024a, 32] [Heilberg et al., 2020, s. 105] Efter stk 1. er det vejmyndigheden, som står for finansieringen af det arbejde, som sker på de offentlige veje. [Heilberg et al., 2020, s. 112]

Vejloven § 8 stk. 3

Af Vejloven har vejmyndigheden dog mulighed for at få andre en vejmyndigheden selv, til at betale for infrastruktur, jf. Vejlovens § 8 stk. 3.

Vejmyndigheden kan indgå aftaler med en anden vejmyndighed eller en fysisk eller en juridisk person om, at denne helt eller delvis afholder udgifterne til arbejder på vejen, som ikke er omfattet af ansvarsforpligtelsen i stk. 1.

I denne bestemmelse, gives der mulighed for vejmyndigheden, at indgå aftaler med en anden end vejmyndigheden selv. Der er ingen begrænsninger for, hvem der kan indgå i en aftale, det kan være en anden vejmyndighed, en fysisk person eller juridisk person, som en forening eller virksomhed. Så længe betingelsen om, at arbejdet ikke er omfattet af den ansvarsforpligtigelse, som stk. 1 pålægger vejmyndigheden opfyldes, kan bestemmelsen anvendes. [Heilberg and Christensen, 2024a, s. 112] Bestemmelsen gælder ikke arbejder, som vejmyndigheden har pligt til at udføre efter stk. 1. [Transportministeriet, 2014, s. 80]. Arbejder som ikke omfattes af stk 1., kan være arbejder som ændringer i vejkryds, således længere eller bredere køretøjer har lettere ved anvendelse af krydset eller ønske fra omkringliggende grundejere om etablering af hastighedsnedsættende foranstaltninger. Bestemmelsen kan anvendes til både etablering af nye infrastrukturprojekter og til vedligeholdelse af eksisterende. [Heilberg and Christensen, 2024a, 36] Denne bestemmelse, giver hjemmel til, at vejmyndigheden kan indgå en aftale mellem en anden vejmyndighed eller en anden fysisk eller juridisk person. [Transportministeriet, 2014, s. 80]. Der er derved ikke tale om en betingelser, men i stedet en frivillig aftale.

Praksis af Vejlovens § 8 stk. 3

Når vejmyndigheden indgår en frivillig aftale jf. Vejlovens § 8 stk. 3 om, at en anden end vejmyndigheden selv, afholder udgifter til arbejder på vejen, offentliggøres afgørelsen ikke. Det må også antages, at en aftale er indgået med enighed fra begge parter, således både kommunen og den fysiske eller juridiske person er enige.

Det er dog muligt via Vejdirektoratets klageportal, at se klager af Vejlovens § 8 stk. 1. Hvortil der klages over at kommunen ikke overholder den nødvendige stand. I klagerne hvor Vejdirektoratet har afgjort at kommunen har overholdt den nødvendige stand, nævnes dog Vejlovens § 8 stk. 3 som en mulighed for den klagende at indgå aftaler med kommunen om selv at afholde udgifterne til arbejdet ikke omfattet af kommunens ansvarsforpligtelse. Eksempelvis er der i en klage til Vejdirektoratet fra 2020, klaget over at kommunen ikke har færdiggjort renoveringen af et fortov. Vejdirektoratet giver kommunen medhold i at have færdiggjort arbejdet, hvortil Vejdirektoratets afgørelse nr. 20/17077 fastsætter:

”Vejdirektoratet må forstå, at hvis du ønsker sand på arealet mellem fliserne og din ejendom, så vil dette være omfattet af Vejlovens § 8 stk. 3.”

Vejdirektoratet henviser her til, hvordan grundejeren har mulighed for at indgå en frivillig aftale med kommunen, om selv at udføre det ekstra arbejde der efterspørges.

5.3 Vejbidrag

I Vejloven er der yderligere bestemmelser om kommunernes mulighed for at få medfinansiering af infrastruktur ved vejbidrag, som beskrevet i Vejlovens kapitel 4.

Vejbidrag er vejmyndighedens mulighed for at pålægge ejere af ejendomme, udgifterne til nye anlæg af offentlige veje eller udvidelse af eksisterende anlæg af offentlige veje.

Hjemmel findes i Vejlovens § 27 stk. 1:

Vejmyndigheden kan pålægge ejere af ejendomme at betale vejbidrag, hvis ejendommen grænser til eller kommer til at grænse til en offentlig vej. Ved vejbidrag kan ejere pålægges helt eller delvis at betale udgifterne til anlæg af nye offentlige veje eller udvidelse af de befæstede arealer af en offentlig vej. I tilknytning hertil kan ejere af ejendomme pålægges at betale administrationstillæg, jf. § 30, til dækning af vejmyndighedens dokumenterede administrative omkostninger ved de projekter, der er nævnt i 2. pkt.

Vejlovens § 27 stk. 1, giver vejmyndigheden mulighed for at pålægge ejere af ejendomme at betale vejbidrag, hvis deres ejendomme grænser til eller kommer til at grænse til en offentlig vej.

Hvad kan vejbidrag kan finansiere

De udgifter, der kan pålægges ved vejbidrag, omfatter at ejerne enten helt eller delvist skal finansiere anlæg af nye veje eller udvidelse af eksisterende befæstede arealer. Begrundelsen for, at vejbidrag kan kræves af naboer til offentlige veje, fremgår af punkt 1 i det ophævede cirkulære nr. 133 af 6. december 1985.[Heilberg and Christensen, 2024a, 133] Her beskrives det, at en offentlig vej giver økonomiske fordele for de ejendomme, der er tilgrænsende til offentlige veje. Formålet er således at kommunen får støtte til offentlige veje, i et omfang som ejendomme liggende opad, får økonomisk fordel af. Anlæg som i stedet tjener offentlige interesser, og ikke de tilstødende grundejere, betales ikke af grundejerne. [Heilberg and Christensen, 2024a, 133] De udgifter der kan pålægges ved vejbidrag, omfatter både anlæg af nye offentlige veje og udvidelse af eksisterende befæstede arealer. Ifølge bemærkningerne til § 27 i forarbejderne til loven betragtes et areal, at være befæstet hvis vejmyndigheden har foretaget handlinger mod at gøre arealet egnet til vej, og arealet skal derfor være egnet til vejformål. [Transportministeriet, 2014, s. 85] Udvidelse af eksisterende befæstede arealer, kan eksempelvis være i form af cykelsti eller fortorv på arealer grænsende op til vejen,

som hidtil har været ubefæstet arealer. Bestemmelsen kan derved ikke anvendes til forbedring af eksisterende belægning. [Heilberg et al., 2020, s. 210]

Ifølge Vejlovens § 31 fastsættes, hvilke infrastrukturprojekter vejbidrag kan pålægges, samt hvilke udgifter der ikke kan dækkes af vejbidrag. Ifølge bestemmelsen kan vejbidrag ikke pålægges til dækning af udgifter til:

1. anlæg af nye veje eller udvidelse af eksisterende vejes befæstede arealer for en større bredde end 20 m,
2. arealerhvervelse,
3. erstatning for servitutpålæg eller ulemper eller
4. større reguleringer af vejens længdeprofil, herunder anlæg af støttemure.

Bestemmelsen beskriver, hvilke udgifter vejbidrag ikke kan dække, og indirekte derfor også, hvilke udgifter vejbidraget kan opkræves til. [Heilberg et al., 2020, s. 219] Ved anlæg af nye veje i op til 20m bredde kan vejbidraget opkræves. Såfremt bredden er mere end de angivet 20m, er det op til vejmyndigheden, at stå for udgifterne til anlægningen af vejen. Dette er også gældende for udvidelses af eksisterende veje, hvorved udvidelser over 20m bredde finansieres af vejmyndigheden selv. [Heilberg et al., 2020, s. 220] Andre udgifter som ikke kan omfattes af vejbidrag, er arealerhvervelse for offentlige veje, erstatning for eventuelle servitutpålæg eller andre ulemper, samt større reguleringer af vejens længdeprofil. [Heilberg et al., 2020, s. 220]

Hvem kan vejbidrag pålægges

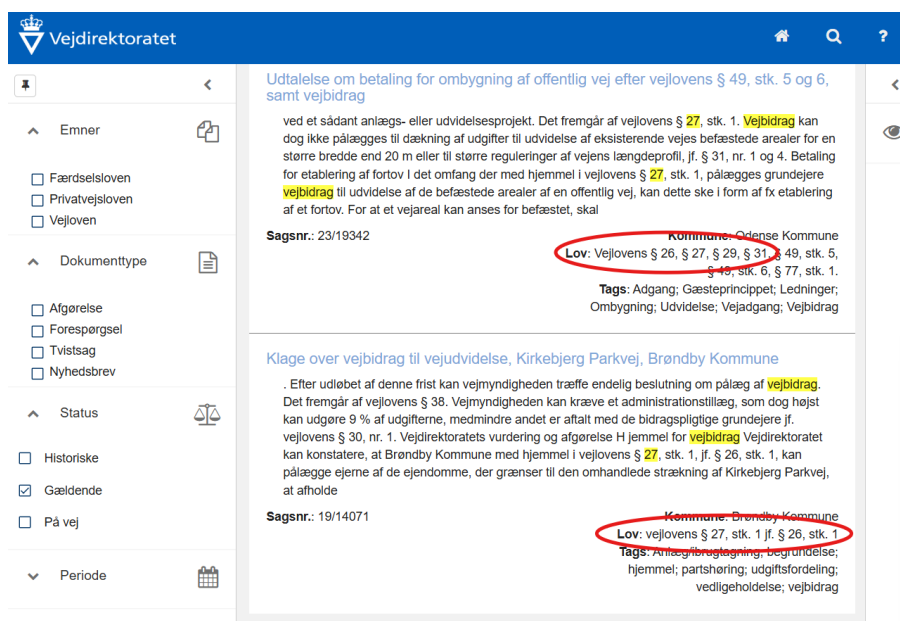
Det fremgår af Vejlovens § 27 stk. 1, at vejbidrag kun kan pålægges ejeren af ejendommen. [Heilberg et al., 2020, s. 208] Det vil dermed sige, at lejere og brugere af vejen ikke kan pålægges vejbidraget. [Heilberg and Christensen, 2024a, 125] Derudover skal der være tale om en ejendom, som er et matrikuleret areal efter udstykningslovens § 2 [Heilberg et al., 2020, s. 209], hvori det fastslås, at en samlet fast ejendom enten består af ét matrikelnummer eller flere matrikelnumre. Derudover skal ejendommen være grænsende, eller planlagt til at grænse ud til offentlig vej før vejbidraget kan tillægges. Dog er der undtagelse efter Vejlovens § 28, som giver vejmyndigheden mulighed for at bestemme, at flere veje udgør en enhed og skal derved anlægges eller udvides som et samlet projekt. I et tilfælde som dette, fordeles vejbidraget til samtlige bidragspligtige, på trods af at de ikke nødvendigvis grænser direkte op til det offentlig vejareal. [Heilberg et al., 2020, s. 213] I forbindelse med vejmyndighedens arbejde har vejmyndigheden yderligere mulighed for, at pålægge ejerne et administrationstillæg for de administrative opgaver vejmyndigheden har ved anlægs- eller udvidelsesarbejder. [Heilberg et al., 2020, s. 211] Fordelingen af vejbidrag sker jf. § 36, hvor det som udgangspunkt fastsættes efter en aftale mellem vejmyndigheden og de grundejere, der er omfattet af bidragspligten.

Kan der ikke opnås enighed mellem vejmyndigheden og grundejerne, fastsætter vejmyndigheden en udgiftsfordeling efter fordelingsreglerne i Vejlovens kapitel 4 [Heilberg and Christensen, 2024a, 143]

Praksis af vejbidrag

Der eksisterer ingen lovbestemt forpligtelse for vejmyndighederne, til at offentliggøre deres afgørelser vedrørende anvendelse af vejbidrag. Eftersom det er en afgørelse, sendes disse som udgangspunkt kun, til de relevante parter der er berørte af afgørelsen. Når der påklages inden for vejbidrag, er det Vejdirektoratet der er klageinstans. På Vejdirektoratets afgørelsesportal (<https://afgoerelsesportal.vd.dk/>) kan der imidlertid findes påklagede sager, herunder sager om vejbidrag. En søgning på ”vejbidrag” på afgørelsesportalen viser, at der siden 2016 er registreret tre klagesager, hvor bestemmelser efter Vejlovens kapitel 4 er angivet som anvendt bestemmelse. Der kan dog eksistere flere klagesager end først fundet, hvor vejbidrag bliver nævnt i klagesagen, uden direkte at være angivet som en anvendt bestemmelse i afgørelsen. Et eksempel af en klagesag om vejbidrag kan ses på figur 5.1.

De tre sager som kan læses på Vejdirektoratets afgørelsesportal, er den eneste mulighed for at få et indblik, i hvordan vejbidrag benyttes i praksis af kommunerne. Med blot tre registrerede klagesager siden 2016, kan dette indikere, at kommunernes brug af vejbidrag er af begrænset omfang. Dog må det antages, at ikke alle afgørelser angående vejbidrag påklages, hvorfor antallet af klagesager ikke nødvendigvis afspejler den fulde anvendelse af vejbidrag. Ikke desto mindre tyder den begrænsede mængde af klagesager på, at brugen af vejbidrag sjældent anvendes i praksis.



Figur 5.1. Udklip af VD afgørelsesportal, klagesager med bestemmelse fra Vejlovens kapitel 4 er angivet. [Vejdirektoratet, a]

5.4 Medfinansiering af infrastruktur via. adgangstilladelser

En anden mulighed, som Vejloven giver kommunerne for at få medfinansieret infrastruktur, findes i Vejlovens § 49. Efter denne bestemmelse kan vejmyndigheden betinge adgangstilladelser af, at grundejere finansierer ombygning af offentlig vej.

Hvad kræver adgangstilladelse?

Vejlovens § 49 stk 1.

”Nye adgange og udvidelse af eksisterende adgange til offentlige veje og stier må ikke etableres uden vejmyndighedens tilladelse.”

Denne bestemmelse fastsætter, at grundejeren skal have vejmyndighedens tilladelse før en ny adgang eller udvidelse af eksisterende adgang til offentlige veje, skal godkendes af den pågældende vejmyndighed. [Vejdirektoratet, 2016, s. 21][Heilberg et al., 2020, s. 286] Adgang efter denne bestemmelse er en betegnelse, for det konkrete areal, hvor ejeren lovligt kan krydse fra ejendommen til offentlig vej. Dette kan være en indkørsel over fortov eller lignende. Såfremt der er en hæk, med et hul ud til offentlig vej, medgiver ikke at der nødvendigvis er en adgang efter Vejloven. [Heilberg et al., 2020, s. 286] Såfremt en ejendom ligger ud til to forskellige offentlige veje, er det dermed ikke givet, at ejendommen har tilladt adgang til begge offentlige veje. I denne bestemmelse behøver udtrykket ”udvidelse”, ikke at referere til en fysisk ændring, men kan også omfatte reguleringer såsom afmærkning, opsætning af havelåger mv, så længe det medfører, at en adgang til den offentlige vej udvides [Heilberg et al., 2020, s. 287]. Bestemmelsen sikrer dermed, at enhver ny eller udvidet adgang til offentlige veje kræver vejmyndighedens godkendelse.

Hvornår kan vejmyndigheden gøre en adgang betinget og hvad kan finansieres

Vejmyndigheden har mulighed for at stille krav til udformning, placering og benyttelse af adgangen som en betingelse for tilladelsen efter stk. 1.

Hjemmel findes i Vejlovens §49 stk. 4

”Skønnes det påkrævet af vejtekniske eller færdselsmæssige grunde, kan vejmyndigheden som betingelse for tilladelse efter stk. 1 stille krav til placering, udformning og benyttelse af adgangen. Vejdirektoratet kan på samme måde fastsætte betingelser for sit samtykke efter stk. 3. Vejmyndigheden kan kræve selv at udføre de krævede foranstaltninger for ansøgerens regning.”

Bestemmelsen giver vejmyndigheden hjemmel til at stille krav om adgangs bredde, om fri oversigt over hjørnearealer samt type og omfang af færdslen. [Heilberg et al., 2020, s. 292] Kravene der kan stilles efter denne bestemmelse kan være ændringer på ansøgerens egen ejendom. [Heilberg et al., 2020, s. 291] Denne bestemmelse kan kun anvendes, hvis det skønnes af vejmyndigheden at være vejteknisk eller trafikalt nødvendigt. [Heilberg et al., 2020, s. 292] Arealet som der kan stilles krav til, er jf. vejledning til Vejloven begrænset til vejarealet [Vejdirektoratet, 2016, s. 21]. Der kan derved ikke stilles krav til placering af carporte og lignende. [Heilberg and Christensen, 2024a, 190] Vejmyndigheden har jf. § 49 stk. 5 mulighed for at gøre tilladelsen efter stk. 1 betinget, af ændringer på offentlig vej.

Vejlovens § 49 stk. 5

”Vejmyndigheden kan gøre tilladelsen betinget af, at den offentlige vej ombygges med midterrabat, kanalisering, lyssignal og lign., når det på grund af en adgang efter stk. 1 skønnes trafikalt nødvendigt.”

Efter denne bestemmelse gives der hjemmel til, at vejmyndigheden gør tilladelsen til offentlig vej betinget, af at ansøgeren ombygger den offentlige vej, således adgangen kan anvendes forsvarligt. I bestemmelsen står der at dette kan være i form af midterrabat, kanalisering, lyssignal og lign. [Heilberg et al., 2020, s. 294] Før vejmyndigheden kan anvende denne bestemmelse skal vejmyndigheden vurdere, at der rent trafikalt eller vejteknisk, er et behov for at indrette den offentlige vej på en bestemt måde, før adgangstilladelsen kan udnyttes. [Heilberg and Christensen, 2024a, 191] [Heilberg et al., 2020, s. 294] Efter denne bestemmelse, kan vejmyndigheden bestemme, at en adgangstilladelse til en offentlig vej kun kan gives, såfremt den offentlige vej ombygges. Forskellen mellem stk. 4 og stk. 5 er, at stk. 4 omhandler ændringer på ansøgerens ejendom [Heilberg et al., 2020, s. 291], og stk. 5 giver hjemmel til at vejmyndigheden som vilkår i en tilladelse til en ny adgang, kan stille krav til ombygning af den offentlige vej. [Heilberg et al., 2020, s. 294]

Finansiering af adgange

Finansiering af udgifterne af arbejderne efter stk. 4 og 5 er beskrevet henholdsvis jf. Vejlovens § 49 stk. 2 og stk. 6.

Vejlovens § 49 stk. 2

”Den, der ansøger om en ny adgang eller udvidelse af en eksisterende adgang til en offentlig vej eller sti, afholder udgifterne til etablering, medmindre andet er aftalt mellem vejmyndigheden og ansøgeren.”

Denne bestemmelse fastslår at udgifterne til den ønskede adgang, eller udvidelse af eksisterende adgang finansieres af ansøgeren af adgangen, medmindre andet er aftalt. Såfremt der mellem vejmyndighed og ansøger er aftalt at vejmyndigheden står for udgifterne, har vejmyndigheden mulighed for at finansiere udgifterne til adgangen. [Heilberg et al., 2020, s. 290] Finansiering af ombygning på offentlig vej, er beskrevet jf. Vejlovens § 49 stk. 6

”Vejmyndigheden kan kræve, at udgifterne til foranstaltningerne efter stk. 5 helt eller delvis afholdes af en anden vejmyndighed, når en offentlig vej eller offentlig sti tilsluttes den offentlige vej.

Vejmyndigheden kan i særlige tilfælde kræve, at udgifterne til foranstaltningerne efter stk. 5 afholdes af vedkommende ejer eller bruger, når der gives tilladelse til etablering af en adgang fra en privat ejendom eller fra en privat fællesvej til en offentlig vej og disse udgifter står i et rimeligt forhold til de fordele, som ansøgeren opnår ved tilladelsen.”

I denne bestemmelse er finansieringen inddelt i to forskellige situationer. Den ene er, hvor udgifterne til ombygning af offentlig vej efter stk. 5, dækkes af en anden vejmyndighed. Dette er situationer hvor offentlige veje, med flere vejmyndigheder der indgår, tilsluttes hinanden. [Heilberg et al., 2020, s. 295] I en situation som denne, kan den vejmyndighed som kræver at ombygningen af den offentlig vej, kræve, at den anden vejmyndighed står for finansieringen af udgifterne. Dette kan være en situation mellem en kommunevej og en statsvej. [Heilberg et al., 2020, s. 296] Dette kan eksempelvis forekomme, når en kommunevej kobles til en statsvej, og ændringer i infrastrukturen bliver nødvendige for at opretholde trafiksikkerheden.

