

HØJESTERETS DOM

afsagt tirsdag den 23. oktober 2018

Sag 51/2018

(1. afdeling)

Radius Elnet A/S

(advokat Erik Bertelsen)

mod

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet

(advokat Sarah Jano)

Biintervenient til støtte for:

Appellanten: Dansk Energi og Dansk Ledningsejerforum (selv)

Indstævnte: Københavns Kommune (advokat Lars Carstens)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 16. afdeling den 20. februar 2018.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Hanne Schmidt, Lars Apostoli og Kristian Korfits Nielsen.

Påstande

Appellanten, Radius Elnet A/S, har gentaget sine påstande om ophævelse af Transport-, Bygnings- og Boligministeriets afgørelse af 12. november 2015, subsidiært ophævelse af afgørelsen og hjemvisning af sagen til fornyet behandling i ministeriet. Radius, der har opfyldt landsrettens dom om sagsomkostninger, har endvidere nedlagt påstand om, at ministeriet skal tilbagebetale 150.000 kr. med procesrente.

Indstævnte, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, har påstået stadfæstelse og frifindelse for betalingspåstanden.

Anbringender

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender.

Biintervenienten Københavns Kommune har anmodet om tilkendelse af sagsomkostninger for landsret og Højesteret, jf. retsplejelovens § 252, stk. 4, 2. pkt.

Supplerende retsgrundlag

Det dagældende Arbejdsministerium har i en skrivelse af 8. juni 1982, der har været offentliggjort i bl.a. Landinspektøren og Dansk Vejtidskrift, anført bl.a. følgende om nødvendig påvisning af ledninger i forbindelse med et vejprojekt:

”I skrivelse af 27. maj 1982 har kommunens tekniske forvaltning anmodet om en udtalelse om, hvorvidt § 106, stk. 1, i vejloven om ”gæsteprincippet” finder anvendelse i en situation, hvor kommunens arbejde med udskillelse i matriklen af offentligt vejareal i henhold til § 89 i vejloven gør det nødvendigt, at der udføres håndgravning til påvisning af nogle ledningers placering i vejarealet.

I den anledning skal man meddele, at ministeriet efter de foreliggende oplysninger er af den opfattelse, at ”gæsteprincippet” finder anvendelse, således at den nødvendige håndgravning må betales af ledningsejeren.”

Vejdirektoratet har i et brev af 13. november 2000, der har været offentliggjort i bl.a. Landinspektøren og Dansk Vejtidskrift, anført bl.a. følgende om påvisning af ledninger:

”Efter § 106, stk. 1, i lov om offentlige veje skal ledningsejerne betale for nødvendig flytning af ledninger i offentlige veje i forbindelse med en vejs regulering eller omlægning (det såkaldte ”gæsteprincip”).

Bestemmelsen finder efter direktoratets opfattelse anvendelse ved alle former for ændringer af vejarealer, der har et vejæssigt formål...

...

Det er endvidere Vejdirektoratets opfattelse, at ”gæsteprincippet” tillige finder anvendelse, hvis det i forbindelse med et vejarbejde er nødvendigt med en nøjagtig stedfastelse af ledningerne.

Ledningsejeren må således også afholde udgifterne til den påvisning, der er nødvendig for at skabe klarhed over ledningernes placering.”

Denne forståelse af gæsteprincippet har Vejdirektoratet ligeledes givet udtryk for i et brev fra 2006 til Erhvervs- og Byggestyrelsen vedrørende en række spørgsmål om ledningsejerregistret. I brevet hedder det bl.a.:

”Forholdet mellem ledningsejere på den ene side og vejmyndighederne (vejbestyrelsen for offentlige veje og vejmyndigheden for private fællesveje) er reguleret i vejlovens §§ 20, 101 og 106 og i privatvejslovens §§ 49, stk. 4, og 50-52. Vejlovgivningen regulerer derimod ikke forholdet mellem de forskellige ledningsejere.

...Vejlovens § 106 lovfæster således det såkaldte ”gæsteprincip”, hvorefter ledningsejerne afholder udgifterne til ledningsflytninger, der er nødvendiggjort af arbejder med vejformål.