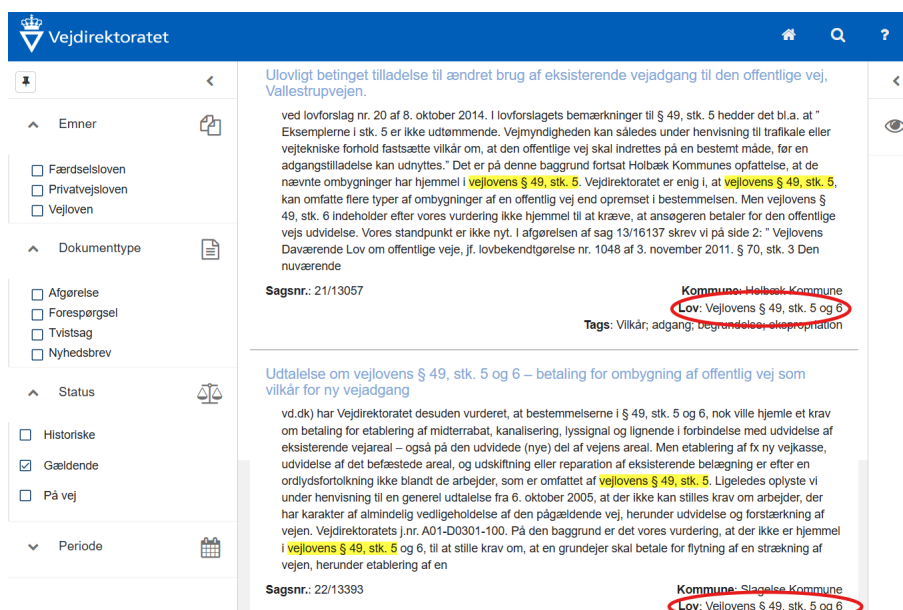
Den anden del af denne bestemmelse, er at vejmyndigheden i særlige tilfælde, kan kræve, at ansøger står for finansieringen af ombygningen af den offentlige infrastruktur. [Heilberg et al., 2020, s. 296] Det er i denne bestemmelse, at der gives vejmyndigheden hjemmel til at få en ekstern, til at finansiere den nødvendige ombygning som er skønnet efter Vejlovens § 49 stk. 5. Hvad det indebærer helt præcist, er efter ”Vejloven med kommentarer” fra 2020, er uklart. [Heilberg et al., 2020, s. 296] Det fremgår dog af bemærkningerne til bestemmelsen jf. L 70, FT 1971-72, spalte 1148-49, at det har været tiltænkt virksomheder som er trafikskabende. Praksis i dag viser at særlige tilfælde er opfyldt, ved nye udstykningsområder, butikscentre, særligt trafikskabende detailbutikker og virksomheder. [Heilberg and Christensen, 2024a, 192] [Heilberg et al., 2020, s. 297] Dette tyder på, at vejmyndigheden har en vis skønsmargin, når det kommer til at vurdere hvornår kravet om særlige tilfælde, er opfyldt for at muliggøre medfinansiering. Bestemmelsen indeholder yderligere et krav for anvendelsen; at udgifterne til ombygningen af offentlig infrastruktur, skal stå i et rimeligt forhold til

de fordele ansøger, får ved adgangstilladelsen til offentlig vej. [Heilberg et al., 2020, s. 297]

Praksis af vilkår til adgang

Når vejmyndigheden fastsætter vilkår til en adgang om, at offentlige veje ombygges med finansiering af ansøger, er der intet krav om at afgørelsen offentliggøres. Det er muligt for klageberettiget, at klage til Vejdirektoratet, om kommunens afgørelser. Disse klagesager kan, som sager vedrørende Vejlovens § 8 stk. 3 og vejbidrag, også findes på Vejdirektoratets afgørelsesportal. En søgning på "Vejlovens § 49 stk. 5" på afgørelsesportalen, viser at der er otte registeret klagesager siden 2021, hvor Vejlovens § 49 stk. 5 er registeret som anvendt bestemmelse. Det kan dog være, at der er flere klagesager end de otte registeret, da der kan være flere som anvender bestemmelsen uden, at det er angivet på afgørelsesportalen. Et eksempel af klagesager, hvor bestemmelsen er angivet kan ses på figur 5.2. De klagesager, der er tilgængelige på Vejdirektoratets afgørelsesportal, udgør den eneste mulighed for at danne et indtryk af, hvordan kommunerne anvender deres mulighed for at stille krav om ombygning af offentlig vej som vilkår for en ny adgang.

Det må dog igen, antages, at ikke alle af kommunernes afgørelser påklages, hvilket gør, at det ikke nødvendigvis afspejler den fuldstændige anvendelse af kommunernes mulighed for at stille vilkår til en ny adgang. Da antallet af klagesager hvor "Vejlovens § 49 stk. 5" er registeret som anvendt bestemmelse, er højere end både Vejlovens § 8 stk. 3 og vejbidrag må det antages, at denne bestemmelse anvendes i højere grad.



Figur 5.2. Udklip af VD afgørelsesportal, klagesager med bestemmelse Vejlovens § 49 stk. 5. [Vejdirektoratet, b]

6 | Delkonklusion

Baseret på den viden, der er opnået af foranalysen, kan det initierende problem besvares:

Hvilke muligheder har kommunerne for at få medfinansiering til infrastruktur?

For besvarelsen af det initierende problem, er der i foranalysen analyseret de forskellige medfinansieringsmuligheder. Fra Planloven og Vejloven er der fundet forskellige medfinansieringsmuligheder. Planloven giver muligheden for både udbygningsaftaler og frivillige aftaler. Udbygningsaftalerne giver mulighed for kommune og grundejer at aftale finansiering af infrastruktur, som en del af en lokalplan, som giver mulighed for, at udvikle infrastrukturen i takt med ny bebyggelse. Vejloven rummer både frivillige aftaler, vilkårsbaseret pålæg og afgørelser truffet af kommunen som giver mulighed for medfinansiering af infrastrukturprojekter. Kommunen har ved anlæggelse af nye veje mulighed for at klassificere vejen som privat fællesvej, og derved pålægge de nye ejere af vejen etableringsudgifterne. Vejlovens § 8 stk. 3 giver kommunen og fysiske og juridiske personer mulighed for at indgå frivillige aftaler om finansiering af arbejder på offentlig vej. Vejbidrag er en afgørelse kommunen kan pålægge ejere, for at de skal medfinansiere anlæggelse af nye veje eller udvidelse af eksisterende i form af et yderligere spor, fortorv eller cykelsti. Vejlovens § 49, indeholder endnu en mulighed for, at få ansøger til at medfinansiere infrastruktur anlæg, som midterrabat, lyssignal og lignende. Denne mulighed indebærer, at kommunen sætter medfinansiering som et vilkår i en adgangstilladelse, for at tilladelsen kan gives.

Praksis for brugen af de forskellige muligheder for medfinansiering varierer. Det har været muligt for nogle af medfinansieringsmulighederne, at undersøge praksis, enten fordi de offentliggøres, eller kan klages over og offentliggøres igennem Vejdirektoratets klageportal. Udbygningsaftaler offentliggøres på plandata, hvilket viser hvordan det er et værktøj der ikke bruges af alle kommuner i Danmark, primært koncentreret omkring større byer. Udbygningsaftaler anvendes i et umiddelbart relativt større omfang end de andre medfinansieringsmuligheder, hvor der af plandata, mellem 2017 til 2025, har været 202 udbygningsaftaler fordelt i Danmark.

Modsat så har det kun været muligt at undersøge praksis for Vejlovens medfinansieringsmuligheder via Vejdirektoratets klageportal. Af Vejdirektoratet offentliggøres de afgørelser fra kommunen som er klaget over, og hvor Vejdirektoratet har taget stilling til kommunens handling. På Vejdirektoratets hjemmeside er det fundet, at der er tre klagesager, hvor bestemmelserne om vejbidrag efter Vejlovens kapitel 4 er angivet som anvendt bestemmelse. Hvortil der er fundet seks klagesager, hvor Vejlovens § 49 stk. 5 er registeret som anvendt bestemmelse. Herigennem er det fundet at adgangstilladelser oftere nævnes i klagesager, end vejbidrag. Det antages derved, at vilkår i adgangstilladelser anvendes i højere grad end bestemmelserne om vejbidrag. Vejlovens § 8 stk. 3 bruges ikke til nogle bestemmelser i klageportalen, men henvises til som en mulighed, for at indgå en frivillig aftale med kommunen og er dermed svære, at undersøge anvendelsesomfang af.

I foranalysen er der fundet flere forskellige værktøjer, kommunerne har til rådighed for at opnå en medfinansiering af infrastruktur. De varierer dog i deres anvendelighed, afhængigt af hvilke infrastrukturanlæg der skal anlægges og hvornår i processen den planlægges anvendt. Dertil er der også fundet at praksis for medfinansieringsmulighederne varierer. Indblikket i hvad de forskellige medfinansieringsmuligheder konkret anvendes til, har ikke været muligt at finde for adgangstilladelser, vejbidrag, Vejlovens § 8 og klassificering af private fællesveje, eftersom de egentlige afgørelser ikke offentliggøres. Ud fra det, der har været muligt at se fra plandata og Vejdirektoratets afgørelsesportal, varierer brugen af mulighederne, i hvor meget de bliver brugt og hvilke kommuner der gør brug af dem, afhængigt af kendskab, behov og lovgivningens begrænsninger.

Del I

Hovedanalyse

7 | Problemafgrænsning og problemformulering

I foranalysen er der analyseret hvilke muligheder kommunerne som vejmyndighed har, for at få medfinansieret infrastruktur. De forskellige medfinansieringsmuligheder kan anvendes i forskellige tilfælde og forskellige tidspunkter i processen. Dertil er det yderligere blevet belyst, at mulighederne anvendes i varierende omfang.

Konklusionen af foranalysen lægger op til, at der kan udledes flere problemstillinger bestående af den begrænsede mængde af litteratur inden for området, samt manglende offentlighed af praksis. Af de mange medfinansieringsmuligheder er det kun udbygningsaftaler, hvor praksis skal offentliggøres, hvor det er muligt at se hvilke kommuner, der gør brug af aftalerne og til hvilke formål de bruges. Modsat er der lidt til ingen offentliggørelse af de andre muligheder for medfinansiering, afhængigt af om det er indgået som aftale eller afgørelse fra kommunen. Det er en begrænset mængde litteratur der findes for medfinansieringsmulighederne, hvor det hovedsageligt er Karnovs noter til lovgivningen og den kommenterede Vejlov og Planlov, der har givet indsigt i værktøjerne. Af Planloven kommer mulighederne for udbygningsaftaler og frivillige aftaler. Der findes begrænset mængde af litteratur vedrørende udbygningsaftaler, og de bliver offentliggjort på plandata, hvor de er tilgængelige for offentligheden. De frivillige aftaler er en gråzone, hvor der findes lidt til ingen litteratur og uden nogen offentliggørelse af aftaler.

Af mulighederne under Vejloven, hvor der findes Vejlovens § 8, klassificering af veje, vejbidrag og adgangstilladelser, findes der en begrænset mængde litteratur. Det er også kun for vejbidrag og adgangstilladelser, hvor der findes klagersager, som er offentliggjort på Vejdirektoratets afgørelsesportal. Modsat udbygningsaftalerne, offentliggøres ingen af medfinansieringsmulighederne fra Vejloven. Foranalysen belyste, at det umiddelbart tydet på, at medfinansieringsmuligheder igennem vilkår til adgangstilladelser, er den bestemmelse som anvendes mest i praksis, vurderet på antallet af klagesager.

Af de adskillige fundne problemstillinger, rejser sig en række spørgsmål vedrørende medfinansieringsmulighederne efter Vejloven. Hvordan anvendes de, i hvilket omfang anvendes de og hvad man som grundejer er med til at medfinansiere. Dette er

problemstillinger, som der kan arbejdes videre med i hovedanalysen. Hovedanalysen afgrænses til at fokusere på kommunernes anvendelse af deres mulighed, for at sætte vilkår til infrastruktur i adgangstilladelser. Afgrænsningen til en undersøgelse af kommunernes brug af adgangstilladelser skyldes, at bestemmelsen om vilkår i adgangstilladelser ser ud til at være den mest anvendte bestemmelse i Vejloven. Derudover er information generelt om adgangstilladelser mindre tilgængelige end eksempelvis udbygningsaftaler, som offentliggøres på plandata, og der tidligere er udgivet projekter om. Analysens fokus er dermed valgt for at bidrage med ny viden om en anvendt, men forholdsvis underbelyst medfinansieringsmulighed, hvilket leder til følgende problemformulering:

Hvordan anvender kommuner vilkår om medfinansiering i adgangstilladelser og i hvilket omfang?

For at besvare problemformuleringen undersøges hvordan kommuner anvender adgangstilladelser. Herunder hvilke vilkår der stilles, i hvor stort omfang det anvendes og hvad det pålægges ansøger at finansiere. Fremgangsmåden for hovedanalysen, beskrives i metodeafsnittet i kapitel 8 på næste side.

8 | Metode til hovedanalysen

Formålet med dette kapitel er, at beskrive den metodiske tilgang til at indsamle den nødvendige empiri, og hvordan den analyseres for at besvare problemformuleringen. Derudover vil yderligere metoder, som anvendes til besvarelse af selve problemformuleringen gennemgås. Afslutningsvis visualiseres strukturen for hovedanalysen, som beskrives og uddybes.

For at besvare problemformuleringen undersøges adgangstilladelser med et empirisk studie. Det empiriske studie består af indsamlingen og analysen af Vejdirektoratets afgørelser af klager fra adgangstilladelser, adgangstilladelser med vilkår stillet af kommuner og afsluttende interviews. En kombineret analyse af Vejdirektoratets afgørelser, kommunens adgangstilladelser og interviews, bidrager med forskellige perspektiver på adgangstilladelser og hvordan vilkår anvendes. Vejdirektoratets afgørelser giver et indblik i den lovgivningsmæssige ramme, for hvad kommunerne lovligt kan stille vilkår om. Afgørelserne fra kommunerne giver indblik i kommuners praksis og hvad der stilles vilkår om i konkrete sager. Interviewdelen giver et indblik i kommunernes overvejelser og begrundelser for omfanget, og hvorfor vilkårene i adgangstilladelserne stilles.

Datagrundlaget bruges til at forstå, hvordan vilkår i adgangstilladelser bruges af kommuner. Formålet med undersøgelsen er at skabe en forståelse af, hvilke vilkår der stilles af kommunerne og hvor mange, samt forstå de overvejelser og skøn der foretages i valget og omfanget af de stillede vilkår. Dette bruges som grundlag for, at besvare hvordan kommuner anvender vilkår om medfinansiering i adgangstilladelser og i hvilket omfang.

8.1 Dataindsamling og analysens udformning

Der foretages en kvalitativ analyse af hver af de tre indsamlede datasæt, bestående af afgørelserne fra Vejdirektoratet, adgangstilladelserne fra kommunerne, samt interviewene. For at udføre den empiriske undersøgelse, skal der udarbejdes en metode for dataindsamlingen.

8.1.1 Indsamling og analyse af data fra Vejdirektoratet

Til den første del af hovedanalysen analyseres Vejdirektoratets afgørelser af klagesager om adgangstilladelser. Disse afgørelser offentliggøres på deres afgørelsesportal, hvorfra det er muligt at indhente disse. Alle de tilgængelige afgørelser om adgangstilladelser fremsøges og indhentes fra portalen og bruges i analysen. På Vejdirektoratets afgørelsesportal er der i foranalysen fundet otte afgørelser, hvor der kan eksistere flere ældre sager der ikke er uploadet til portalen. Det er disse 8 sager, som analyseres i hovedanalysen. Analysen af afgørelserne udføres med baggrund i at forstå de juridiske rammer Vejdirektoratet sætter i forbindelse med adgangstilladelser. Derfor fokuseres der i analysen på:

- Hvad der lovligt kan stilles vilkår om
- Hvornår der er tale om ”særligt tilfælde”
- Hvornår udgifterne vurderes at stå i rimelig forhold til de fordele ansøger opnår, ved tilladelsen

Hver afgørelse analyseres separat, hvorefter afgørelserne sammenlignes med hinanden for, at identificere de overordnede regler og rammer som kommunen skal agere inden for, i forbindelse med adgangstilladelse.

8.1.2 Indsamling og analyse af data fra kommuner

Til den anden del af hovedanalysen analyseres kommuners adgangstilladelser. Selve adgangstilladelser skal som nævnt i afsnit 5.4 på side 25, ikke offentliggøres, hvilket også er årsagen til den usikkerhed, som er om deres praktiske anvendelse. Dertil, for at kunne besvare problemformuleringen indhentes der adgangstilladelser fra kommuner i Danmark. Dataindsamlingen forsøges skabt så repræsentativ som muligt, men det er ikke alle kommuner i Danmark der bliver spurgt, grundet projektets afgrænset tidsforløb. For at sikre repræsentativitet uden at kontakte alle 98 kommuner i Danmark, er dataindsamlingen afgrænset til at inkludere hele region Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark, hvilket svarer til at 52 kommuner kontaktes. Ved at hver kommune i de valgte regioner kontaktes, sikres det at der ikke fokuseres på en type kommuner, f.eks. større kommuner hvor brugen af adgangstilladelser kunne være større eller mindre, end kommuner med mindre byer og lavere befolkningstal. At dataindsamlingen kun indebærer kommunerne i region Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark, gør at konklusionen ikke fuldstændig kan generaliseres for hele Danmark. Det kan dog give en indikation af tendenserne i hele landet. Fra de tre regioner, varierer det mellem mindre og større kommuner, hvor hovedstadskommuner vil mangle at indgå i analysen. Det kan være, at der i regionerne Sjælland og Hovedstaden er særlige praksis som vil kunne mangle i analysen.

Analysen af de afgørelser som kan indsamles fra kommunerne skal bidrage til, at få

et overblik over hvordan kommuner anvender vilkår og hvad de stilles til. Analysen af afgørelserne har fokus på, at undersøge hvilke vilkår der stilles, hvem der står for udgifterne og etableringen af ændringer på offentlig vej, samt hvilken lovhjemmel der henvises til i afgørelserne. Derudover kobles vilkårene sammen med hvad type af ejendom der søges om adgangstilladelse til. Her inddeles adgangstilladelserne i boliger, detail og industri, hvor de yderligere inddeles i størrelsen af erhvervet og mængden af boliger. Der ses på antallet af boliger og størrelsen af byggeriet, i sammenhæng med hvilke vilkår der stilles, for at undersøge eventuelle sammenhæng mellem størrelse og omfang af vilkår.

8.1.3 Interview

Den tredje del af empirien består af kvalitative interviews. Interviewene er informationssøgende interview, der bruges for at indsamle informationer om praksis, ved at få indblik i overvejelser i beslutningsprocesser, som ikke nødvendigvis er muligt gennem litteratur. [Møller and Harrits, 2021, s. 33] Med interview er formålet, at der opnås indsigt i de overvejelser der ligger bag vilkårene i adgangstilladelserne, som ikke er mulige at belyse fra selve afgørelserne.

Det kvalitative interview benyttes for at indgå en samtale med fagpersoner fra kommunerne, der arbejder med og har viden inden for brugen af adgangstilladelser. Med interviews er det muligt at fordybe sig i interviewpersonens ekspertise og dermed formå at indsamle en dybdegående empiri inden for området. [Ingemann et al., 2018, s. 151] Det er dog også nødvendigt at være opmærksom på, at interviews afdækker forskellige nuancer af interviewpersonernes egne holdninger og perspektiver. [Ingemann et al., 2018, s. 151] Derfor er det vigtigt at være kildekritisk på interviewpersonernes personlighed, som kan være værende farvet. [Møller and Harrits, 2021, s. 34] Af den årsag arbejdes der med en kritisk tilgang til de enkelte interviewpersoners holdninger i forbindelse med den faglige indsamling af viden om kommunernes praksis af adgangstilladelser.

Empirien indsamles via semistrukturerede interviews, hvor der i det semistrukturerede interview fastlægges hvilken viden der ønskes at opnå med interviewet. [Brinkmann and Tanggaard, 2020, s. 42] I dette tilfælde er, det fastlagt som værende: *Hvad er kommunernes administrationspraksis i adgangstilladelser?*. Til dette er der forberedt en interviewguide, der benyttes til at opretholde den struktur der sørger for at der indsamles den ønskede empiri. [Brinkmann and Tanggaard, 2020, s. 44] Interviewguiden kan ses i bilag 1. Det er vigtigt at sikre hvert spørgsmål kommer nærmere den ønskede viden, som skal fastlægges under forberedelsen til interviewet. [Møller and Harrits, 2021, s. 107] Interviewguiden er udarbejdet ud fra det kendskab til medfinansieringsmuligheder, der er opnået i foranalysen. Spørgsmålene er tiltænkt at være så åbne som muligt for at tilegne så uddybende og overvejende svar som muligt. Dertil er de formuleret med fokus på at afdække forskellige aspekter, af hvordan kommunens praksis er med vilkår i adgangstilladelser og dertil hvilke

overvejelser kommunen gør sig i deres afgørelser. Interviewguiden er ledende for interviewet, men med den semistrukturerede form, åbnes muligheden for at afvige fra de fastlagte spørgsmål. [Brinkmann and Tanggaard, 2020, s. 43] Det bliver således muligt at følge op på tematikker som interviewpersonerne kommer ind på, og få indsigt i perspektiver der ikke tidligere var overvejet. [Brinkmann and Tanggaard, 2020, s. 43]

Udvælgelse af interviewpersoner

Af en formålsbestemt udvælgelse er der fundet fire interviewpersoner. Den formålsbestemte udvælgelse indebærer en kvalificeret overvejelse, om hvem der er meningsfulde at interviewe til projektets undersøgelse. [Ingemann et al., 2018, s. 166] For udvælgelsen er der opsat nogle udvælgelseskriterier for, at finde de interviewpersoner med de bedste forudsætninger for at belyse projektets problemformuleringen. Kriterierne består i at interviewpersonerne skal være ansat i en kommunes vejtekniske afdeling, således de arbejder med adgangstilladelser. Et andet kriterie har været at de skal arbejde i en kommune som benytter vilkår i adgangstilladelser, for at sikre at interviewpersonen også har en praktisk viden inden for brugen af vilkår i adgangstilladelser. De fire interviewpersoner er fundet via kontakter opnået ved dataindsamlingen, af afgørelser fra de adspurgte kommuner:

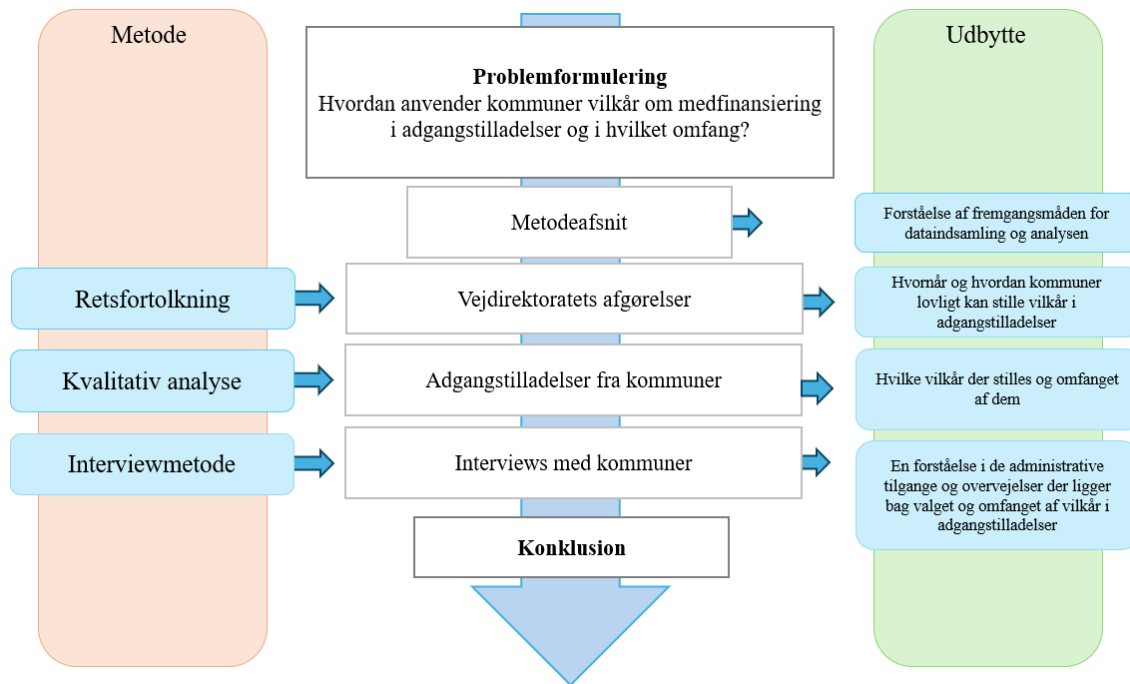
- Lars Peter Pihl - Herning kommune
- Anders Dalgaard - Svendborg kommune
- Henrik Madsen - Mariagerfjord kommune
- Bo Damkjær - Billund kommune

Interviewene analyseres med henblik på, at identificere de gennemgående mønstre og variationer, der er i kommunernes overvejelser om vilkår i adgangstilladelser. Dertil er det nødvendigt at være opmærksom på hvilken type af kommune der har stillet op til interviews, og hvor repræsentative disse er. De fire interviewpersoner repræsenterer kommuner af forskellig størrelse og geografisk placering, hvilket bidrager til en vis variation i analysen. Interviewene dækker både jyske og fynske kommuner, og de udvalgte kommuner spænder fra Billund Kommune med 27.000 indbyggere til Herning Kommune med 90.000 indbyggere. [Danmarks Statistik, 2025]. Dette giver indblik i forskellige organisatoriske tilgange ud fra kommunernes størrelse, som kan præge arbejdet med adgangstilladelser. Dog er kommuner med storbyer og hovedstadskommuner ikke repræsenteret, hvilket begrænser analysens mulighed for at generalisere for hele Danmark. Der kan være forskelle i praksis, politisk prioritering og mængden af adgangstilladelser i større byer såsom Aarhus, som ikke afspejles i interviewene.

Overordnet kan interviewanalysen indikere generelle tendenser og belyse forskellige faglige vurderinger, men med en kritisk tilgang af, at den ikke dækker et generelt syn på kommuner i Danmark.

8.2 Struktur for hovedanalysen

På baggrund af ovenstående er der udarbejdet en struktur for hovedanalysen for, at sikre en systematisk gennemgang og sammenholdning af den forskellige empiri der indsamles til hovedanalysen, for at besvare problemformuleringen. Til dette er der udarbejdet et strukturdiagram som ses på figur 8.1.



Figur 8.1. Strukturdiagram for hovedanalysen.

Først i hovedanalysen beskrives den metodiske fremgang, der er valgt for at besvare problemformuleringen. Metoden beskriver hvordan empirien er indsamlet samt hvordan det analyseres. Dernæst er analysen delt op i tre dele, der hver især indeholder en analyse af bestemt indsamlet data. Første del består af en analyse af afgørelser fra Vejdirektoratet, hvor det er muligt at opnå en indsigt i et retligt perspektiv fra Vejdirektoratet, af hvad der er lovlig handling med vilkår i adgangstilladelser. Anden del består af en analyse af adgangstilladelser fra de adspurgte kommuner, for at opnå en indsigt i hvilke vilkår der stilles. Som følge af denne vidensindsamling foretages der interview med udvalgte interviewpersoner for at tilegne en viden om de beslutningsprocesser og praksisser, forskellige kommuner følger i deres brug af adgangstilladelser. I konklusionen kombineres viden fra de tre forskellige dele af hovedanalysen, for at skabe en syntese af hvordan kommuner anvender vilkår om medfinansiering i adgangstilladelser og i hvilket omfang, for dertil at besvare problemformuleringen. Afslutningsvist vurderes i hvilket omfang konklusionen er generaliserbar, på baggrund af den indsamlet data.

9 | Del 1 - Vejdirektoratets afgørelser

I dette kapitlet analyseres de afgørelser fra Vejdirektoratets afgørelsesportal, som er fundet i afsnit 5.4 på side 25, hvor Vejlovens § 49 stk. 5 er registeret som anvendt bestemmelse. Formålet med dette er finde ud af hvad der kan stilles vilkår til, hvornår der er tale om særlige tilfælde og hvornår det står i rimeligt omfang. Derudover er det formålet, at få et indblik i hvad der er lovligt og hvad adgangstilladelser ikke kan anvendes til.

9.1 Klage over betinget tilladelse til ændret brug af vejadgang i landzone

Vejdirektoratet har d. 20. september, 2021 behandlet en klage i sag nr. 21/13057. Afgørelsen fra Vejdirektoratet vedrører en adgangstilladelse til en ændret brug af en eksisterende vejadgang, afgørelsen kan ses i bilag 2, nr. 1. Adgangstilladelsen er givet af Holbæk Kommune med følgende vilkår:

- Ansøger afholder udgifterne til udvidelse af kørebanens bredde til 6 meter på Vallestrupvejen frem til, hvor vejen krydses af Hellestrupvej.
- Ansøger afholder udgifterne til ombygning af krydset Hellestrupvej/Vallestrupvej, således at det kan anvendes af lastvognstog til og fra den kommende grusgrav, uden at trafiksikkerheden bliver forringet
- Ansøger opsætter C11,2 tavle (venstresving forbudt) over for adgangen med forsiden vendt mod indkørslen.
- Ansøger opsætter C11,1 tavle (højresving forbudt) i høj galge et kort stykke nord for indkørslen med forsiden af tavlen mod nord.
- Holbæk Kommune skal godkende detailprojekt for arbejdet forinden igangsættelse. uacceptabelt.

På figur 9.1 på næste side kan et overblik over adgangstilladelsen, til Vallestrupvej ses med en rød pil, og ombygningen af krydset Hellestrupvej/Vallestrupvej ses med sort pil.



Figur 9.1. Adgangstilladelse til Vallestrupvejen vist med rød pil samt krydset Hellestrupvej/Vallestrupvej vist med sort pil. [Vejdirektoratet, UD]

I afgørelsen er spørgsmålet, om hvorvidt kommunen har den fornødne hjemmel, til at pålægge ansøger om de økonomiske vilkår som stilles i forbindelse med adgangstilladelsen. Vejdirektoratet lægger i afgørelsen vægt på, at Vejlovens § 49 stk. 6, ikke giver tilstrækkelig hjemmel til at pålægge ejeren udgifterne for udvidelsen af Vallenstrupvejen, da arbejder af denne type, i højere grad har karakter af almindelig vedligeholdelse, som er vejmyndighedens ansvar efter Vejlovens § 8. Vejlovens § 49 giver hjemlen til at sætte vilkår i en adgangstilladelse, til ændring af selve adgangen, derfor er det ikke muligt for kommunen at anvende denne bestemmelse til at få ansøgeren til at stå for udvidelsen af vejen.

Ydermere vurderer Vejdirektoratet, at ansøger ikke kan pålægges at ombygge nogen del af Hellestrupvej, da vejadgangen ligger ca. 500 meter fra krydset mellem Hellestrupvej og Vallenstrupvejen. Vejdirektoratet vurderer hertil, at en afstand på 500 meter fra adgangen er for stor en afstand, i forhold til at kunne sætte vilkår til adgangen. Dertil stiller kommunen vilkår om, ombygning af Hellenstrupvej, hvilket er en anden vej, end den vej, som adgangstilladelsen gives til. Vejdirektoratet henviser til ordlyden af Vejlovens § 49 stk. 5, der kun nævner en offentlig vej og ikke flere offentlige veje, hvilket betyder at vilkår i adgangstilladelser kun kan anvendes til adgangen, til den offentlige vej selve adgangen går ud til. Vejdirektoratet gør det tydeligt at det er selve adgangen og dertilhørende infrastruktur, kommunen må stille krav om, og ikke vejstrækninger eller kryds længere væk fra adgangen.

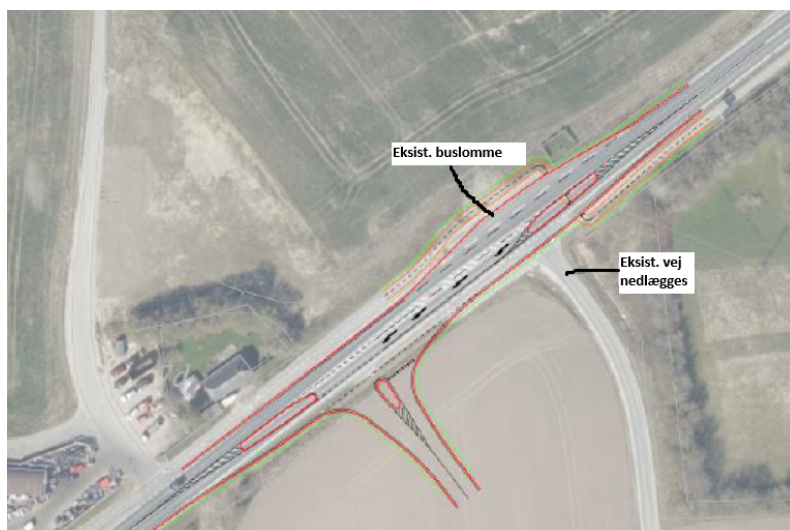
9.2 Udtalelse om fortolkning af Vejlovens § 49 stk. 6

Vejdirektoratet har d. 8. september 2022 udtalt sig vedrørende fortolkning af Vejlovens § 49 stk. 6 i sagsnr. 22/13393. Denne udtalelse fra Vejdirektoratet er ikke en konkret afgørelse i en klagesag, men en generel udtalelse på baggrund af et spørgsmål fra Slagelse kommune og kan ses i bilag 2 nr. 2. Spørgsmålet omhandler om hvorvidt udvikler kan stå for arbejderne til ombygning af et kryds. Området som spørgsmålet omhandler kan ses på figur 9.2, udvikler har matr.nr 22a, 6bø samt arealet øst for Gårdagervej. Den omtalte ombygning omhandler området som er vist med en sort cirkel.



Figur 9.2. Placeringen af Korsørvej ift. Gårdsagervej og tilslutningen mellem dem.
[Vejdirektoratet, UD]

Spørgsmålet angår om hvorvidt Vejlovens § 49 stk. 1-6 giver hjemmel, til at ansøger afholder udgifterne til omlægningen af Gårdsagervej og tilslutningen af denne til Korsørvej. Projektet som ombygningen omhandler kan ses på figur 9.3 på næste side.



Figur 9.3. Ombygning af tilslutning mellem Korsørvej og Gårdsagervej.

Projektet vil indebære omlægning af eksisterende vej, således denne flyttes ca. 50 meter mod vest, samt diverse helleanlæg i forbindelse med det kryds som etableres på ny. Vejdirektoratets vurdering af spørgsmålet lægger vægt på, at kommunen ikke kan anvende Vejlovens § 49 stk. 6 til at kræve flytningen og udvidelse af eksisterende veje. Vejdirektoratet henviser til, at udgifterne til flytning af en strækning af en vej og etablering af ny vejtilslutning i stedet må vurderes efter bestemmelserne om vejbidrag i Vejlovens kapitel 4, §§26-39. Vejdirektoratet vurderer til sidst, at hvis der blev søgt om adgang i det nye kryds, ville det være muligt at stille vilkår om midterrabat, svingbane, mv. for ansøgers regning. Vejdirektoratet fastsætter at der ikke kan stilles krav om flytningen af vejen, selvom der ved flytningen vil opstå en ny adgang, fordi sådan et vilkår ikke vil handle om adgangen til en offentlig vej, men flytning af eksisterende infrastruktur. De lægger også vægt på, at var vejen flyttet i forvejen, havde det ikke været et problem at stille vilkår i en ny adgangstilladelse, fordi sagen dertil vil omhandle adgangspunktet, og dertilhørende ændring af infrastruktur ved tilslutningen, hvis det var nødvendigt.

9.3 Udtalelse vedr. finansiering af ny belægning og udvidelse af offentlig vej

Vejdirektoratet har d. 15. september 2021 udtalt sig vedrørende finansiering af ny belægning og udvidelse af offentlig vej, udtalelsen kan ses i bilag 2, nr 3. En kommunen spørger, om man som vejmyndighed kan kræve, at grundejer skal betale for udvidelse og ny belægning af en ca. 400 meter offentlig vej. Da ejendommens anvendelse ændres fra landbrug til erhverv, vurderer kommunen at vejens bredde og bæreevne er utilstrækkelig. Vejdirektoratet vurderer, at der ingen hjemmel er i Vejlovens § 49 stk. 5-6 til vejudvidelse og ny belægning idet det vurderes, at dette falder uden for det som bestemmelsen omfatter. Disse arbejder har i stedet karakter

af almindelig vedligeholdelse som hører under kommunens eget ansvar efter Vejlovens § 8. Finansiering af vedligeholdelse og forstærkning af offentlige veje kan ikke pålægges grundejere i forbindelse med adgangstilladelser, selvom adgangstilladelsen medfører at trafikken øges. Vejlovens § 49 stk. 5 og 6 giver hjemmel til betaling af kanaliseringsanlæg, midterrabat, lyssignal og lignende. Hvorimod etablering af ny vejkasse, ny asfalt og udvidelse af eksisterende veje ikke kan finansieres efter denne bestemmelse. Vejdirektoratet angiver at vilkår i adgangstilladelser, ikke kan bruges til at forøge vejens bredde og bæreevne, selvom dette er en følge af trafikken der vil opstå med den nye adgangstilladelse. Hvorimod de fastlægger at kommunen stadig har mulighed for at stille vilkår i selve adgangspunktet, men selv må stå for udvidelse og bæreevne på resten af vejen.

9.4 Afgørelse af klage over Favrskov Kommunes adgangstilladelse til N A/S

Vejdirektoratet har d. 1. marts 2024 behandlet en klage i sagsnr. 23/15819. Afgørelsen omhandler en virksomhed som driver en grusgrav, som har fået udvidet deres råstoftilladelse, hvilket kommunen forventer, vil medføre en markant stigning i antallet af lastbiltransporter både til og fra grusgraven, som kan ses i bilag 2, nr 4. Kommunen vurderer at trafikstigningen vil belaste det omkringliggende vejnet, herunder et kryds ved den nærtliggende kommunevej. Kommunen stiller derfor følgende vilkår til adgangstilladelsen.

- At der etableres venstresvingsbane på S-vej, i krydset ved L-vej, jf. Vejlovens § 49, stk. 4 og 5.
- At Favrskov Kommune projekterer og udfører anlægget for ansøgers regning, jf. § 49, stk. 1, 4 og 6, 2. pkt.
- At Favrskov Kommune i forbindelse med arbejdet, vil kræve et administrationstillæg, jf. § 49, stk. 7, jf. § 30.

På figur 9.4 på den følgende side kan grusgraven ses i det vestlige område og det omtalte kryds hvori der ønskes en venstresvingsbane, er indikeret med en rød pil.



Figur 9.4. Omtalte grusgrav i vestlige del og krydset mellem S-vej og L-vej markeret med rød pil. [Vejdirektoratet, UD]

Kommunen begrundede disse vilkår med hensyn til trafiksikkerheden i krydset hvoraf de fleste af lastbilerne ville svinge ind. Klageren mener, at kravene er uhjemlede og usaglige og klager dermed over de vilkår som stilles. I Vejdirektoratets vurdering af sagen lægger de vægt på, at adgangen til grusgraven sker via Lynghøjvej og ikke Skanderborgvej. Kravet om at etablere en venstresvingsbane sker på Skanderborgvej, hvortil Vejdirektoratet vurderer, at Vejlovens § 49 stk. 5 ikke kan anvendes til etablering af venstresvingsbane på Skanderborgvej. Vejlovens § 49 stk. 5 hjemler at der kan stilles vilkår på den vej hvortil adgangstilladelsen gives. I forlængelse af dette er der heller ikke hjemmel til at kræve ombygningen finansieret af virksomheden efter Vejlovens § 49 stk. 6, og der kan ligeledes ikke stilles krav om finansiering af administrationstillæg efter Vejlovens § 49 stk. 7. Vejdirektoratet understreger dermed i denne afgørelse, at det kun er den vej som vejadgangen gives til, som kan ombygges med vilkår i adgangstilladelse. Skulle der have været hjemmel til at udføre arbejde for ansøgers regning, kan kommunen beslutte selv at stå for udførelsen. Vejdirektoratet fastsætter deraf at arbejdet skal udføres så billigt som muligt, hvor der skal indhentes forskellige bud for det krævede arbejde jf. Vejlovens § 137 stk. 1. Vejdirektoratet angiver, at kommunen kun har muligheden for at stille vilkårene til adgangen, der går ud til Lynghøjvej, selvom de egentlig trafikale belastning vil ske ved adgangen til Skanderborgvej. Vilkaerne har altså ikke rækkevidde til at stilles for andet end selve adgangspunktet.

9.5 Klage over vilkår for adgang til Virringvej

Vejdirektoratet har d. 25 september 2019 behandlet en klage over en kommunes afgørelse om adgangstilladelse til offentlig vej, som indebærer vilkår. Afgørelsen omhandler et område hvor der er opført 103 nye boligenheder som skulle tilsluttes den offentlige vej, hvilket var betinget af, at bygherre og en anden aktør skulle betale etableringen af en rundkørsel for at få adgang til Virringvej og kan ses i bilag 2, nr 5. På figur 9.5 ses boligområdet og den omtalte rundkørsel er indikeret med en rød pil.



Figur 9.5. Området omhandlende de 108 boligenheder samt tilhørende rundkørsel vist med rød pil. [Vejdirektoratet, UD]

Rundkørslen skulle finansieres delvist af bygherre og delvist af en anden aktør. Fordelingen af udgifterne var udregnet på baggrund af parkeringsnormerne omkring de enkelte boligområder. Rundkørslen skulle dimensioneres således både busser og sættevognstog kunne køre i den. Kommunen har fordelt udgifterne med 80 % til bygherre og 20 % til en anden aktør. Fordelingen svarer til 10.350 kr pr. bolig for bygherre og 12.250 kr. pr. bolig til den anden aktør.

Bygherre klager til Vejdirektoratet og mener, at kommunen ikke har dokumenteret hvilke fordele rundkørslen tildele de nye beboere. Yderligere klager bygherre over, at dimensioneringen af rundkørslen var unødvendig og kommunen selv må stå for den ekstra dimensionering. Klager mener også, at kommunen havde udøvet usaglig forskelsbehandling sammenlignet med tidligere lignende sager. Her henviser klager til Frueringvej som er beliggende i nærheden og har vejtilslutning til Skanderborg Rådhus, multihal og stort fodboldanlæg, hvor der ikke er blevet etableret en rundkørsel.

Kommunen mener ikke, at der er tale om forskelsbehandling, da den sag, klager

henviser til, adskiller sig væsentligt fra den aktuelle sag. Kommunen argumenterer for, at de to sager ikke er sammenlignelige da hastighedsbegrænsningen på Virringvej er 70 km/t, hvor hastighedsbegrænsningen på Frueringvej er 50 km/t. Derudover nævner kommunen yderligere, at trafikken på Frueringvej, ofte svinger af, ind til Skanderborg Rådhus og nævner i forlængelse af dette, at der også er flere adgange. På Virringvej går størstedelen af trafikken ligeud af Virringvej og kun få, skal svinge af mod det nye boligbebyggelse.

Vejdirektoratet har ikke grundlag for at kritisere kommunens skøn om kommunen kan anvende Vejlovens § 49 stk. 5, i det kommunen har skønnet rundkørslen trafikalt nødvendigt og begrundet det med, at der er under 150 meter til et eksisterende lysreguleret kryds, og at en rundkørsel vil gøre trafikken mere fleksibel og mindske kødannelse, end ved etablering af endnu et lysreguleret kryds.

Vejdirektoratet vurderer yderligere, at der ikke er grundlag for at kritisere kommunens skøn angående udgifterne i forhold til rundkørslen, selvom andre bilister også anvender rundkørslen. Dette begrundes med, at Virringvej kunne forsætte uden etablering af anlægget, såfremt det nye boligområde ikke skulle tilsluttes. Det er derfor udelukkende boligområdet som nødvendiggør etableringen af rundkørslen. Som nævnt har kommunen beregnet udgiften for bygherre til ca. 10.350 kr. pr. boligenhed. Vejdirektoratet vurderer i den forbindelse, at kommunen ikke har lagt usaglige hensyn til grund ved udøvelsen af sit skøn, og bemærker desuden, at det ikke er direktoratets opgave at vurdere rimeligheden af beløbets størrelse.

Til klagers henvisning om at kommunen ikke har dokumenteret fordelene som beboerne opnår med rundkørslen, skriver Vejdirektoratet, at kommunen ikke skal kunne dokumentere dette, men i stedet sandsynliggøre at de udgifter som pålægges står i et rimeligt forhold til de fordele, som der opnås ved tilladelsen. Her argumenterer kommunen for, at adgangen til den offentlige veje og de trafikikkerhedsmæssige fordele som anlægget giver vil nedsætte hastigheden langs Virringvej, hvilket vil reducere trafikstøjen fra vejen.

I de særlige bemærkninger til Vejlovens § 49 stk. 5 og 6, fremgår det, at vejmyndigheden i "særlige tilfælde" kan kræve, at en anden end vejmyndigheden selv afholder udgifterne til de nødvendige foranstaltninger. Det er dog forudsat at udgifterne står i rimeligt forhold til de fordele, ansøgeren opnår. Der skal således være proportionalitet mellem de økonomiske udgifter, der pålægges, og de fordele ansøger opnår ved at få adgang til offentlig vej. Vejdirektoratet bemærker i den forbindelse, at de tidligere har truffet afgørelser om særlige tilfælde. De har i konkrete sager med udstykninger på 23, 30, 63 og 83 boligenheder vurderet at disse udgjorde "særlige tilfælde". Det indikerer, at praksis for hvad indebærer særlige tilfælde ofte er større boligudviklingsprojekter, hvor den trafikale ændring nødvendiggøre behovet for tilpasning af infrastrukturen, hvilket dermed også begrundet at ansøgeren skal stå for udgifterne.