”Gæsteprincippet” finder også anvendelse, når det i forbindelse med et vejarbejde er nødvendigt med en stedfæstelse af ledningerne. Ledningsejerne må derfor afholde udgifterne til denne stedfæstelse, herunder en fysisk påvisning af ledningernes placering.

Der er ikke fastsat nærmere regler om dokumentationsformen, når ledningsejerne skal give vejmyndighederne oplysning om placeringen af ledningerne. Men det skal ses i sammenhæng med, at ledningsejerne om nødvendigt må påvise ledningerne fysisk, fx ved frigravning, når det er nødvendigt i forbindelse med vejmyndighedernes arbejder.

...

Som det fremgår ovenfor, er der ikke fastsat nærmere regler om dokumentation af ledningernes placering. For vejmyndighedernes vedkommende volder dette ikke problemer, da vejmyndigheden om nødvendigt kan bede gæsten (=ledningsejeren) påvise sine ledninger. I forhold til det indbyrdes forhold mellem flere ledningsejere forudsætter vejlovgivningen kun, at en konflikt ikke generer de trafikale formål.”

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstillinger

Sagen angår en tvist mellem Radius Elnet A/S (tidligere DONG Energy Eldistribution A/S – i det følgende benævnt ”Radius”) og Københavns Kommune. Sagen udspringer af kommunens beslutning om at ombygge Frederikssundsvej, hvor Radius har nedgravede højspændingskabler. I forbindelse med projektets gennemførelse indhentede kommunens rådgiver, Rambøll Danmark A/S, via ledningsejerregistret oplysninger fra Radius om elkablernes placering i vejen. På baggrund af navnlig disse oplysninger fandt kommunen det overvejende sandsynligt, at kablernes placering flere steder på den vejstrækning, som skulle ombygges, var uforenelig med projektets gennemførelse. Kommunen fandt det derfor nødvendigt med en nøjagtig lokalisering af elkablerne for at kunne vurdere, om det var muligt – eventuelt med tilpas-

ninger – at gennemføre den planlagte ombygning af vejen uden omlægning af kablerne, eller om det var nødvendigt at kræve kablerne flyttet, hvilket ville være tidkrævende og medføre betydelige omkostninger for Radius.

Københavns Kommune ønskede nøjagtige oplysninger om elkablernes placering, herunder koten, og kommunen udstedte derfor den 7. maj 2015 påbud til Radius om at foretage prøvegravninger med henblik på fremskaffelse af sådanne oplysninger. Radius afviste at være forpligtet til at foretage eller betale for prøvegravningerne, og kommunen besluttede herefter – af hensyn til fremdriften i ombygningsprojektet – selv at foretage prøvegravningerne og foreløbigt afholde udgifterne på 71.089 kr. Kommunen indbragte herefter betalingsspørgsmålet for det daværende Transport- og Bygningsministerium (nu Transport-, Bygnings- og Boligministeriet) i henhold til § 5, stk. 2, i den dagældende vejlov. Ministeriet traf den 12. november 2015 afgørelse om, at udgifterne til prøvegravningerne skulle betales af Radius som ledningsejer.

Sagen angår prøvelse af denne afgørelse. Spørgsmålet er i første række, om der i ledningsejerregisterloven er gjort udtømmende op med en ledningsejers forpligtelse til at give oplysninger om sine ledningers placering, eventuelt ved prøvegravning. Hvis det ikke er tilfældet, er spørgsmålet i anden række, om der efter gæsteprincippet som kodificeret i den dagældende vejlovs § 106, stk. 1, gælder en pligt for en ledningsejer til at betale for prøvegravninger med henblik på stedfæstelse af sine ledninger, og i givet fald om prøvegravningerne har været nødvendige i den foreliggende sag.

Forholdet mellem gæsteprincippet og ledningsejerregisterloven

Radius har gjort gældende, at ledningsejerregisterloven som den specielle lovgivning på området udtømmende regulerer en ledningsejers forpligtelse til at oplyse om placeringen af sine ledninger eller påvise ledningerne ved prøvegravning, og at gæsteprincippet i den dagældende vejlovs § 106, stk. 1, derfor ikke kan finde anvendelse, når en ledningsejer har opfyldt sine forpligtelser efter ledningsejerregisterloven.