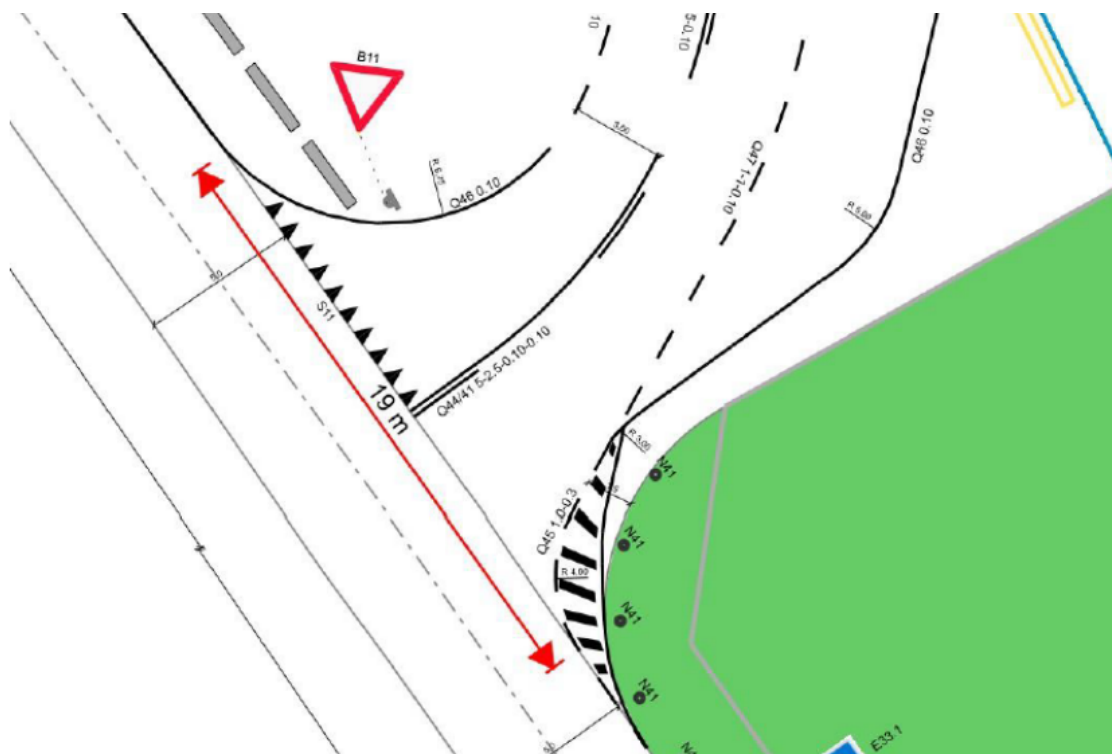
I forbindelse med dette, nævner Vejdirektoratet, at der ikke findes nogen officiel fortolkning af begrebet ”særlige tilfælde” udover Vejdirektoratets egen praksis. Særlige tilfælde er derfor overladt til fortolkning og den administrative praksis fra kommunerne og Vejdirektoratet. Ud over at vurdere om der er tale om et særligt tilfælde ud fra antallet af boliger, kan der også være andre forhold, der spiller en rolle i vurderingen, såsom beliggenheden, nuværende infrastruktur og de trafikale forhold.

Vejdirektoratets vurderingen af sagen, er at de opretholder kommunens afgørelse og bygherre og den anden aktør, skal derfor forsat stå for etableringen og udgifterne af rundkørslen i de krævede dimensioner, som indledningsvist er bestemt af kommunen.

9.6 Afgørelse af klage over omkostninger til bump på offentlig vej

Vejdirektoratet har d. 27. marts 2025 behandlet en klage i sag nr. EMN-2024-476722. Klagen består af to dele der omhandler ejeren af en campingplads, der påklager vilkår pålagt af kommunen til ændringen af den eksisterende adgang, samt kommunen der påklager Vejdirektoratets afgørelse om tilbagebetaling til ansøger for en afmærkningsplan og kan ses i bilag 2, nr 6.

Den første del omhandler adgangen til campingpladsen. Campingpladsen erstatter en tidligere maskinudlejningsvirksomhed, hvor der har været en eksisterende lovlig adgang til. Ejeren af campingpladsen er lejer af grunden. Fordi der sker en ændring af anvendelse af ejendommen, har kommunen stillet vilkår til at den eksisterende adgang ændres. Ejeren af campingpladsen skal dertil opsætte vejskilte med nedsat fartgrænse på 40 km/t og farligt kryds, samt opføre to vejbumpe, som skitseret på figur 9.6 på den følgende side på den offentlige vej. Disse foranstaltninger vurderes af kommunen til at koste 100.000 kr.



Figur 9.6. Afmærkningsplan udarbejdet af ansøger.

Fra kommunen er der givet en tilladelse til adgangen efter § 49 stk. 1 og 2 med de aftalte vilkår om vejskilte og vejbumpe. Dertil er der ud fra § 49 stk. 5 og 6 bestemt, at alle udgifterne skal afholdes af ansøgeren. Ansøger har påklaget vilkårene til Vejdirektoratet, om at vejen burde omlægges for kommunens regning, samt at udgifterne på 100.000 kr. ikke står i rimeligt omfang. Kommunen har lavet vurderingen om vilkårene ud fra de nye forhold, hvor de vurderer at den tidligere maskinudlejningsvirksomhed hovedsageligt medførte stedkendte chauffører, der ikke nødvendiggjorde trafikale ændringer, også selvom der stadig forekom trafikale problemer med vognmænd der ikke overholdte vigepligt. Dertil vurderer de at en campingplads modsat vil tiltrække en stor andel af ikke-stedkendte chauffører, samt mængden af trafik vil øges, hvilket nødvendiggøre nye foranstaltninger.

Vejdirektoratet vurderer, at kommunen har gjort brug af den forkerte hjemmelshenvisning i deres afgørelse ved brug af Vejlovens § 49. Kommunen skulle have gjort brug af Vejlovens § 50, som giver kommunen mulighed for at træffe bestemmelser om benyttelsen af eksisterende vejadgange. For denne situation er det af Vejdirektoratet vurderet til at være en eksisterende vejadgang og ikke en ny eller udvidelse af eksisterende adgang som Vejlovens § 49 omhandler, men i stedet en eksisterende adgang som Vejlovens § 50 omhandler. Selvom at der er blevet brugt en forkert hjemmelshenvisning i tilladelsen fra kommunen, har Vejdirektoratet vurderet, at dette ikke har haft nogle konkret betydning for afgørelsen fra kommunen. Det kan dertil være muligt, at der kan forekomme manglende henvisning eller forkert hjemmelshenvisning i tilladelser, men hvis de overholde hjemlen i den egentlige paragraf der skulle

være benyttet, burde det ikke have større betydning for afgørelsen i forbindelse med adgangstilladelser.

Til § 50 skal der også ske en ændring af benyttelsen for at give hjemlen til at sætte nye vilkår, hvor kommunen har vurderet en markant ændring af benyttelsen. Vejdirektoratet mener at vurderingen taget af kommunen, er en lovlig vurdering, uden at kunne afgøre om det er en rimelig vurdering. Dertil har kommunen således hjemlen til at stille vilkårene om trafikskilte og vej bump.

Vejdirektoratet svarer også på spørgsmål fra ansøger, om de er rette modtager om at afholde udgifterne. Vejdirektoratet ud fra § 49 stk. 6, fastsætter at afholderen af udgifterne enten afholdes af den vedkommende ejer eller bruger, hvilket henviser til at ejeren af campingpladsen lejer den pågældende grund, og kun er bruger men ikke ejer. Udgifterne til nye foranstaltninger kan således ud fra Vejdirektoratets afgørelse påbydes til enten ejere eller brugere.

Ejeren af campingpladsen klagede også over at 100.000 kr. ikke stod i rimeligt omfang, med en begrundelse i at virksomheden har en årlig omsætning på 200.000 kr. og et årsresultat på -600.000 kr. Kommunen uddyb dertil at vurderingen var udarbejdet ud fra den potentielle omsætning, hvilket de vurderede rimeligt. Igen vurderer Vejdirektoratet at deres vurdering er lovlig, uden at kunne svare på dens rimelighed.

Den anden del af klagen omhandler udgifterne til afmærkningsplanen som kan ses på figur 9.6 på forrige side. Udgifterne til afmærkningsplanen blev 30.000 kr. Kommunen havde pålagt ansøger at udarbejde planen som en del af projekteringsarbejdet jf. Vejlovens § 49 stk. 6. Vejdirektoratet vurderede som tidligere nævnt at det var § 50 der skulle være brugt, hvilket betyder at sagen ikke er en ansøgningssag, hvortil kommunen selv har skulle stå for projekteringsarbejdet og derfor skal tilbagebetale udgifterne dertil. Selvom anvendelsen af den forkerte hjemmel i form af § 49 ikke havde større indflydelse på afgørelsen, var det nødvendigt at rette op på andre fejl det forårsagede. Hertil skulle kommunen tilbagebetale for den ulovlige praksis, med at få ansøgeren til at udføre projekteringsarbejdet.

9.7 Udtalelse vedr. betaling for ombygning af offentlig vej efter Vejlovens § 49 stk. 5 og 6, og vejbidrag

Vejdirektoratet udtalte den 3. februar 2024 i sag nr. 23/19342 om, hvorvidt der er hjemmel i Vejlovens § 49 stk. 5 og 6 til at kræve betaling for udvidelse af eksisterende og nye vejadgange. Udtalelsen kan ses i bilag 2, nr 7. Sagen omhandler udviklingen af et nyt lokalplanområde med anvendelse til boligformål, hvor kommunen har fremsat krav til bygherre, som stiller spørgsmål til adgangstilladelsen.

Vejdirektoratet fastsætter, at formålet med Vejlovens § 49 er at give vejmyndigheden mulighed for at varetage trafiksikkerhedsmæssige og trafikafviklingsmæssige hensyn, på vejen, men specielt med henblik på adgangen til vejen. Dertil må kommunen stille krav om adgangs placering, udformning og anvendelse. De må yderligere også kræve en ombygning af vejen i selve adgangspunktet, hvor nogle eksempler er midterrabat, kanalisering, lyssignal og lignende, så længe det vurderes at være nødvendigt for trafikafviklingen eller -sikkerheden. De nævnte eksempler er dog ikke begrænsningen, da der må stilles vilkår om indretningen af offentlig vej på en bestemt måde, så længe der er henvisning til trafikale eller vejtekniske forhold.

Vejdirektoratet udtaler at kommunen har hjemmel til at træffe skønsmæssige afgørelser i situationer hvor; vejen ombygges, der ansøges om tilladelse til at etablere en eller flere nye adgange til offentlig vej, ved udvidelsen af eksisterende adgang eller ved ansøgning om flytning af eksisterende adgang. Til de skønsmæssige afgørelser skal kommunen foretage en vurdering, hvor det er de færdselsmæssige og vejtekniske hensyn, der skal foretages en afgørelse efter. Efter det forvaltningsretlige princip om pligtmæssig skøn, skal der foretages en konkret vurdering for hver sag, hvilket betyder at kommunen ikke må udføre vurderingen efter opstillede interne regler. Vurderingen må således ikke udføres efter en fast praksis, der har udformning af at være en regel.

Der specificeres at det specielt er adgangen, hvor vejmyndigheden skal varetage trafiksikkerhedsmæssige og trafikafviklingsmæssige hensyn. Der er dog ifølge Vejdirektoratet ingen bindende bestemmelser om størrelsen eller udstrækningen, af de foranstaltninger vejmyndigheden kan stille vilkår om, men grænsen for hvor meget der kan stilles vilkår om fastsættes af proportionalitetsprincippet. Udgifterne til vilkårene skal deraf stå i et rimeligt forhold til de fordele der opnås. Som praksis er rimelige forhold anset for at være ved adgangstilladelser ved nye udstykningsområder, butikcentre og særligt trafikskabende detailbutikker og virksomheder mv.

De fastsætter således, at der i Vejlovens § 49 stk. 5 og 6 ikke er hjemmel til at kræve eksisterende vej udvidet eller befæstning af nyt vejareal, medmindre kravet

indeholder vilkår om ombygning af vejen med midterrabat, kanaliseringsanlæg, lyssignal og lignende foranstaltninger der vurderes nødvendige for trafikikkerheden og trafikafviklingen.

9.8 Klage over Thisted Kommunes adgangstilladelse til Lyngbakken

Vejdirektoratet har d. 8 februar 2018 behandlet en klage i en sag om adgangen fra V-gade 1 til kommunevejen V-gade. Sagen kan ses i bilag 2, nr 8. Klagen omhandler adgangstilladelsen til et byggeområde, hvor der skal opføres 61 boliger. I adgangstilladelsen er der stillet krav om etableringen af en venstresvingsbane ind til boligområdet. Ansøgeren om adgangstilladelsen skal stille en sikkerhedsgaranti på 500.000 kr. til kommunen, der selv står for etableringen.

Ansøgerne klager over at skulle stå for udgifterne til venstresvingsbanen. De klager henholdsvis over at kravet om venstresvingsbanen ikke er nødvendigt eller proportionelt med byggeriet, samt at sikkerhedsstillelsen på de 500.000 kr. heller ikke er proportionelt.

Vejdirektoratet tager udgangspunkt i Vejlovens § 49 stk. 5 og 6. Ud fra stk. 5 har kommunen ret til at stille krav om adgangs udformning, hvis det er trafikalt nødvendigt. Ud fra stk. 6 har kommunen ret til i særlige tilfælde, at kræve at ansøgeren står for udgifterne til adgangs udformning. Hvoraf Vejdirektoratet tager udgangspunkt, i at kommunen skal foretage en vurdering af proportionaliteten i forhold til betalingskravet.

Kommunen er kommet frem til, at der skal anlægges en venstresvingsbane ud fra lokalplanen for området, der giver muligheden for 61 helårsboliger. Ansøger nævner at der ikke forventes at opføres så mange boliger, og der er kun byggemodnet for 40 grunde i området. Vejdirektoratet vurderer, at kommunen lovligt kan være vurderer behovet for en venstresvingsbane ud fra et forventet billede af hvor meget trafik der muligt kan opstå hvis alle 61 boliger opføres.

I forbindelse med at skulle stå for udgifterne til venstresvingsbanen, har kommunen stillet krav om sikkerhedsstillelse på 500.000 kr. Dette beløb er fastsat ud fra lignende krav til andre udstykninger i Thisted. Ansøger har dog indhentet tilbud for svingbanen, på 229.000 kr. Vejdirektoratet fastsætter dertil, at kommunen er forpligtet til at konkurrenceudsætte arbejdet, hvor det sikres at udføres billigst muligt. De antager at sikkerhedsstillelsen justeres ud fra kontraktsummen, men foretager sig ikke mere i den anledning. At stille krav om sikkerhedsstillelse er i følge Vejdirektoratet ikke en bestemmelse, der findes i Vejloven, men Vejlovens § 49 indeholder heller ikke en udtømmende opregning af lovlige vilkår, hvor Vejdirektoratet vurderet at kommunen kan fastsætte saglige vilkår for en

adgangstilladelse. Hertil henviser de til, at det er kutyme i entreprisretlige forhold at fastsætte vilkår om sikkerhedsstillelse. Kommunens sikkerhedsstillelse på 500.000 kr. vurderes derfor som et sagligt vilkår.

Vejdirektoratets vurdering ud fra Vejlovens § 49 stk. 6 om særlige tilfælde, fokusere på, at kommunen har foretaget en vurdering af nødvendigheden af venstresvingsbanen, ud fra adgangs placering og årsdøgntrafikken på vejen. Dertil er det vurderet at prisen på 500.000 kr., vil svare til en ekstraudgift på 8.200 kr. pr. mulig bolig. Til godtgørelsen af proportionaliteten henviser Vejdirektoratet til tidligere afgørelser, hvor de eksempelvis har vurderet at betalingen for en rundkørsel til en udstykning på 31 parceller, var et særligt tilfælde og proportionelt mellem udgifter og fordele. Ligeledes henviser de til et kanaliseringsanlæg til et udstykningsområde med 63 boliger for proportionalt, hvoraf en venstresvingsbane til ansøgerens boligområde også vurderes proportionalt.

9.9 Opsamling af Vejdirektoratets afgørelser

Af de behandlede afgørelser og udtalelser fra Vejdirektoratets afgørelsesportal opnås et indblik i, hvordan Vejlovens § 49, særligt stk. 5 og 6, fortolkes og anvendes i kommunerne. Formålet har været at få indsigt i, hvad kommunerne kan stille vilkår om i adgangstilladelser, hvornår der er tale om særlige tilfælde, og hvornår udgifterne står i rimeligt forhold til de fordele, som ansøgeren opnår.

Afgørelserne nævner lovgivningen i § 49 stk. 5 i deres afgørelser, som også er uddybet i foranalysens kapitel 5.4 på side 25. De gentager lovgivningens muligheder for ombygning af vejen, bestående af midterrabatter, kanaliseringsanlæg og lyssignaler mv. Ifølge Vejdirektoratet er disse eksempler ikke udtømmende, og vejmyndigheden kan sætte vilkår til indretningen af adgangen på den måde, der vurderes nødvendig.

I afgørelserne understreger Vejdirektoratet, at der ikke er hjemmel i Vejlovens § 49 stk. 5 til at stille vilkår om arbejder, som har karakter af almindelig vedligeholdelse, som for eksempelvis ny asfalt eller udvidelse af eksisterende vejkasse. Vejdirektoratet vurderer, at arbejder som disse i stedet falder under vejmyndighedens almindelige ansvar efter Vejlovens § 8. Derfor, for at det er muligt at stille vilkår, er det afgørende, at det er en ansøgning om adgangstilladelse. I ansøgningen om adgang kan kommunen vurdere, om trafikken fra den nye adgang vil forårsage trafikale belastninger, der nødvendiggør ændringen i det adgangspunkt, der søges om adgangstilladelse til. Vilkårene, der stilles, kan dertil også kun stilles krav om ændring af infrastrukturen i selve adgangspunktet, bestående af mindre overkørsler eller skiltninger, til lange kanaliseringsanlæg eller rundkørsler. Vilkårene, der stilles, skal dertil begrundes i, at de er på grund af, at trafikken fra adgangen forårsager trafikale ændringer, der nødvendiggør ændringen af adgangen, der søges om adgangstilladelse til, eksempelvis på grund af nyt byggeri eller ændring af

brugen af en ejendom. Hvis der for eksempel søges om adgangstilladelse for et nyt boligområde, kan kommunen stille vilkår om opførelsen af en rundkørsel til adgangen, hvis det er det nye boligområde, der nødvendiggør den. Hvoraf kommunen kan kræve, at ansøgeren finansierer hele eller dele af den. Af afgørelserne er det også fundet, at de vilkår, der stilles, kun kan gælde for den offentlige vej, hvortil adgangen gives. Fra afgørelserne har kommuner prøvet at stille vilkår om, at ansøger skal finansiere en ændring af adgangen ud til større veje, som ikke er de veje, hvortil adgangen går ind på, hvilket Vejdirektoratet har vurderet til ikke at være muligt. Vejdirektoratets begrundelser beror på ordlyden af Vejlovens § 49 stk. 5, der kun omtaler en offentlig vej og ikke flere. Det samme har gjort sig gældende, hvis afstanden var for stor, hvor en afstand på 500 meter ud til krydset, der blev stillet vilkår til, mentes for stor.

Af de trafikale tiltag, som nævnes, kan de kun medfinansieres, såfremt der er tale om særlige tilfælde jf. Vejlovens § 49 stk. 6. Af praksis fremgår det, at det typisk vurderes at være et særligt tilfælde i forbindelse med større udstykninger, butikcentre og andre trafikskabende virksomheder. Dette kan også indebære større boligudstyknings. Af praksis viser der sig ikke umiddelbart en nedre grænse for antallet af boliger hvor, både 23, 63 og 83 boliger anses som særlig tilfælde. Vejdirektoratet oplyser selv, at der ikke findes nogen officiel fortolkning af begrebet "særlige tilfælde" udover Vejdirektoratets egen praksis. Skulle der være tale om et særligt tilfælde, er det også vigtigt, at udgifterne står i rimeligt forhold til de fordele, der opnås ved adgangen. Vejdirektoratet kan ikke vurdere rimeligheden af kommunernes vurdering, men kun kommunerne har foretaget en lovlig vurdering. Kommunerne vurderer, at selve det at få adgang til den offentlige vej er en fordel. For boligområder er det en fordel at få adgang til vejnettet, mens for virksomheder er adgangen til offentlig vej en fordel, fordi det giver muligheden for at drive virksomhed fra lokationen. Dertil er det fra Vejdirektoratet dog ikke en ret, at kommunen skal dokumentere fordelene de skal i stedet kunne sandsynliggøre, at udgifterne står i et rimeligt omfang. Af afgørelserne fra Vejdirektoratet har der været forskellige vurderinger af rimeligt omfang. For adgangstilladelsen ved Virringvej er en vurdering på 10.350 kr. pr. boligenhed vurderet som rimeligt. I sagen om campingpladsen har kommunen vurderet, at en udgift på 100.000 kr. er et rimeligt omfang til en virksomhed, som har et underskud på 600.000 kr., fordi den mulige omsætning for virksomheden overstiger udgifterne væsentligt.

Endeligt viser analysen, at såfremt kommunen anvender en forkert bestemmelse, medfører dette ikke nødvendigvis ugyldighed i afgørelsen, så længe afgørelsen kunne være truffet med den korrekte hjemmel. Dette ses i en af afgørelserne, hvor kommunen anvendte en forkert bestemmelse, hvor Vejdirektoratet vurderede, at indholdet af afgørelsen fortsat var lovlig og det alene var hjemmelshenvisningen, som var forkert.

10 | Del 2 - Adgangstilladelser

I dette kapitel analyseres de adgangstilladelser, der er indsamlet hos kommuner i regionerne Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark. Formålet med kapitlet er at undersøge, hvilke vilkår kommuner stiller i deres adgangstilladelser.

Til indsamlingen af data er metoden beskrevet i afsnit 8.1 på side 34, fulgt. Samtlige kommuner i de tre regioner er blevet spurgt om at dele de adgangstilladelser, de har tilgængelige. Herfra er der opnået svar fra 43 kommuner ud af 52 kommuner. Af de 43 kommuner, der er opnået svar fra, har 17 meldt, at de ikke gør brug af vilkår i adgangstilladelser, mens 9 har meldt, at de på grund af travlhed ikke havde ressourcer til at finde og dele de adgangstilladelser, de havde til rådighed. I alt har der derefter været 17 kommuner, som har tilsendt en varierende mængde afgørelser fra en til otte styks, hvilket i alt har givet 48 afgørelser. Der udarbejdes en samlet analyse af de 48 adgangstilladelser, der ser på, hvordan vilkårene stilles, og hvilke fællestræk og variationer der findes mellem adgangstilladelserne, afhængigt af hvilken kommune de er fra. Dertil udarbejdes et samlet diagram over vilkårene og der udarbejdes også et diagram, der viser, hvem der ifølge kommunen skal stå for udførelsen af arbejdet, hvem der står for udgifterne, samt hvilke specifikke paragraffer der er nævnt i adgangstilladelsen.

Til sidst i analysen, inddeles afgørelserne i tre underkategorier, inddelt ud fra om adgangen er til privat bolig, detailbutikker og fastfood eller industri. Til hver underkategori udarbejdes et diagram over, hvilke vilkår der er stillet for henholdsvis adgange til bolig, detail og fastfood eller industri.

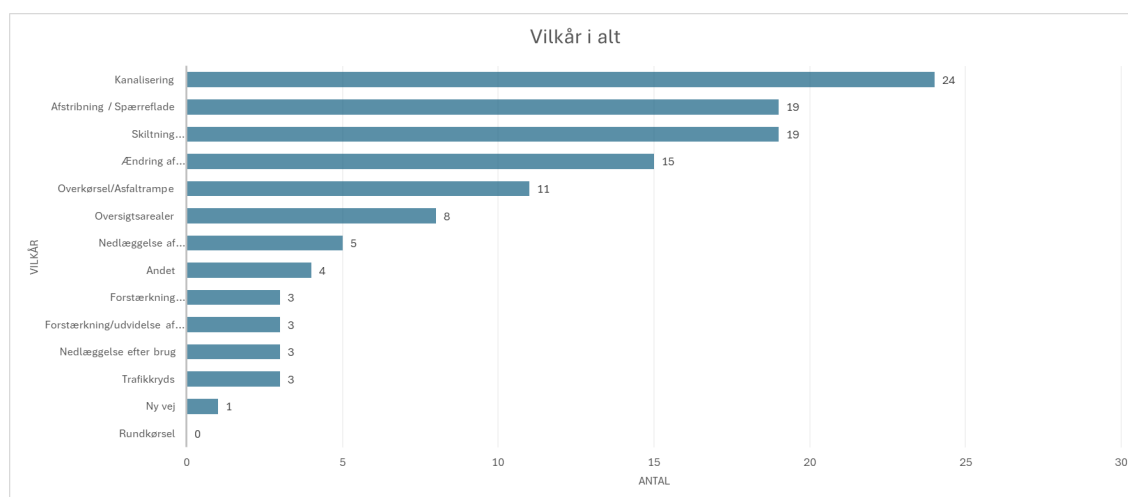
Analysen udarbejdes ud fra adgangstilladelserne, som kan ses i bilag 3. I analysen dækker kategorien ”kanaliseringsanlæg” over flere lignende foranstaltninger, herunder egentlige kanaliseringsanlæg, svingbaner og helleanlæg.

10.1 Samlet diagram for alle 48 adgangstilladelser

Af de 48 indsamlede adgangstilladelser udarbejdes der et samlet diagram over de identificerede vilkår, uden opdeling efter ejendomstype. Derudover fremstilles et diagram, der belyser, hvem kommunen har angivet som ansvarlig for udførelsen af infrastrukturen, hvem der pålægges de tilhørende udgifter, samt hvilken lovhjemmel der er anvist i de enkelte tilladelser.

10.1.1 Samlet vilkår stillet i adgangstilladelser

På figur 10.1 ses et samlet overblik over, hvilke typer af vilkår der er stillet i de analyserede adgangstilladelser, uafhængigt af hvilken ejendomstype tilladelsen er givet til.



Figur 10.1. Samlet overblik over alle stillet vilkår i adgangstilladelserne.

På grafen ses det, at det mest anvendte vilkår er etablering af kanaliseringsanlæg, som optræder i 24 tilfælde. Dette afspejler, at adgangstilladelser i mange tilfælde skaber en vis mængde af trafik, hvor der er behov for at regulere trafikken med kanaliseringsanlæg, svingbaner eller helleanlæg. Dernæst følger afstribring/spærreflader og skiltning/oversigtsforhold, som hver optræder 19 gange. Disse anvendes ofte i forbindelse med kanaliseringsanlæg, men også som selvstændige vilkår i sager, hvor mindre ændringer er tilstrækkelige. Etablering af overkørsel eller asfaltrampe ses i 11 tilfælde og repræsenterer en mere enkel form for vilkår, typisk i forbindelse med mindre bebyggelser såsom parcelhuse eller enkeltstående virksomheder. Vilkår som oversigtsarealer, nedlæggelse af eksisterende adgange samt forskellige typer af forstærkning optræder sjældnere. Trafikkryds optræder i alt tre gange i adgangstilladelserne og indikerer dermed, at de kun stilles i særlige tilfælde, hvor det er nødvendigt for trafikken. Grafen viser en bred fordeling af vilkårene.

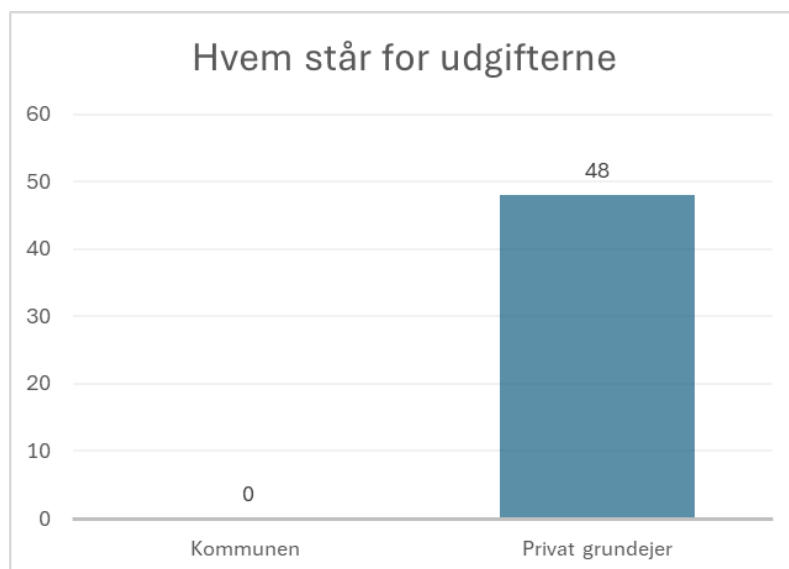
Denne spredning i typen af vilkår peger i retning af, at kommunerne i praksis differentierer vilkårene alt efter projektets omfang og karakter.

Adgangstilladelserne, bestående af i alt de 48 tilladelser fordelt på bolig, detail og industri, viser fællestræk og variationer af, hvordan kommunerne stiller vilkår. På tværs af tilladelserne er der overordnede fællestræk hvordan og hvilke vilkår der stilles. Mens der for de enkelte kommuner findes en tydelig praksis for hver kommune, der ofte går igen som en skabelon for adgangstilladelsen.

For alle kommuner er det et overordnet fællestræk at, i vilkårene stilles krav til udformningen af selve adgangspunktet. Vilårene henviser til et kortbilag, skitse eller anden form for visuelt udarbejdet kort, som beskriver, hvor adgangen skal ligge, og hvordan den skal udformes. Derefter findes der dog variationer af, hvordan disse adgangstilladelser gives og uddybes. I nogle kommuner er adgangstilladelserne mere uformelle, hvor de bliver udformet og givet via mailkorrespondancer, mens andre fremsendes som større dokumenter med dertilhørende tilladelse til ejendommen, vilkår stillet, politiets godkendelse, begrundelse og klagevejledning.

10.1.2 Hvem står for udgifterne

På figur 10.2 ses diagrammet over, hvem kommunen har krævet at stå for udgifterne.



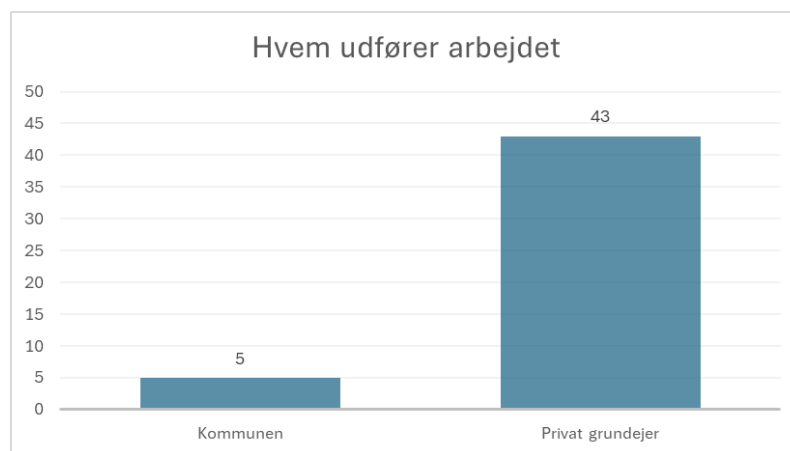
Figur 10.2. Et diagram over, hvem der står for udgifterne til arbejdet.

For alle 48 adgangstilladelser har kommunen krævet, at det er ansøgeren, der står for alle udgifterne til udførelsen af arbejderne. Af Vejlovens § 49 stk. 6 er der hjemmel til at stille vilkår om, at ansøgeren skal deltage i udgifterne til ombygningen af den offentlige vej [Heilberg and Christensen, 2024a, 193]. Der er således mulighed for, at kommunen og ansøger deler udgifterne, fremfor at ansøger står for alle udgifter.

Dog er der ingen af adgangstilladelserne, der indeholder vilkår om, at ansøger kun behøver at stå for dele af udgifterne i samarbejde med kommunen. I et enkelt tilfælde i en adgangstilladelse fra Esbjerg Kommune i bilag 3 nr. 29 nævnes det, at adgangstilladelsen er i sammenspil med en indgået udbygningsaftale. Vilkåret er stadig, at ansøger skal stå for udgifterne til kanaliseringsanlæg og dertilhørende svingbaner, afstribning og andet, men Esbjerg Kommune støtter ansøger med 1.250.000 kr. til at opføre et lyskryds i forbindelse med kanaliseringsanlægget.

10.1.3 Hvem står for udførelsen

På figur 10.3 ses diagrammet over, hvem kommunen har krævet at stå for udførelsen af arbejderne.



Figur 10.3. Et diagram over, hvem der står for udførelsen af arbejdet.

Det er overvældende et vilkår, at ansøger skal stå for udførelsen af arbejdet. I 43 af de 48 adgangstilladelser skal ansøger selv stå for udførelsen. Praksis for formuleringen og fastsættelsen af vilkår i forhold til, at ansøger skal stå for udførelsen, udviser variationer mellem de enkelte kommuner. Nogle kommuner er mere udførlige med kravene og beskrivelserne, mens andre kommuner lader kravet om, at ansøger står for udførelsen, stå skrevet mellem linjerne i vilkårene. Hertil er fundet forskellige variationer af vilkårene, varierende fra de mere eksplicitte beskrivelser først til de mere implicite:

- Nr. 41 Svendborg - "Såfremt der skal foretages forandringer, herunder opgravning m.v. på det offentlige vejareal, må du ikke selv udføre det. Arbejdet skal udføres af en entreprenør med erfaring i vejarbejde, som skal have en opgravningstilladelse fra kommunen."

- Nr. 44 Tønder - "Arbejdet skal udføres af en entreprenør, som er fortrolig med at arbejde på offentlig vej og som kan fremvise gyldigt bevis på deltagelse i kurset "Vejen som arbejdsplads"."
- Nr. 11 Norddjurs - "Nymølle Stenindustrier A/S anlægger for egen regning kanaliseringsanlæg på Kastbjergvej."
- Nr. 23 Assens - "Alle tiltag i forbindelse med etableringen af adgangen er Assens Kommune uvedkommende"

Af de fire forskellige eksempler ses der, hvordan ordlyden og beskrivelsen kan variere mellem kommuner i at fastsætte, hvem der udfører arbejdet, og dertilhørende krav. Af vilkårene stillet fra Svendborg og Tønder Kommune, fastsætter de begge, at arbejdet skal udføres af entreprenører med erfaring inden for vej, hvilket ansøger skal stå for at finde. Af tilladelsen fra Norddjurs stiller de direkte kravet til ansøger om at de anlægger kanaliseringsanlægget selv for egen regning. De stiller tydeligt kravet om, at det er ansøger, der skal stå for udførelsen, men uden yderligere krav om bestemte entreprenører. Til sidst ses et eksempel fra Assens Kommune, hvor udførelseskravet er mere implicit i adgangstilladelsen. I vilkåret står, at alle tiltag ved etablering er uvedkommende for kommunen. Kommunen frasiger sig derfor alt ansvaret for udførelsen og eventuelle forsinkelser eller andet og lægger det over på ansøger. Med andre ord er alt ansvaret for etableringen af adgangen på ansøgeren, hvor kommunen ikke blander sig i det praktiske eller økonomiske.

Af de 48 adgangstilladelser er der fem tilfælde, hvor kommunen har fastsat, at de står for udførelsen af arbejdet. Disse fem tilfælde forekommer i kommunerne Jammerbugt, Norddjurs og Middelfart. Fra Jammerbugt Kommune er der tre adgangstilladelser, hvori kommunen som vejmyndighed står for udførelsen i hver af dem. Kommunens beskrivelse i tilladelserne er, at "Jammerbugt Kommune forbeholder sig ret til selv at udføre de nødvendige arbejder i det offentlige vejareal på ansøgers regning". Modsat er det kun en enkelt adgangstilladelse i Norddjurs og Middelfart, hvori kommunen tager ansvaret for udførelsen. I adgangstilladelsen i bilag 3 nr. 35 skriver Middelfart Kommune:

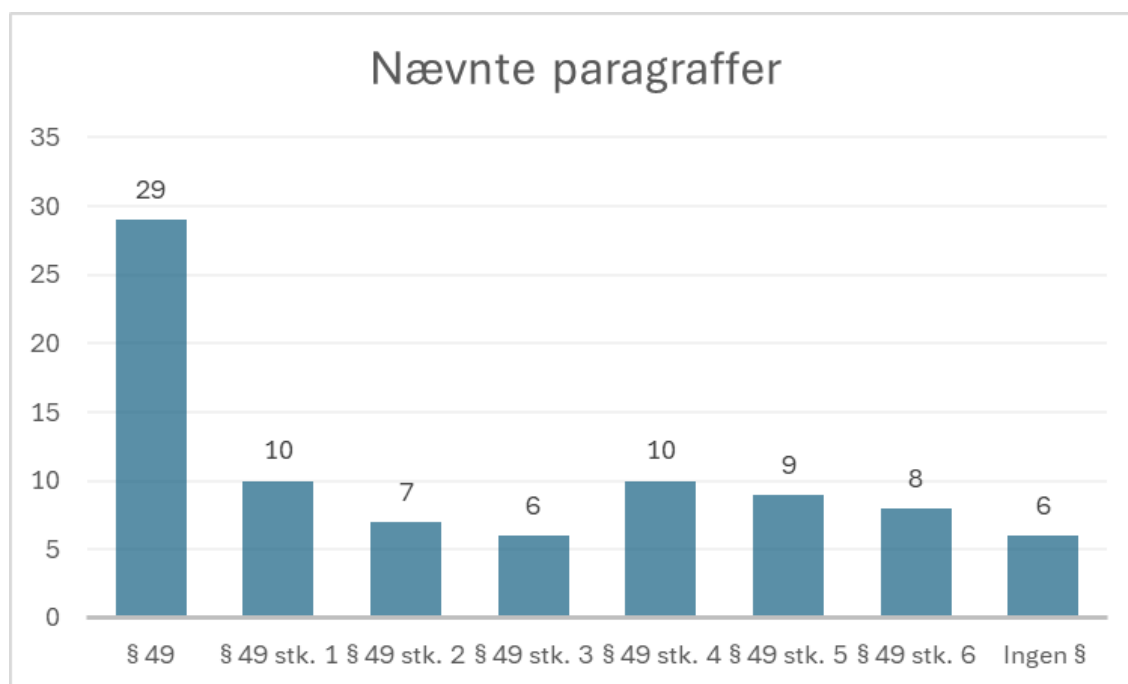
"Middelfart Kommune vil forestå arbejderne med udførelsen af anlæggene, jf. § 49 stk. 5 og 6. Der vurderes, at da arbejdet udføres på offentlig vej, og fremadrettet skal vedligeholdes af Middelfart Kommune, at kommunen ønsker at stå for arbejdet, samt at udbygningsaftalen mellem bygherrerne og Middelfart Kommune frafaldt, grundet manglende garantistillelse."

Årsagen til, at Middelfart vælger selv at stå for udførelsen i den enkelte sag, skyldes, at tidligere aftaler om udbygningsaftaler og dertilhørende garanti ikke har kunnet

stilles, hvorfor de i stedet selv vælger at stå for udførelsen af arbejdet. De fastsætter dog i adgangstilladelsen, at der skal stilles en ny garantistillelse for, at sikre at ansøger står for udgifterne til udførelsen.

10.1.4 Hvilken lovhjemmel der er henvist til

På figur 10.4 ses diagrammet over, hvilke paragraffer der er nævnt som hjemmel til at stille vilkårene.



Figur 10.4. Et diagram over, hvilke paragraffer der er nævnt i adgangstilladelsen.

På figuren fremgår det, hvilke paragraffer der er angivet i adgangstilladelserne som hjemmelshenvisning for at stille vilkårene. I alle 48 adgangstilladelser stilles der vilkår til adgangen i forskellige grader. I syv tilladelser til bolig er der som udgangspunkt kun stillet krav til overkørsel til enkelte parcelhuse, hvor lovhjemlen findes i Vejlovens § 49 stk. 2. I de resterende adgangstilladelser stilles der vilkår om, at ansøger skal stå for en form for ombygning af den offentlige vej, og at det er ansøger, der står for udgifterne, hvoraf lovhjemlen findes i henholdsvis Vejlovens § 49 stk. 5 og 6.

Hvilken lovhjemmel der gives adgangstilladelse og stilles vilkår efter, varierer fra kommune til kommune. Nogle kommuner henviser kun overordnet til, at adgangstilladelsen er givet efter Vejlovens § 49. Det forekommer også i nogle sager, at der ingen paragraf angives som lovhjemmel for tilladelsen og dertilhørende vilkår. Til slut beskriver nogle kommuner udførligt, hvilken lovhjemmel de gør brug af, og tilføjer selve paragraffen i tilladelsen med en beskrivelse deraf.

I nogle få andre sager nævnes der specifikt enkelte af de relevante paragraffer, men i størstedelen af sagerne nævnes der kun overordnet Vejlovens § 49. I 29 ud af de 48 sager nævnes der specifikt kun overordnet § 49, uden henvisning til en specifik stk. 1-6. Formuleringerne i disse tilladelser er ofte ens, hvor tre eksempler kan ses:

- Nr. 20 Svendborg - "Afgørelsen er truffet efter § 49 i lov om offentlig vej."
- Nr. 8 Herning - "Tilladelse meddeles i medfør af Vejlovens § 49."
- Nr. 47 Tønder - "Lovgrundlag: Lov om offentlige veje, Kapitel 6, adgangsforhold til offentlige veje."

I seks tilfælde forekommer det også, at der slet ingen hjemmelhenvisning er. Det, at der kun nævnes Vejlovens § 49, eller at der mangler en hjemmelhenvisning, er dog ifølge Vejdirektoratet, ikke et større problem. Som angivet af Vejdirektoratet i kapitel 9 på side 39, skal der nævnes den korrekte paragraf, men hvis der forekommer en fejl, er vilkårene i adgangstilladelsen stadig gyldig så længe vilkårene kunne stilles, efter en korrekt hjemmel.

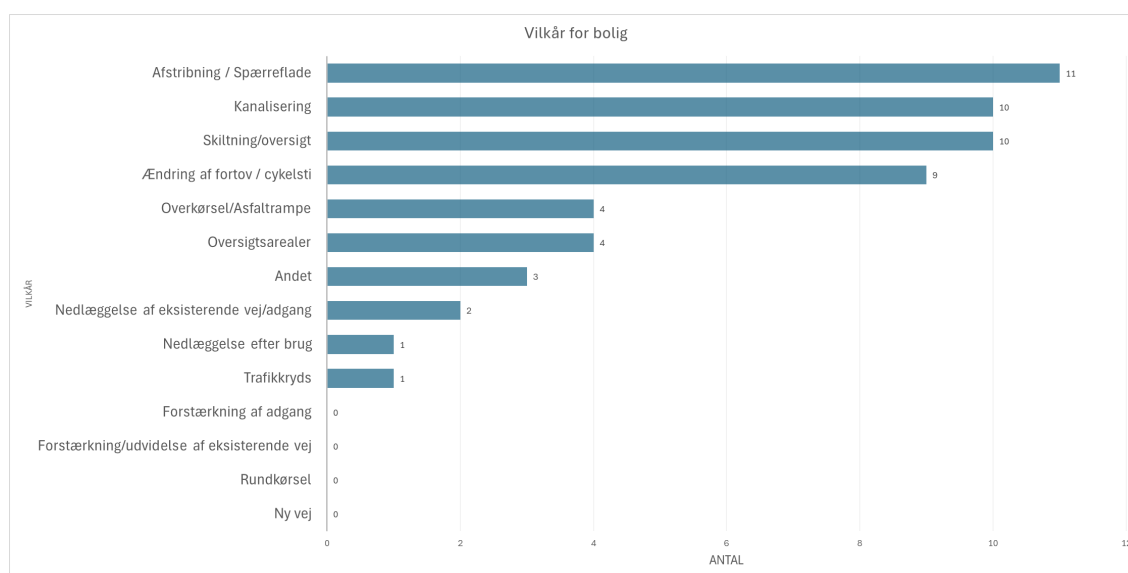
Kun i fem sager nævnes Vejlovens § 49 stk. 1-6, i henholdsvis tilladelserne fra Billund og Esbjerg Kommune samt en enkelt sag fra Svendborg og Middelfart. Eksempelvis i adgangstilladelserne fra Esbjerg i bilag 3 nr. 27 og 28 nævnes det, at: "Afgørelsen er truffet i medfør af § 49 stk. 1 i lovebkendtgørelsen nr. 1520 af 27. december 2014, lov om offentlige veje mv."Hvorefter stk. 1-7 opremses i tilladelsen. I tilladelsen fra Esbjerg Kommune i bilag 3 nr. 29 nævnes der i afgørelsen, at: "Under henvisning til Vejlovens § 49 stk. 1, 2, 4, 5 og 6, tillader Esbjerg Kommune, at der etableres en adgang..."Til sidst i tilladelsen er der vedhæftet et kapitel om reglerne, hvori der er en beskrivelse og fortolkning af hver af de forskellige paragraffer.

10.2 Adgangstilladelser til bolig

Af de 48 adgangstilladelser er 26 af dem tildelt til private boliger. Disse adgangstilladelser er hovedsageligt til større boligområder, hvor flere boliger skal oprettes som enten lejligheder eller parcelhusgrunde, og en mindre del til enkelte parcelhusgrunde. Antallet af boliger for de enkelte adgangstilladelser fremgår ikke altid af adgangstilladelserne, og det har derfor været nødvendigt at undersøge tilhørende lokalplaner for områderne.

10.2.1 Boligområder

Af de 26 adgangstilladelser er der 17 adgangstilladelser, som er givet til boligområder af varierende størrelse de resterende ni omhandler enkelte parcelhusgrunde. På figur 10.5 ses et diagram over de vilkår, der er stillet i adgangstilladelser til de 19 boligområder.



Figur 10.5. Diagram over hvilke vilkår der gives til bolig.

De vilkår, som ses oftest i adgangstilladelserne, er etablering af afstribning/spærreflade, kanalisering, ændring af fortov/cykelsti og skiltning/oversigtsforhold, som hver forekommer 10-11 gange. Disse kan anses for at være mellemstore vilkår, hvor det må antages, at kanaliseringsanlæg er den mest omfattende ombygning. At disse vilkår fremtræder jævnbrydige kan forklares ved, at der ved etablering af kanaliseringsanlæg også ofte etableres spærreflader, ændres fortov og opsættes skiltning. Disse vilkår ses primært i forbindelse med boligprojekter, som tilføjer mere trafik til det eksisterende vejnet, og derved er behovet for at styre og fordele trafikken højere. Størrelsen på kanaliseringsanlægget og eventuel ændring af cykelsti og oversigtsarealer m.m. er afhængig af placeringen og mængden af boliger i det nye boligområde. Andre vilkår, som optræder færre gange, er etablering af overkørsel/asfaltrampe,

oversigtsarealer og kategorien andet, hvor dette kan være etablering af fartbump eller afskærmning. Der er i én af afgørelserne stillet vilkår om etablering af trafikkrøds i forbindelse med boligbyggeri.

I afgørelserne kan der ses en sammenhæng mellem omfanget af boligbebyggelse og størrelsen af de ændringer, som der stilles vilkår om i tilladelsen. Mindre ændringer på offentlig vej, såsom etablering af asfaltrampe, ses i forskellige tilfælde og i tilknytning til boligbebyggelse i varierende størrelse. En oversigt over antallet af boliger og hvilke vilkår der stilles, kan ses på figur 10.6.

Afgørelse nr	Antal boliger	Vilkår									
		Trafikkryds	Kanalisering	Ændring af fortov / cykelsti	Afstribning / Spærreflade	Skitning / Oversigt	Oversigts arealer	Overkørsel/ Asfaltrampe	Nedlæggelse af eksisterende vej/adgang	Nedlæggelse efter brug	Andet
34	Ukendt		✓		✓						
43	Ukendt		✓								
27 og 28	600	✓	✓	✓	✓	✓					
35	123		✓								
42	106					✓					Fartbump
9	104		✓								
19	102		✓	✓	✓	✓					
17	100		✓	✓	✓	✓					
18	75		✓		✓						
20	48			✓				✓	✓		
31	47		✓	✓	✓	✓				✓	
36	26			✓	✓	✓	✓	✓			Afskærmning
38	21			✓	✓	✓	✓				
3	2				✓		✓				
12	1							✓			
13	1							✓			
14	1							✓			
15	1							✓			
16	1							✓			
22	1								✓		
44	1							✓			
47	1							✓			
48	1							✓			

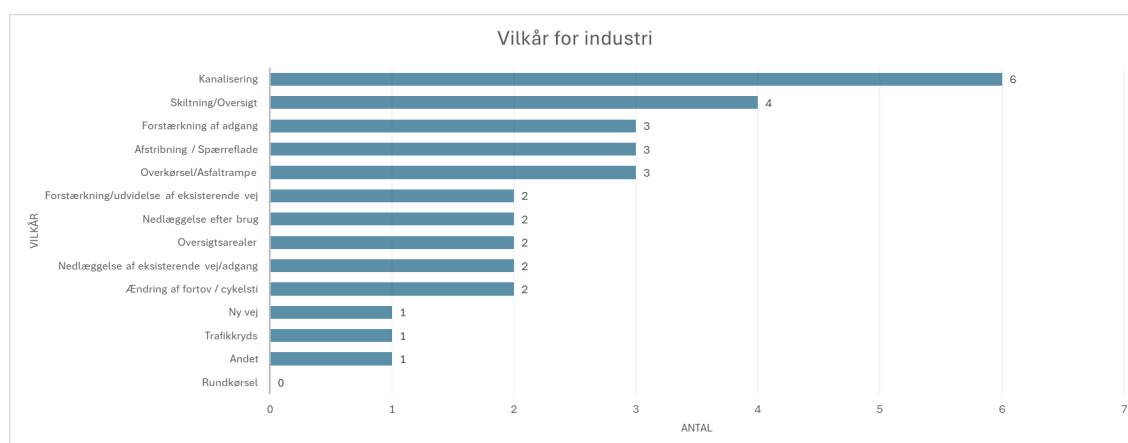
Figur 10.6. Oversigt over antal boliger og hvilke vilkår der stilles.

Ved mindre boligprojekter, som eksempelvis afgørelse nr. 36 og 38 i bilag 3, gives der adgangstilladelse til henholdsvis 26 boliger og 21 boliger. I begge tilfælde, stilles der vilkår om ændring af cykelsti/fortov og afstribning mv. Stiger boligantallet, øges vilkårene for adgangstilladelsen også. I afgørelser i bilag 3 nr. 18, 17, 19 og 35, hvor der opføres 75, 100, 102 og 123 boliger, ses der vilkår om etablering af kanaliseringssanlæg med svingbaner, afstribning og ændringer af cykelsti eller fortov. Den mest omfattende trafikale ændring er etablering af trafikkrøds, som dog kun optræder en enkelt gang i afgørelserne. Denne afgørelse er delt op i to og ses i bilag 3 nr. 27 og 28. Afgørelsen omhandler tilladelse til et boligområde med omkring 600 boliger, hvor det vurderes, at trafikmængden øges i sådan en grad, at etablering af et trafikkrøds skal etableres. Af de 26 adgangstilladelser, som vedrører boligformål, omhandler 9 af dem etablering af adgang til enkelte parcelhusgrunde. Disse sager adskiller sig fra de øvrige boligprojekter, da de er af mindre omfang og genererer mindre trafik. Ved adgangstilladelserne til parcelhusgrundene ses der et mønster om, at ansøger pålægges at etablere og finansiere overkørslen til offentlig vej, som indebærer asfaltrampe jf. Vejlovens § 49 stk. 2. Bestemmelsen fastslår, at ansøger

selv skal stå for etablering af ny adgang eller ændring af eksisterende, medmindre andet er aftalt.

10.3 Adgangstilladelser til industri

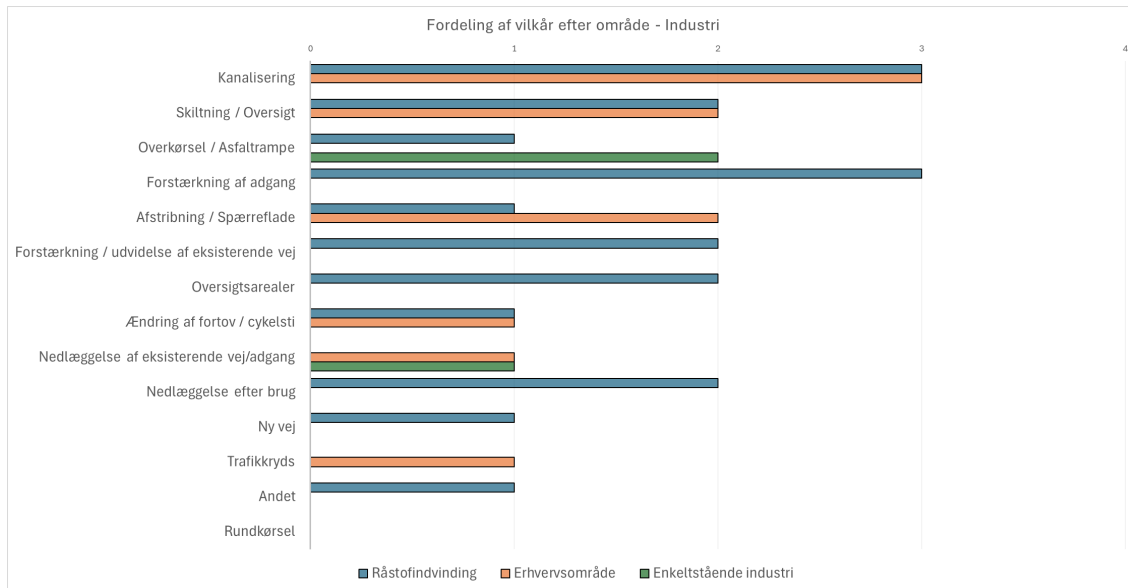
Af de i alt 48 adgangstilladelser er der 11 af dem, som omhandler adgange til industri. Af de 11 er seks af dem givet til råstofindvinding, tre til erhvervsområder og to til enkeltstående virksomheder. På figur 10.7 kan fordelingen af vilkår, der sættes til industri, ses.



Figur 10.7. Diagram over hvilke vilkår der gives til industri.

Af de 11 afgørelser, som omhandler industri, stilles der i seks af tilladelserne vilkår om etablering af kanaliseringsanlæg, og dermed er det vilkår, som stilles oftest. Mindre omfattende vilkår, som etablering af asfaltrampe, og afstribning/spærreflader, stilles der vilkår om i tre af afgørelserne. Mere omfattende vilkår, såsom trafikkræds og rundkørsler, stilles der vilkår om henholdsvis en gang og ingen.

Blandt adgangstilladelserne til erhvervsrelaterede formål ses en forskel i omfanget af de vilkår, der stilles, afhængigt af typen af virksomheden, som ses på figur 10.8 på den følgende side. For de to adgangstilladelser, der vedrører enkeltstående virksomheder, er der stillet vilkår om etablering af en asfaltrampe eller overkørsel. Dette er på linje med den praksis, som ses for enkeltstående parcelhusgrunde, hvor Vejlovens § 49 stk. 2 hjemler, at ansøger selv står for etablering af overkørsel. I disse tilfælde vurderes trafikken og påvirkningen af det eksisterende vejnet at være begrænset, så det ikke er nødvendigt at stille mere omfattende vilkår.



Figur 10.8. Diagram over hvilke vilkår der gives til hvilken industri.

I de tre tilfælde, hvor der gives adgangstilladelse til erhvervsområder, er vilkårene mere omfattende. I afgørelse nr. 9, 30 og 32 i bilag 3 er der stillet krav om etablering af kanaliseringsanlæg med svingbaner, hvilket afspejler, at der forventes en øget trafik i området. I afgørelse nr. 32 er der yderligere stillet vilkår om etablering af et nyt trafikkrøds. At det i alle tre områder vedrørende erhvervsområder skønnes, at der er behov for kanaliseringsanlæg afspejler, at erhvervsområder, tilfører en betydelig mængde trafik, og disse kræver, at der etableres foranstaltninger for at kunne håndtere denne trafik.

Adgangstilladelserne vedrørende råstofindvinding viser en større variation i de stillede vilkår. I afgørelse nr. 23 stilles der vilkår om etablering af en overkørsel, hvilket kan tyde på, at vejen i forvejen er egnet til lignende trafik. I to andre tilfælde, nr. 25 og 21 i bilag 3, er der alene stillet vilkår om forstærkning af den eksisterende adgang eller vej, som også peger på, at eksisterende vej godt kan håndtere den nye adgang rent trafikalt. Derimod ses der i afgørelse nr. 11, 26 og 33, at afgørelserne mere omfattende vilkår i form af etablering af kanaliseringsanlæg.

Det forekommer også at der i nogle få tilfælde er vilkår, der stilles i adgangstilladelserne, som grænser op til, hvad der efter VejloVejlovens § 49 stk. 5 og Vejdirektoratet er lovligt. I en adgangstilladelse fra Kerteminde Kommune, som kan ses i bilag 3 nr. 33, har kommunen givet en adgangstilladelse til en grusgrav med vilkår om etableringen af et nyt kanaliseringsanlæg. Dertil stiller kommunen to vilkår til adgangen, som kan diskuteres, hvorvidt de er lovlige efter VejloVejlovens § 49. De to vilkår er:

- De første 50 meter af den nye adgangsvej (målt fra kørebanekant på Odensevej) skal forsynes med asfaltbelægning, samt 15 meter midterafstribning og højtænder ved tilslutningspunktet ved Odensevej.
- Der skal anlægges en jordvold langs østsiden af adgangsvejen på den strækning, som vender ind mod Birkende by.

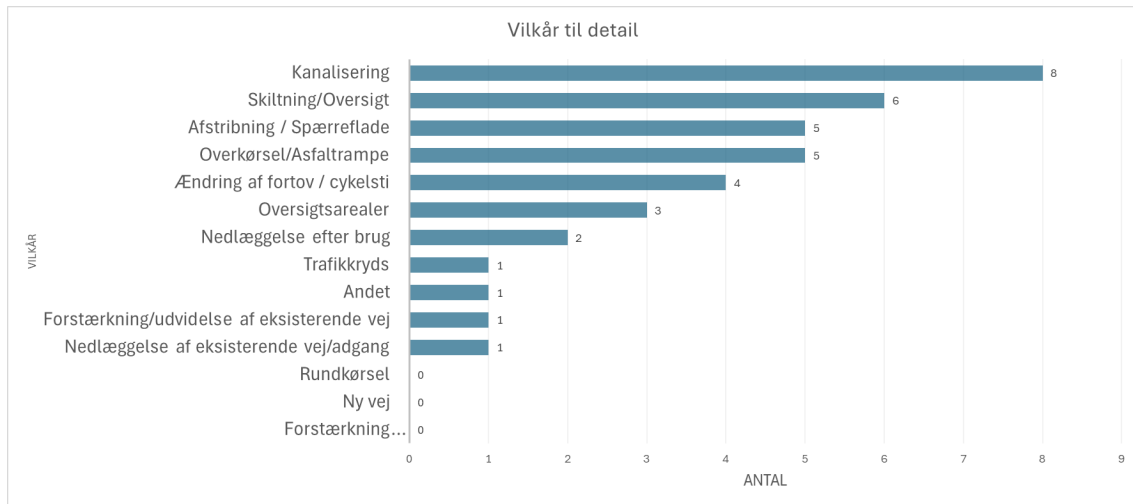
I forhold til det første vilkår bemærkes kravet om 50 meter asfaltering, som går ud over selve adgangspunktet på den offentlige vej og i stedet griber ind på den private grund. Som det fremgår i kapitel 9 på side 39, har vilkårene ikke rækkevidde til at stilles for andet end selve adgangspunktet, hvor det kan diskuteres, om asfalteringen af 50 meter privatvej er en del af adgangspunktet.

I forhold til det andet vilkår bemærkes, at der kræves en jordvold anlagt langs adgangsvejen. For at jordvolden skal kunne være en lovlig del af vilkårene, skal den have en virkning for trafiksikkerheden. Foranstaltningerne skal ifølge VejloVejlovens bestemmelser have en virkning for færdselssikkerheden [Heilberg and Christensen, 2024a, 191]. Hvis formålet med jordvolden er at afskærme for indblik eller støj fra adgangsvejen, kan det argumenteres, at forholdet ligger uden for hjemmelsgrundlaget i Vejlovens § 49.

Adgangstilladelserne til erhvervsformål indikerer, at små enkeltstående virksomheder behandles på samme måde som parcelhusgrunde, hvor der til større erhvervsområder og råstofindvindingsområder stilles vilkår om mere omfattende ændringer på den offentlige vej.

10.4 Adgangstilladelser til detail

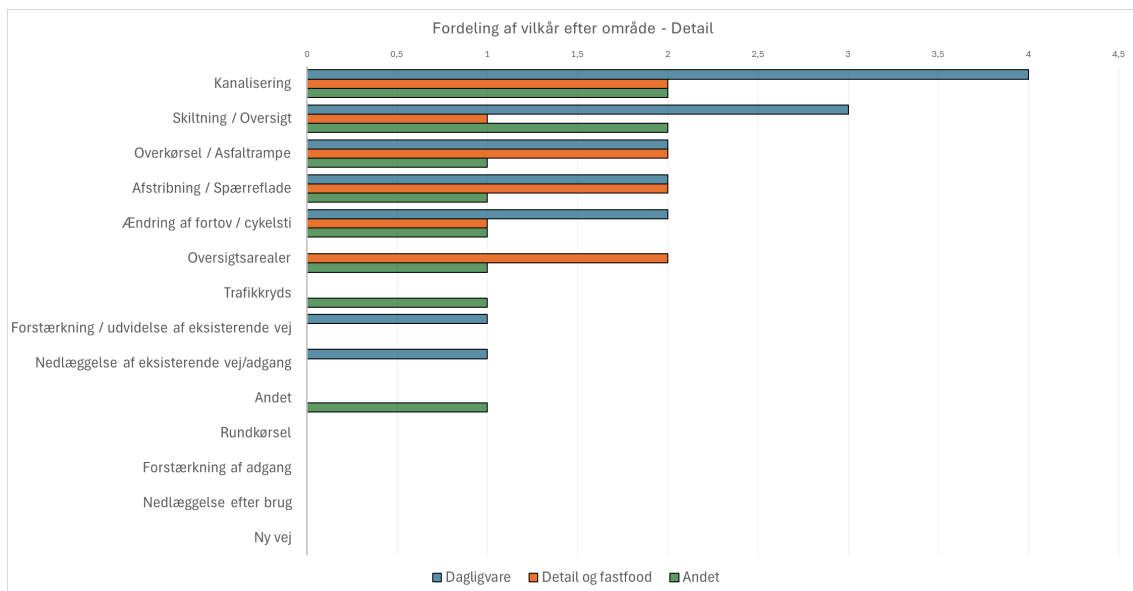
Den sidste kategori af de 48 adgangstilladelser omhandler adgangstilladelser givet til detailområder. Af disse er der 12, som omhandler detail. Af de 12 er der seks af tilladelserne, som er givet til dagligvarebutikker, tre er givet til detailhandel og fastfood, såsom XL-byg og McDonald's-restauranter. De resterende tre er givet til blandede bolig og dagligvarebutik samt et center. På figur 10.9 på den følgende side kan fordelingen af vilkårene til detail ses.



Figur 10.9. Diagram over hvilke vilkår der gives til detail.

Overordnet ses det, at der i otte af de 12 adgangstilladelser er stillet vilkår om etablering af kanaliseringensanlæg. Dette tyder på, at detailprojekter oftest vurderes at have en væsentlig trafikal påvirkning. For de enkeltstående butikker er der seks af disse, hvor der er stillet vilkår om etablering af kanaliseringensanlæg. De resterende tre er af mindre omfang, såsom etablering af overkørsel eller asfaltrampe eller opsætning af skiltning.

På figur 10.10 ses fordelingen af, hvilke vilkår der stilles til hvilke detailområder.



Figur 10.10. Diagram over hvilke vilkår der gives til hvilke detailområder.

Her kan det ses, at etablering af dagligvarebutikker ofte kræver, at der skal etableres et kanaliseringensanlæg i forbindelse med butikken. I fire af de seks tilladelser til

dagligvarebutikker, er der stillet krav om etablering af et kanaliseringsanlæg samt skiltning eller oversigt. Det samme gør sig gældende for detailbutikker, såsom XL-Byg og fastfoodrestauranter, som i to ud af tre tilfælde også har fået stillet krav om etablering af kanaliseringsanlæg. I kategorien "Andet" er der stillet lidt forskellige vilkår. I adgangstilladelserne til afgørelse nr. 29 og 39, som begge er givet til blandet bolig og dagligvare. I afgørelse nr. 39 gives der tilladelse til 30 boliger og dagligvarebutik hvor der blot stilles krav om etablering af overkørsel eller asfaltrampe. I afgørelse nr. 29 gives adgang til både supermarked og 257 boliger, er der stillet vilkår om både etablering af kanaliseringsanlæg og egentligt trafik kryds. Vilkårene, som er stillet i disse afgørelser, peger også på, at det er antallet af boliger, som giver den trafikale nødvendighed for at stille krav om etablering af kanaliseringsanlæg. Endelig ses der i adgangstilladelsen i afgørelse nr. 7 til centerområdet et vilkår om etablering af kanaliseringsanlæg. Dette er den samme tendens, hvor større detailprojekter tiltrækker flere bilister, og der er et øget behov for tilpasning af den offentlige vej. Samlet set viser adgangstilladelserne til detailprojekterne, at der er proportionalitet mellem bebyggelsens størrelse og karakter og de trafikale vilkår som stilles.

I enkel adgangstilladelse til detail forekommer der også en begrundelse, som grænser op til, hvad der efter Vejlovens § 49 stk. 5 og Vejdirektoratet er lovligt. I en adgangstilladelse fra Jammerbugt kommune, nævner de at have en administrationspraksis om typisk at give tilladelse til etablering af 8 meter bred overkørsel til erhvervsejendomme. Adgangstilladelsen kan ses i bilag 3 nr. 3. Vejdirektoratet udtalte i afsnit 9.7 på side 50, at vurderinger i adgangstilladelser ikke må udføres efter en fast praksis, der har udformning af at være en regel. Kommunen nævner dog i den specifikke afgørelse at have taget en vurdering, hvilket følger det forvaltningsretlige princip om pligtmæssig skøn for hver sag.

10.5 Sammenhæng mellem byggeriets omfang og adgangstilladelsens vilkår

Af de 48 adgangstilladelser er der sager omhandlende enkelte parcelgrunde, større boligområder, detailbutikker og industri fra logistikvirksomheder til grusgrave. Der er dog varierende kompleksitet af de vilkår, der stilles, afhængigt af byggeriets størrelse.

Adgangstilladelser til mindre boligbebyggelse er generelt mere kortfattede og fokuserer på vilkår om overkørsler og adgangsbredde. Forøges omfanget af byggeriet, såsom større boligområder, øges mængden af vilkår, der stilles, i takt med at kompleksiteten af ændringerne af infrastrukturen i adgangspunktet øges. I forhold til detail og industri ses en tendens til, at tilladelserne er mere omfattende, hvor detaljegraden forøges i vilkårene. Der kan oftere opstå specifikke krav om eksempelvis typen af asfalt eller grus, der skal bruges til vejarbejdet, typen af skilte i

området og krav til beplantning og bebyggelse for at sikre oversigtsarealer. Mængden af vilkår og detaljerne af dem i forhold til større byggeri varierer dog også mellem kommunerne. Der stilles stadig flere vilkår til de større byggerier, men af afgørelserne er der forskellige tendenser til, hvor høj detaljeringsgrad hver kommune kommer med.

Samlet set viser analysen, at kommunerne arbejder ud fra en overordnet ensartet struktur, men at mængden af vilkår og graden af, hvor detaljeret de fremstår, varierer med både størrelsen af byggeriet og kommunen, der giver adgangstilladelsen. Der er en tendens til, at adgangstilladelser til større byggeri, i form af boligområder, detail og industri, udløser krav om mere indgribende ændringer af adgangspunktet, hvilket ofte begrundes ud fra trafiksikkerhedsmæssige og færdselsmæssige forhold.

11 | Del 3 - Kommuners arbejde med adgangstilladelser

Til sidste del af hovedanalysen, rettes fokus på interviews af fire forskellige medarbejdere i vejafdelingen hos Herning, Billund, Svendborg og Mariagerfjord Kommune. Kapitlet bidrager med et indblik i den administrative tilgang og de overvejelser der ligger bag omfanget af adgangstilladelser og de vilkår der stilles deri. Med interviews opnås der viden om de overvejelser og specifikke tilgange kommuner har til adgangstilladelser, som ikke er muligt gennem de tidligere undersøgelser af Vejdirektoratets afgørelse og skriftlige adgangstilladelser. I kapitlet fremhæves interviewpersonernes egne faglige vurderinger og refleksioner omkring adgangstilladelser, for at svare på hvordan kommunerne anvender vilkår i adgangstilladelser og i hvilket omfang.

11.1 Interviews med Herning, Svendborg, Billund og Mariagerfjord Kommune

De fire interviewpersoner er udvalgt fra, at skulle være ansat i kommunale vejafdelinger og direkte arbejde med adgangstilladelser. Interviewpersonerne består af Lars Peter Pihl fra Herning, Anders Dalgaard fra Svendborg, Bo Damkjær fra Billund og Henrik Madsen fra Mariagerfjord kommune. De tre er uddannet landinspektører, mens Bo Damkjær er ingeniør inden for byggeri og anlæg. Transskriptionerne af interviewene kan ses i bilag 4.

11.1.1 Anvendelse af adgangstilladelser

Der er en fælles opfattelse blandt de interviewede af, at mindre adgangstilladelser hvori der ikke umiddelbart stilles vilkår, forekommer ofte. Samtidig anerkendes det, at omfanget af sagerne varierer alt efter den pågældende sag.

Det forekommer ofte, at der er mange mindre adgangstilladelser der skal håndteres, der dog har sådan en størrelse, at der ikke umiddelbart stilles vilkår i. Anders Dalgaard nævner, at *"Altså helt almindelige adgangstilladelser har vi virkelig mange af"* han udtaler dog også dertil hvordan de mindre adgangstilladelser sjældent giver

anledning til, at forhold på den offentlige vej skal håndteres og finansieres. Lars Peter nævner dertil også, at *"Principielt set, så bør vi behandle enhver form for nye adgange til offentlige veje, efter Vejlovens § 49."* Det er dog ikke nødvendigvis sådan der arbejdes i praksis. Lars Peter uddyber med, at hvis at forholdende til adgangen er helt standard og der ikke er nogle vejtekniske problemer med adgangen, så bliver sådanne sager skrevet ind i byggesagstilladelsen. Det samme koncept foregår i Mariagerfjord Kommune hvor Henrik Madsen udtaler *"Så får de en generel tilladelse i området, hvor vi har taget stilling til, hvor de må køre ud. Og så ligger den adgangstilladelse i byggesagen."* På baggrund af disse udtalelser, ses der en fælles enighed om, at standard adgangstilladelser er der mange af, og at disse bliver behandlet uden at der videre stilles vilkår til dem. Disse sager behandles ofte i byggesager, da der ikke er nogle vejtekniske ting som er til hinder for det. Dette sker på baggrund af interne aftaler mellem afdelingerne i kommunerne, hvor byggeafdelingen giver de mere simple adgangstilladelser, hvori det ikke er nødvendigt at foretage en større vurdering af sagen og fremsætte vilkår.

Af større sager, som er udover byggetilladelser, nævner Anders Dalgaard, at det i Svendborg er nærmere en til fire gange om året, at der kommer et projekt af en sådan størrelse, at der skal laves ændringer på de offentlige arealer. Alle fire interviewpersoner udtaler ligeledes at det er større sager, hvori der bliver stillet vilkår i adgangstilladelsen om medfinansiering af offentlig vej. Lars Peter pointerer *"Det er oftest større erhvervsbyggerier, større boligblokke, nye private fællesveje der skal kobles til en offentlig vej, eller steder hvor der er nogle særlige tekniske vilkår."* Bo Damkjær fremhæver at det er *"Både større byggeprojekter, erhvervsprojekter og større boligområder"*. At det er de større projekter hvori der bliver stillet vilkår, fremgår ligeledes også af analysen i kapitel 10 på side 54. Denne analyse understøtter de interviewedes erfaringer om at størrelsen af projektet afføder større og mere indgribende ændringer til adgangspunktet, hvor der eksempelvis blev fundet en tendens til at desto flere boligenheder, medførte desto større ændringer i adgangspunktet.

I processen bag de adgangstilladelser med omfattende vilkår, fremgår det af interviewene, at vilkårene fastlægges i en løbende dialog og tæt samarbejde med ansøgeren. Processen for adgangstilladelser består således ikke bare af kommunens vurdering af den pågældende adgang der søges om tilladelse til, men er en dialog mellem kommunen og ansøger, der i de fleste tilfælde bliver enige om de nødvendige ændringer og den endelige udformning. Vilårene opstår således ikke nødvendigvis som formelle krav stillet i adgangstilladelsen, men formes og afklares i den løbende dialog der findes mellem kommunen og ansøger.

Anders Dalgaard fremhæver, at processen for at komme frem til vilkår i adgangstilladelserne er afhængig af byherres projekt og behov. Det er ikke kun vigtigt at inddrage lovgivningen fra Vejdirektoratet om udformning af vej, men

også at forstå hvad det specifikke projekt kræver, af for eksempel hvilke køretøjer der skal kunne tilgå området og hvordan det vil påvirke det offentlige vejareal i adgangspunktet og omegn. Anders Dalgaard udtaler *“Vi er nødt til at have noget materiale fra dem [...] Det er jo dem, der har en idé om, hvad det er, de skal bruge det til [...] og det er meget afgørende for, hvad der så skal ske ude på den offentlige vej.”* Det er derfor vigtigt at indgå i en dialog inden adgangstilladelsen udarbejdes.

Alle fire interviewpersoner understreger betydningen af den dialog, der sker inden selve adgangstilladelsen gives. De nævner hvordan, at mange af de vilkår der ellers ville kunne fremkomme i en adgangstilladelse, afklares med ansøgeren forinden, gennem samtaler. Bo Damkjær udtaler *“...vi har den her lange dialog, inden vi når til den her tilladelse i sig selv, så stiller vi ikke så mange vilkår i selve tilladelsen.”* og forklarer yderligere, at når kommunen får en ansøgning om en adgangstilladelse, så er der udarbejdet en skitse af et projekt på forhånd, som allerede har taget højde for nogle eller alle de vilkår som er stillet i den foregående dialog. Samme situation kommer Lars Peter ind på *“... hvis der er problematiske forhold. Det er jo at man tager knoglen og ringer [...] så kommer der jo ofte en dialog om hvordan kan det løses. Og så kommer der i 90% af tilfældene en tilpasset skitse.”*

I den her dialog, der forekommer mellem kommunen og ansøger, fastsætter Lars Peter dog også, at kommunen ikke må agere som rådgiver, men gerne må vejlede. I den forstand må selve dialogen således ikke bestå af kommunen der præciserer nogle krav, men i stedet vejlede som Lars Peter præciserer *“Vi må ikke gå ud til dem og sige, I skal indrette jeres projekt sådan her [...] men vi må gerne fortælle dem om, hvad er det, vi har fået ind, hvad er det for nogle udfordringer [...] hvilke typer af løsninger kunne måske løse det.”*

Dette betyder, at de vejtekniske forhold, som potentielt kunne være stillet som vilkår i adgangstilladelsen, allerede er indarbejdet i ansøgningen, inden tilladelsen bliver givet. Dermed bliver vilkårene mindre klare i selve adgangstilladelsen, men er implementeret i skitsen, der sendes efter den foregående dialog. Mange af de vilkår, der således egentlig sættes i adgangstilladelser, er visuelt implementeret i skitsen, fremfor detaljeret beskrevet som et punkt. Der er således en balancegang i processen for de vilkår, der stilles i adgangstilladelser, fra de indledende dialoger, hvor kommunerne kan vejlede til de behov, der er nødvendige i adgangspunktet til det enkelte projekt. I den dialog, interviewpersonerne har med ansøgeren, gives der en fleksibilitet, hvor de kan diskutere de anlæg og forhold, der findes nødvendige. Det er i samspil med, at vejmyndigheden skal vurdere hver sag, men viser, at en del af arbejdet med adgangstilladelser foregår uden for den mere formelle, endelige tilladelse.

11.1.2 Vilkår i adgangstilladelser

I forhold til de vilkår, som der stilles i adgangstilladelserne, ses der af interviewene, at vilkårene, der stilles, varierer afhængigt af interviewperson og kommune. Af deres udsagn opstår et billede af at vilkårene omfatter mange forskellige forhold, som mindre tekniske standardkrav til større ændringer på offentlig vej.

Lars Peter fremhæver, at der i Herning Kommune findes en række vilkår, som oftest går igen i adgangstilladelser. *“Et helt klassisk vilkår, det er jo det her med afvanding [...] Der er noget med oversigt, at der skal sikres, at der kan ses [...] Den her med udskiftning af fliser [...] Og så er det den her med at få flyttet noget, der er i vejen.”* Modsat nævner Anders Dalgaard, at det, de hyppigst laver mest af, er vejafmærkninger *“Jeg tror, det vi laver mest af, det er nok ændring af afmærkningen på vejen, og flytning af vejheller helleanlæg på vejene.”* Mens Bo Damkjær kommer ind på vilkår om placering *“[...] det kan være placeringsmæssigt, det kan være breddemæssigt [...] og så går vi jo meget op i at oversigten kan tilvejebringes.”* Hvor Henrik Madsen fra Mariagerfjord Kommune mere fokuserer på, at de stiller vilkår til grusgrave og landbrug, og hvor meget det kan variere. *“Det kan være meget forskelligt. Adgangstilladelser rummer bredt.”* Af udtalelserne ses variationen i, hvordan kommunerne kan arbejde med adgangstilladelser, hvor selvom der findes variationer, er der typiske tekniske krav, der stilles som vilkår i forhold til den pågældende situation, om det er afvanding, nødvendig afstribning eller flytning af infrastruktur.

Mere omfattende vilkår, eksempelvis vilkår om anlæggelse af rundkørsler, arbejdes der sjældent med. Lars Peter påpeger dog, at han engang har stillet vilkår om etablering af en rundkørsel, men det er ikke en standardpraksis. *“I Skanderborg Kommune har jeg kostet en boligforening en rundkørsel. Så det var en ombygning til rundt regnet 1,5 millioner.”* I modsætning til dette bemærker Anders Dalgaard, at det i hans kommune er sjældent de arbejder med svingbaner. *“Det er ret atypisk, at vi har de større projekter med svingbaner og lignende, og det harmonerer jo rigtig nok med i forhold til, hvor stor en kommune vi er.”* De to udtalelser er med til at understrege, hvordan der kan være forskelle mellem kommuners praksis, afhængigt af kommunestørrelse.

En anden afgørelsesfaktor i forhold, til hvilke vilkår der stilles, er kommunens erfaring af, tidligere samarbejde med bygherre. Med nogle bygherrer er der ikke problemer i forhold til de vilkår, der stilles, og det arbejde der udføres, men for andre er det nødvendigt at stille flere og mere detaljerede vilkår. Bo Damkjær udtaler, at nogle bygherrer er bedre end andre *“Vi ved, at når de har sagt, at de gør det, så gør de det også, så der er ikke behov for at have det her tovtrækkeri senere.”* Omvendt fortæller han *“Der er en anden bygherre [...] hvor man skal holde dem lidt mere i hånden og følge dem helt til dørs.”* De samme problematikker kommer Anders Dalgaard også ind på *“Andre gange så har vi også nogle bygherrer, som hvad kan*

man sige. At infrastruktur på offentlige veje, det er simpelthen bare en by i Rusland [...] Der er det lidt svære at få dem til at, kan man sige, levere det materiale, der skal til." Det viser, hvordan vilkårene, der stilles, også kan variere, ikke bare mellem kommunerne og størrelsen på sagerne, men også fra bygherre til bygherre.

Forud for de vilkår, der stilles i adgangstilladelser, er kommunernes overvejelser præget af en række af, forskellige hensyn, hvor både trafiksikkerhed og fremkommelighed indgår som hovedpunkter. Af interviewene kommer det til udtryk, at vurderingen forud for at stille vilkår skal være konkret og saglig. Derudover skal vilkårene tage udgangspunkt i de trafikale konsekvenser, som den søgte adgang tilfører. Dette understreger Lars Peter og peger på, at der skal tages en målrettet vurdering i den konkrete situation, og udtaler *"Det jeg lægger vægt på, det er at sige, det er sådan lidt at tage skyklapper på, det er at sige, vi vil ind og udkørsel til den her ejendom. Hvad påvirker det? Og hvad skal der til for at ophæve den påvirkning?"* I forbindelse med dette henviser han yderligere til Vejlovens § 49 og forklarer, at det kun er i adgangspunktet, man kan stille vilkår, også selvom der er 3-400 meter til et eksisterende kryds, hvor belastningen i praksis opstår. Både Henrik Madsen og Anders Dalgaard tilslutter sig holdningen om, at vilkårene skal være sagligt begrundet, og understreger igen vigtigheden af at tage udgangspunkt i de trafikale forhold, hvortil Anders Dalgaard udtaler *"Vi går efter det trafikale forhold. Altså hvordan er de eksisterende forhold i dag"*. Anders Dalgaard og Henrik Madsen beskriver yderligere, at de i deres kommuner anvender trafiktællinger og trafikvurderinger som grundlag forud for vilkårene, og at de ikke kan anvende fornyelse af området som et argument, men at det udelukkende er fremkommelighed og trafiksikkerhedsmæssige overvejelser, der tages inden.

Lars Peter nævner som eksempler på konkrete trafikale vurderinger: *"Hvis hastigheden kun er 60, så kan vi nok godt finde ud af, at du bare kører ud fra vigepligt og venter til der er plads - Er det et sted, hvor hastigheden er 80, og der kører rigtig mange biler, så kan det være, at vi skal bruge en accelerationsbane - Er der så meget trafik fra så mange biler, at det her bliver et bestemt farligt sted, så skal vi overveje en egentlig krydsløsning."* I forlængelse af dette udtaler han videre, at såfremt kommunen har noget, de godt kunne tænke sig, som er udover § 49, så er der mulighed for at lave en aftale om det ved siden af, men uden at kunne stille egentlige vilkår omkring det, i kraft af at det ofte er ansøger, som står for udgifterne og etableringen.

På tværs af udtalelserne tegnes der et klart mønster, om at et vilkår, der går igen, er, at det ofte er bygherre, som står for etableringen af ændringerne. Anders Dalgaard udtaler, at de i Svendborg Kommune slet ikke har en entreprenørgård, og at det altid er ansøger, som står for etablering. I forbindelse med dette fortæller han også, at på intet tidspunkt i hans tid i kommunen har kommunen været med til at betale noget. I modsætning til dette svarer de resterende, at der har været situationer, hvor

kommunen har været med til at finansiere en del af udgifterne. Hvortil Lars Peter udtaler *"Der kan sagtens være en situation, hvor vi deler udgifterne"* og Henrik Madsen siger *"Det var blandt andet det, vi gjorde i den rundkørsel ude ved Hobro Nord. Der medfinansierer kommunen også rundkørslen."*

På baggrund af disse udtalelser viser det, at overvejelserne forud for vilkår i adgangstilladelser bygger på en konkret vurdering af de trafikale forhold i adgangspunktet. Det er yderligere afgørende, at vilkårene er stillet på et sagligt og proportionalt grundlag med hjemmel i Vejlovens § 49. Det fremgår samtidigt, at der i tilfælde kan være forskel på, hvad der er behov for, og hvad der kan stilles krav om i loven, eksempelvis i forbindelse med nyt adgangspunkt, som belaster eksisterende kryds længere 3-400 meter væk. Denne oplevelse bekræftes yderligere fra tidligere analyse af afgørelser fra Vejdirektoratet i kapitel 9 på side 39. I sagen om Hellestrupvej og Vallestrupvejen afviste Vejdirektoratet kommunens afgørelse med den begrundelse, at veikrydset, som skulle ombygges, lå 500 meter væk og havde dermed ikke den nødvendige nærhed til selve adgangsstedet. Hvor Vejdirektoratet på samme måde i sagen mellem Favrskov og N A/S vurderede, at kommunen ikke kunne kræve en venstresvingbane på en anden vej end den, adgangstilladelsen gives. Vejdirektoratet henviser i begge tilfælde til Vejlovens § 49 stk. 5. Dette viser, at der i praksis kan opstå en uoverensstemmelse mellem, hvad der nogle gange er trafikalt nødvendigt, og den juridiske hjemmel.

Såfremt et punkt ikke kan stilles vilkår om i adgangstilladelsen, nævner en af interviewpersonerne, at der dog er mulighed for at indgå en frivillig aftale ved siden af, såfremt bygherre er med på aftalen. Sådanne frivillige aftaler kan referer, til forskellige typer praksis. Vejlovens § 8, som beskrevet tidligere i afsnit 5.2 på side 20, giver muligheden for, at kommunen kan indgå en frivillig aftale med en bygherre om at få medfinansiering til infrastruktur. Frivillige aftaler efter denne lovhjemmel er dog begrænset, af kun at må inddrage anlæg som vejmyndigheden ikke selv har ansvaret for. Skulle et nyt byggeri så forårsage, at den nye anvendelse af vejen gjorde det nødvendigt med nye anlæg, ville disse ikke være mulige at indgå frivillige aftaler om, fordi de stadig ville ligge under kommunens ansvarsområde.

Der ses et tydeligt mønster i, at det i høj grad er ansøgeren selv, som står med ansvaret for at etablere ændringerne, og i høj grad også er ansøgeren selv, som står for finansieringen af dem, dog med undtagelser. Af de fire interviews fremgår det, at sommetider deles udgifterne, men af den tidligere analyse af 48 afgørelser, har det ikke fremgået på anden måde end, at det altid er ansøger, der skal stå for alle udgifterne, som det kan ses på figur 10.2 på side 56. Denne forskel kan indikere, at kommunerne i praksis er bevidste om muligheden for at dele udgifterne, men at det sjældent bliver brugt. Det kan skyldes intern praksis, eller at det ses som et forventet udgangspunkt, at ansøgeren står for at dække alle udgifterne til deres adgang.

11.1.3 Vurdering af hvornår udgifter står i rimeligt forhold til fordele, som ansøger opnår ved tilladelsen

Et vigtigt aspekt af vilkårene i adgangstilladelserne er, at de medfølgende udgifter skal stå i rimeligt forhold til den fordel, ansøger opnår ved tilladelsen. Bestemmelsen kommer af Vejlovens § 49 stk. 6 og indfører, at kommunerne skal afveje udgifterne til de anlæg, de pålægger i adgangstilladelsen. Det indebærer kommunens overvejelser af proportionalitetsprincippet, og at udgifterne skal stå i et rimeligt forhold til det, ansøger opnår. I det følgende analyseres der, hvordan kommunerne vurderer, at udgifterne står i rimeligt forhold til de fordele, som ansøger opnår.

Af interviewene nævnes der forskellige mulige måder at forholde sig til, om fordelene er proportionale. Lars Peter fremhæver, hvordan det at få tilladelsen til en adgang i sig selv er en fordel for ansøgeren. *"Den her vurdering, det er jo altid, at den gode og sikre adgang til en offentlig vej er altid, en fordel for den, der søger."* Her argumenteres der for, at få selve tilladelsen til adgangen er en fordel i sig selv, fordi den skaber værdi for ansøgeren, fordi at uden en adgang vil en ejendom ikke have megen værdi. Helt specifikt prismæssigt er der ingen standard for, hvornår det er et rimeligt forhold, og det er vigtigt, at der foretages en vurdering for hver sag. Lars Peter uddyber, at størrelsen på fordelene handler om økonomi, og det betyder at der også skal vurderes, om der findes billigere alternativer, der løser de trafikale overvejelser. *Hvor stor er den fordel? Kan den gøres op i økonomi? Så må man kigge på, hvad er alternativerne."*

Bo Damkjær kommer ind på, at for at noget står som en rimelig fordel, afhænger det til tider af, hvad der eksisterer i forvejen. *"Det skal jo tale ind i det, der er der i forvejen."* Der skal altså ikke forekomme en tydelig kontrast, af hvad der er optaget i forvejen, og hvad nyt der stilles vilkår om. Anders Dalgaard understreger, at Svendborg Kommunes tilgang er at fokusere på, hvad der er fordelagtigt for ansøger, hvor de ikke har nogen interne regler om, hvad der er rimeligt, men i stedet følger retspraksis. *"For det er rimeligt, der støtter vi os 100% af retspraksis. Der går vi ind i Vejdirektoratets tidligere udtalelser."* Dette viser, at kommunen ikke nødvendigvis har en defineret grænse for, hvornår udgifter ikke længere vurderes som rimelige, men vurderes ud fra lignende skøn, som Vejdirektoratet har vurderet på. Henrik Madsen udtrykker, hvordan det er vigtigt, der foretages et skøn for hver sag. *"Det er et individuelt skøn, vi er nødt til at tage. Og det er vi jo også forpligtet til. Vi må ikke sætte skøn under regel."* De vurderer ud fra mængden af trafik, der vil forekomme på grund af adgangen, og om den trafik er årsag til mindre eller større ændringer af adgangspunktet, hvorved dette indebærer et argument for, om det er et rimeligt forhold. Som eksempel nævner Henrik Madsen, hvordan en million kroner fordelt på 24 boliger ikke er rimeligt, i modsætning til 124 boliger. *"...det vurderede vi ikke at være en trafikal ændring, at vi skulle pålægge dem en udgift på en million kroner, fordi der kom 24 boliger. Men kommer der nogen 124, syntes vi nok, at det kan kræves."* Lars Peter kommer også med eksempler på hvordan

udgifterne kan vurderes at stå i rimeligt forhold. *"Jamen 1000 kr. pr. boligenhed, det lyder jo egentlig ikke så slemt, når man gør det op på den måde"* og *"Hvis du skal bruge 400 millioner på at bygge det [en stor erhvervsvirksomhed] er en million ekstra til en adgang så urimelig?"* Det viser, at til boliger kan der gøres brug af at se på udgifterne i en relativ betragtning til den enkelte bolig, mens skønnet samtidigt kan bero, på hvor meget den endelige udgift til adgangen står i forhold til de samlede udgifter til det byggeri, der eventuelt opføres i forbindelse med adgangstilladelsen.

De interviewede har svært ved at fastslå, at der er en grænse for, hvornår en udgift står i rimeligt forhold til de fordele, ansøgeren opnår. De interviewede lægger i stedet vægt på, at vurderingen beror på et konkret og individuelt skøn i den enkelte sag. For dem er det således ikke et spørgsmål om specifikke beløb, men om en proportionel vurdering taget, af kommunen. Interviewene og den praksis, som er set i klagesagerne fra Vejdirektoratet i kapitel 9 på side 39 stemmer overens med det juridiske grundlag fra Vejlovens § 49, stk. 6, der angiver, at udgifterne skal stå i rimeligt forhold til de fordele som, ansøgeren opnår, og at der findes ingen konkrete grænser. Der må eksistere en grænse for, hvornår vilkårene ikke længere er rimelige, men selve grænsen kan de interviewede ikke fastsætte. Af Vejdirektoratets afgørelser fra kapitel 9 på side 39, er der sager med forskellige store udgifter der er vurderet rimelige. Vejdirektoratet kan ikke selv vurdere, om udgiften er rimelig, men kan vurdere, om der er foretaget et skøn, som der skal forekomme for hver sag. Af afgørelserne fremgår et eksempel, hvor vilkårene stillet vil omløbe sig i 100.000 kr. til en virksomhed, der indtil videre kun har omsat for 600.000 kr., men på grund af en mulig meromsætning har dette været rimeligt. Ligeledes har en anden adgangstilladelse ført til en meromkostning på 10.350 kr. pr. boligenhed i et nyt boligområde, som også var rimeligt. Disse eksempler sætter sig også i kontrast til eksemplerne givet under interviewene. I Mariagerfjord Kommune vurderede de, at en meromkostning på ca. 40.000 pr. bolig ikke ville være rimeligt, men som fra kapitel 9 på side 39, kan en meromkostning på 10.000 kr. godt vurderes rimeligt, hvorved der må findes en egentlig grænse derimellem. At finde denne specifikke grænse kan være svært, eftersom vurderingerne i høj grad fremstår som en subjektiv proces, hvor det er faglige vurderinger og kommunal praksis, der står for afgørelsen.

11.1.4 Sammenligning med andre redskaber og refleksion

For at danne tråd med foranalysen og andre medfinansieringsmuligheder er interviewpersonerne også spurgt ind til, hvilke andre medfinansieringsmuligheder der anvendes i deres kommuner, og hvornår de anvender hvad. De medfinansieringsmuligheder, som er vendt i interviewene, er vejbidrag, udbygningsaftale og aftale efter Vejlovens § 8. Interviewpersonerne har en bred enighed om, at bestemmelserne omkring vejbidrag er noget, som er svært at anvende i praksis, da de blandt andet ofte er konfliktfyldte. Lars Peter har som den eneste af interviewpersonerne arbejdet med vejbidrag. Udbygningsaftaler er mere anvendt blandt interviewpersonerne, dog udtrykker Bo Damkjær og Henrik Madsen, at mange er tilbageholdende med

at anvende udbygningsaftaler som medfinansieringsmulighed, selvom det er en god mulighed for bygherre at få flere ønsker opfyldt. Modsat dette peger Lars Peter og Anders Dalgaard på, at de anvender udbygningsaftaler, dog ofte i forbindelse med større projekter og lokalplaner, hvor bygherre har flere ønsker på større skala. Lars Peter og Henrik Madsen angiver muligheden for at indgå frivillige aftaler som en medfinansieringsmulighed, som anvendes ofte, hvortil Henrik Madsen forklarer *"[...] det er jo faktisk den der § 8, vi anvender mest, fordi det er en aftale. [...] § 8, den er altså lidt nemmere at have med at gøre. Der kan vi aftale os ud af ting."* Samme positive elementer kommer Lars Peter ind på *"[...]vi aftaler os ud af det i stedet for. Og så kan vi nogle gange lande en aftale, fordi som myndighed kan du også aftale dig ud af mere, end du kan stille krav om."* Dette understreger, at disse frivillige aftaler er praktiske og mere fleksible, fordi der netop er tale om en aftale, hvor kommune og bygherre opnår enighed om en løsning, som er udover de anvendelsesområder, de andre medfinansieringsmuligheder er afgrænset til.

Interviewpersonerne peger på, at valget af medfinansieringsredskab i høj grad afhænger af projektets karakter. Udbygningsaftaler vurderes at være bedst egnede til større projekter, hvor der er behov for at regulere forhold fremadrettet og i større geografisk eller planmæssig skala. Vejbidrag nævnes som et muligt værktøj, men som sjældent anvendes, blandt andet fordi de ofte skaber ballade. Til sidst understreger Anders Dalgaard, hvordan adgangstilladelser, i modsætning til udbygningsaftaler, er et lokalt og konkret redskab med snæver anvendelse *"Adgangstilladelser det er meget sådan nu og her og meget lokalt. Det er lige ud for adgangen [...] det er det behov som selve adgangen udmønter."* Adgangstilladelser er begrænset i forhold til at have en snæver afgrænsning, der primært vedrører et konkret adgangspunkt. Dog har kommunen inden for selve adgangspunktet betydelig fleksibilitet i, hvilke vilkår de vil stille, forudsat at begrundelsen hviler på saglige hensyn om færdselssikkerheden. Dette understreger, at vejmyndighedens muligheder er betydelige, men samtidigt forpligtet, af kravet om proportionalitet og færdselssikkerhed.

12 | Konklusion

I dette projekt er der opnået viden omkring, forskellige muligheder, som kommuner har for at få grundejere til, at medfinansiere ombygning af offentlig infrastruktur. Der er i foranalysen undersøgt medfinansieringsmuligheder i Planloven, herunder udbygningsaftaler og Vejloven. I Vejloven er mulighederne bestående af frivillige aftaler efter Vejlovens § 8 stk. 3, vejbidrag, klassificering af vej og vilkår stillet i adgangstilladelser. Af analysen er det fundet, at disse værktøjer har hvert deres anvendelsesområde for, at kommunen enten med frivillige aftaler eller ved vilkår kan opnå medfinansiering af den offentlige infrastruktur. Synligheden af, hvor meget hver bestemmelse bruges, varierer dog. Det har været muligt at afdække praksis af udbygningsaftaler, fordi de i henhold til lovgivning skal offentliggøres. For de øvrige medfinansieringsmuligheder foreligger der derimod ikke samme offentlighedspraksis. Det har derfor kun været muligt at få et begrænset indblik i den faktiske anvendelse via Vejdirektoratets klagesager.

Foranalysen har givet indsigt i den forskel, der er af tilgængeligheden af viden om de forskellige medfinansieringsmuligheder. Hvor det er fundet at information om anvendelsen af vilkår i adgangstilladelser er mindre tilgængelig, samtidigt med at det er en bestemmelse, hvori kommunen ikke behøve at indgå en frivillig aftale, men kan påbyde ansøger vilkår om medfinansiering. Af disse årsager er problemformuleringen udledt, der undersøger den egentlige anvendelse og omfang af vilkår i adgangstilladelser:

Hvordan anvender kommuner vilkår om medfinansiering i adgangstilladelser og i hvilket omfang?

I projektets hovedanalyse er der undersøgt, hvordan kommuner i praksis anvender adgangstilladelser som et redskab til at få ansøger, til at medfinansiere offentlig infrastruktur. Formålet med analysen har været at belyse, hvordan vilkår om medfinansiering anvendes i praksis i adgangstilladelser, eftersom det er et forholdsvist underbelyst redskab, hvor praksis kun har været synlig af få via afgørelser fra Vejdirektoratets klageportal. Analysen har derfor haft til hensigt at undersøge kommunernes brug af vilkår i adgangstilladelser og dermed bidrage til gennemsigtighed om en forholdsvist underbelyst medfinansieringsmulighed.

Det kan konkluderes, at der i praksis er variationer mellem kommunerne i hvordan og i hvilket omfang adgangstilladelser anvendes. Kommunerne anvender vilkår om medfinansiering i adgangstilladelser som et redskab til at få etableret de trafikale og sikkerhedsmæssige foranstaltninger, som byudvikling kræver. Selve udformningen og detaljegraden varierer, men der er også flere gennemgående elementer. Det er fundet, at i takt med at byggeriets størrelse øges, såsom større boligområder eller industri, øges mængden og kompleksiteten også af de vilkår, der stilles. Denne øgede mængde af vilkår der opstår, i takt med at størrelsen på byggeriet øges, sker i konteksten af de trafikale ændringer, der kommer af det nye byggeri. Desto større byggeriet er, desto større trafikale belastning vil der forekomme, hvilket er med til at kræve flere vilkår for at sikre færdselssikkerheden. Hvortil vilkårene bliver mere omfangsrige i større sager, består arbejdet med adgangstilladelser oftest af sager til mindre projekter, hvori få til ingen vilkår fremgår af adgangstilladelsen.

Af analysen er det fundet, at de vilkår, der oftest fremgår, består af vilkår om afstribning og spærreflade, kanaliseringsanlæg samt skiltning. Disse vilkår relaterer sig til trafikalsikkerheden i tilknytning til adgangen. Dette stemmer overens med Vejlovens § 49 stk. 5, som hjemler, at ombygningen skal ske i det omfang, der er trafikalt nødvendigt. Samtidig bliver dette bekræftet af interviewpersonerne, som fortæller, at de i deres kommuner lægger vægt på at stille vilkår, som er trafikalt nødvendige. Et gennemgående mønster på tværs af kommunerne er, at ansøger i høj grad står for at afholde udgifterne til de krævede ændringer, hvortil kommunerne i enkelte tilfælde forbeholder sig retten til at stå for udførelsen selv.

I projektet, er der opnået et indblik i, hvordan bestemmelserne om vilkår i adgangstilladelser fortolkes og anvendes. Vejdirektoratets afgørelser viser, at kommunerne ikke kan stille vilkår om arbejder, som betragtes som vedligeholdelse, såsom ny asfalt eller udvidelse af eksisterende vejkasse, da disse er vejmyndighedens ansvar. Det fremgår både af Vejdirektoratets praksis og interview, at vilkår i adgangstilladelser kun kan stilles i adgangspunktet, selvom at det i nogle tilfælde er et andet sted, at trafikbelastningen opstår. Derudover fastslår både Vejdirektoratets afgørelser, og de interviewede, at vilkår kun stilles, hvis det er grundet den nye adgang, at der skal ske ombygning af den offentlige vej. Endelig understreger Vejdirektoratet, at det kun er den vej, som adgangstilladelsen gives til, der kan stilles vilkår til.

Finansieringen af vilkårene i adgangstilladelser kan kun pålægges ansøger, såfremt der er tale om særlige tilfælde. I følge forarbejderne, er praksis, at særlige tilfælde kan bestå af nye udstykningsområder, butikcentre og særligt trafikskabende detailbutikker og virksomheder mv. Størrelsen på disse udstykningsområder kan variere, hvor der ses eksempler på 23, 63 og 83 boliger. Derudover skal udgifterne stå i rimeligt forhold til de fordele, som ansøgeren opnår, hvor der i Vejdirektoratets afgørelser er set eksempler af varierende størrelser. F.eks. udgifter på 10.350 kr. pr.

bolig eller 100.000 kr. til en virksomhed med dokumenteret underskud. I interviews er der ikke fundet nogen fast grænse for, hvornår en udgift står i rimeligt forhold til de fordele, som ansøger opnår, men at det i stedet er en vurdering i hvert enkelt sag, der fremstår som en subjektiv proces af den kommunale vurdering.

De udarbejdede interviews har bidraget til en indsigt i de overvejelser, som ligger forud for de vilkår, som stilles i adgangstilladelser. Fra interviewene fremgår det, at vilkårene ofte er stillet på baggrund af dialog med ansøgeren, hvor der søges løsninger, som er forenelige med de nødvendige trafikale ændringer, adgangen udløser, samt løsninger, bygherre kan se sig selv i. Dette medfører, at vilkårene ikke nødvendigvis formuleres som krav i adgangstilladelsen, men i stedet indarbejdes indirekte ved, at tilladelsen gives på baggrund af det ansøgte projekt. Dermed bliver de foranstaltninger, som er aftalt i dialogen mellem kommune og bygherre, en del af ansøgningen og en forudsætning for tilladelsen.

Afslutningsvis er det vigtigt at overveje, hvilken betydning dataene, der er indsamlet i empiriindsamlingen, har for generaliserbarheden af projektets resultater. Konklusionen er baseret på kvalitative studier af et begrænset antal afgørelser fra Vejdirektoratet og adgangstilladelser fra 17 kommuner samt interviews med fire kommuner. Mængden af adgangstilladelserne varierer fra kommune til kommune, hvor en kommune, der har sendt mange adgangstilladelser, således også bliver en praksis, der vægtes højere i analysen, end en kommune der kun har delt en enkelt adgangstilladelse. Samtidig har de fire interviews ikke et godt grundlag for at give en bred generalisering for alle kommuner i Danmark om, hvordan praksis er med adgangstilladelser. De interviewede kommuner omfatter ikke små kommuner der sjældent benytter adgangstilladelser, eller større kommuner, hvori mængden af store projekter med dertilhørende vilkår i adgangstilladelser oftere opstår. Det kan argumenteres, at der således mangler perspektiver fra kommuner, der i højere grad stiller krav, uden samme risiko for at miste projektet, i forhold til mindre kommuner, der er mere tilbøjelige til at forhandle og imødekomme ansøgers ønsker og krav. Dette spænd er ikke en del af analysen og burde medtages i forståelsen af konklusionen. Det kan dertil konkluderes at adgangstilladelser har et geografisk snævert anvendelsesområde, der ud fra lovgivningens formulering er afgrænset i hvilke situationer, den kan anvendes i, og bestemmelsen kan til tider være begrænsende til de tiltag, kommunen mener, er trafikalt nødvendige. Adgangstilladelser kan kun anvendes til adgangspunktet, og begrundelsen bag vilkår skal være begrundet som trafikalt nødvendige. Inden for disse rammer har kommunen dog frihed i, hvilke vilkår de stiller, herunder omfanget og dermed udgifterne, der medfølger.

Litteratur

- [Anker, 2025] Anker, H. T. (03-01 2025). *LBKG 2024-05-29 nr 572 Planloven*. https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000973103?annotationId=LBKG2024572_NKAR512&mobilePanelOpen=center&tab=karnov#LBKG2024572_KAP5A. Downloadet: 03-03-2025.
- [Brinkmann and Tanggaard, 2020] Brinkmann, S. and Tanggaard, L. (2020). *Kvalitative metoder*. Number ISBN: 978-87-412-7726-4 in Hardback. Hans Reitzels Forlag.
- [Christensen and Christensen, 2024] Christensen, S. U. and Christensen, F. K. (2024). Vigtigt med bredt kendskab i organisationen. *Byplannyt*, Journal 1/2024:s. 30–31.
- [Danmarks Statistik, 2025] Danmarks Statistik (19-05-2025). *FOLK1AM Befolkningen den 1 i måneden efter område køn og alder*. <https://www.statistikbanken.dk/FOLK1AM>. Sidst læst: 19-05-2025.
- [Evald, 2019] Evald, J. (2019). *At tænke juridisk*. Number ISBN: 978-87-574-4624-1 in Paperback. Djøf forlag.
- [Evald, 2020] Evald, J. (2020). *Juridisk teori, metode og videnskab*. Number ISBN: 978-87-574-3842-0 in Paperback. Djøf Forlag.
- [Hansen et al., 2020] Hansen, K. M., Andersen, L. B., and Hansen, S. W. (2020). *Metoder I Statskundskab*. Number ISBN: 978-87-412-7848-3 in Paperback. Hans Reitzels Forlag.
- [Heilberg and Christensen, 2024b] Heilberg, L. and Christensen, F. K. (01-01 2024b). *Lovbekendtgørelse 2024-09-17 nr. 1050 om private fællesveje*. https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000964697?annotationId=LBKG20241050_NKAR25&tab=karnov#LBKG20241050_P10. Downloadet: 07-03-2025.
- [Heilberg and Christensen, 2024a] Heilberg, L. and Christensen, F. K. (2024a). *LBKG 2024-04-24 nr 435 Offentlige veje m.v.* https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000961403?annotationId=LBKG2024435_NKAR0&tab=karnov#LBKG2024435. Downloadet: 03-03-2025.

- [Heilberg et al., 2020] Heilberg, L., Mølback, H., and Brandt, J. (2020). *Vejloven med kommentarer*. Number ISBN: 978-87-574-4233-5 in Hardback. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- [Ingemann et al., 2018] Ingemann, J. H., Kjeldsen, L., Nørup, I., and Rasmussen, S. (2018). *Kvalitative undersøgelser i praksis*. Number ISBN: 978-87-593-2953-5 in Paperback. Forfatterne og Samfundslitteratur.
- [Lindblom, 2014] Lindblom, L. H. (2014). *Lovbekendtgørelse 2014-04-22 nr. 433 Forvaltningsloven*.
https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000961309?annotationId=LBKG2014433_NKAR32&mobilePanelOpen=right&tab=karnov#LBKG2014433_P7.
Downloadet: 03-03-2025.
- [Michael Sand Andersen, 2023] Michael Sand Andersen (2023). *Aalborg Kommune har handlet i sted med loven*. <https://nordjyske.dk/nyheder/nordjylland/aalborg-kommune-har-handlet-i-strid-med-loven/4733223>. Sidst læst: 14-02-2025.
- [Møller and Harrits, 2021] Møller, A. M. and Harrits, G. S. (2021). *Forskningsinterview*. Number ISBN: 978-87-574-4606-7 in Paperback. Djøf Forlag.
- [Naturstyrelsen, 2014] Naturstyrelsen (2014). *Bygherres bidrag til udarbejdelse af lokalplaner, sikkerhedsstillelse og frivillige aftaler om udbygning af infrastruktur efter planloven*. https://www.planinfo.dk/Media/637914113644171648/vejledning_om_bygherres_bidrag_-_endelig.pdf. Sidst læst: 12-02-2025.
- [Plan og Landdistriktsstyrelsen, UD] Plan og Landdistriktsstyrelsen (U.D.). *Plandata*. <https://kort.plandata.dk/spatialmap>. Sidst læst: 25-03-2025.
- [Ramhøj and Jensen, 2007] Ramhøj, L. and Jensen, O. F. (2007). *Fast Ejendoms*. Number ISBN: 978-87-572-1612-1 in Hardback. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- [Retsvidenskabsteori, 2014] Retsvidenskabsteori (2014). *Retsvidenskabsteori*. Number ISBN: 978-87-574-3343-2 in Hardback. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- [Transportministeriet, 2014] Transportministeriet (2014). Forslag til lov om offentlige veje m.v. Lovforslag.
- [Vejdirektoratet, 2016] Vejdirektoratet (2016). *Vejledning i lov om offentlige veje*. https://www.vejdirektoratet.dk/sites/default/files/2019-10/Samlet%20vejledning%20i%20lov%20om%20offentlige%20veje_0.pdf. Sidst læst: 14-02-2025.

- [Vejdirektoratet, 2023] Vejdirektoratet (2023). *Afgørelse af fællesklage over Aarhus Kommunes afgørelse om nedklassificering af Hyldehaven fra offentlig vej til privat fællesvej*. <https://afgoerelsesportal.vd.dk/h/22d41099-3a45-4de5-9d37-a0a5152eac33/3a3f882d29e340b2b7e3608b78b3bdb5?showExact=true>. Sidst læst: 05-03-2025.
- [Vejdirektoratet, UD] Vejdirektoratet (U.D.). *Den centrale vej- og stifortegnelse (CVF)*. <https://cvf.vd.dk/cvf/mapui.jsp>. Sidst læst: 16-04-2025.
- [Vejdirektoratet, a] Vejdirektoratet. *Vejdirektoratets afgørelsesportal*. [https://afgoerelsesportal.vd.dk/Soeg?search=%7B%22v%22:2,%22f%22:%22o-rison%22,%22p%22:%22c:!!\(\(c:!!\(da:Effective,go:0\)\),pk:status\),\(c:!!\(da:vejbidrag,go:1\),\(da:%2527C2%A7%2027%2527,go:2\)\),pk:terms\)\),fsn:SearchResultFields,page:3,rvn:Liste,skip:30,snippets:!t,soo:\(descending:!f,fieldName:Relevans\),take:15%22%7D](https://afgoerelsesportal.vd.dk/Soeg?search=%7B%22v%22:2,%22f%22:%22o-rison%22,%22p%22:%22c:!!((c:!!(da:Effective,go:0)),pk:status),(c:!!(da:vejbidrag,go:1),(da:%2527C2%A7%2027%2527,go:2)),pk:terms)),fsn:SearchResultFields,page:3,rvn:Liste,skip:30,snippets:!t,soo:(descending:!f,fieldName:Relevans),take:15%22%7D). Sidst læst: 25-03-2025.
- [Vejdirektoratet, b] Vejdirektoratet. *Vejdirektoratets afgørelsesportal*. [https://afgoerelsesportal.vd.dk/Soeg?search=%7B%22v%22:2,%22f%22:%22o-rison%22,%22p%22:%22c:!!\(\(c:!!\(da:Effective,go:0\)\),pk:status\),\(c:!!\(da:%2527Vejlovens%20C2%A7%2049%20stk.%205%2527,go:1\)\),pk:terms\)\),fsn:SearchResultFields,page:1,rvn:Liste,skip:0,snippets:!t,soo:\(descending:!t,fieldName:Relevans\),take:15%22%7D](https://afgoerelsesportal.vd.dk/Soeg?search=%7B%22v%22:2,%22f%22:%22o-rison%22,%22p%22:%22c:!!((c:!!(da:Effective,go:0)),pk:status),(c:!!(da:%2527Vejlovens%20C2%A7%2049%20stk.%205%2527,go:1)),pk:terms)),fsn:SearchResultFields,page:1,rvn:Liste,skip:0,snippets:!t,soo:(descending:!t,fieldName:Relevans),take:15%22%7D). Sidst læst: 27-03-2025.