Parterne er for Højesteret enige om, at Radius har opfyldt sine oplysningsforpligtelser over for Københavns Kommune efter den dagældende ledningsejerregisterlov med tilhørende bekendtgørelse.

Disse regler har, jf. den dagældende ledningsejerregisterlovs § 1, til formål at reducere antallet af skader på nedgravede ledninger i bl.a. jord gennem etablering af et landsdækkende ledningsejerregister, som letter entreprenører og andres undersøgelser forud for gravearbejder i jorden. Loven regulerer forholdet mellem ledningsejeren og enhver, der erhvervsmæssigt udfører gravearbejde (graveaktøren). Efter lovens § 9 gælder en forpligtelse for graveaktøren til at indhente de nødvendige ledningsoplysninger, inden gravearbejdet påbegyndes, og til at tilrettelægge og udføre gravearbejdet under hensyntagen til de indhentede oplysninger. Efter lovens § 8 gælder en forpligtelse for ledningsejeren til at fremsende de nødvendige ledningsoplysninger til forespørgeren eller indgå aftale med denne om påvisning på stedet. Ledningsejerregisterloven indeholder ikke bestemmelser om ret til at kræve ledninger flyttet af hensyn til gravearbejdet.

Den dagældende vejlov tager navnlig sigte på at sikre trafikafviklingen og i øvrigt vejmyndighedens mulighed for at varetage trafikale formål. Gæsteprincippet i den dagældende vejlovs § 106, stk. 1, regulerer forholdet mellem en ledningsejer og vejmyndigheden og indebærer, at den ledningsejer, der som "gæst" har fået tilladelse til vederlagsfrit at anbringe sin ledning i vejen, skal bære ledningsarbejder, herunder flytning af ledningen, der er nødvendig gjort af vejmyndighedens ændrede benyttelse af det areal, hvor ledningen er anbragt, jf. bl.a. Højesterets domme af 22. september 2009 (UfR 2009.2978) og 19. maj 2015 (UfR 2015.2854).

Den dagældende vejlov og den dagældende ledningsejerregisterlov tager således ikke sigte på at regulere samme forhold, og der er ikke i forarbejderne til ledningsejerregisterloven holdpunkter for, at det med loven har været tilsigtet at indskrænke eller ændre de grundlæggende forpligtelser, som påhviler en ledningsejer efter gæsteprincippet i den dagældende vejlovs § 106, stk. 1.

Højesteret finder således, at der med den dagældende ledningsejerregisterlov ikke er gjort udtømmende op med en ledningsejers forpligtelse til at give oplysninger om sine ledningers placering til vejmyndigheden, og afgørelsen af, om Radius skal betale for de foretagne prøvegravninger, må derfor bero på, om en forpligtelse til påvisning ved prøvegravning kan udledes af gæsteprincippet i den dagældende vejlovs § 106, stk. 1.

Gæsteprincippet

Som nævnt indebærer gæsteprincippet i den dagældende vejlovs § 106, stk. 1, at den ledningsejer, der som ”gæst” har fået tilladelse til vederlagsfrit at anbringe sin ledning i vejen, skal bekoste ledningsarbejder, herunder flytning af ledningen, der er nødvendiggjort af vejmyndighedens ændrede benyttelse af det areal, hvor ledningen er anbragt.

Højesteret finder, at gæsteprincippet indebærer, at en ledningsejer er forpligtet til at oplyse om en mere præcis placering af sin ledning end den, der følger af den dagældende lednings-ejerregisterlov, hvis det er nødvendigt for vejmyndigheden at have kendskab hertil med henblik på en stillingtagen til, om en ændret anvendelse af vejarealet nødvendiggør omlægning af ledningen, eller om den ændrede anvendelse af arealet, eventuelt med tilpasninger af vejprojektet, kan gennemføres uden omlægning af ledningen. Det er ”gæsten”, der har gravet ledningen ned i vejen, og ”gæsten” må være nærmest til at vide, hvor ledningen ligger, eller til at fremskaffe de – i forhold til vejmyndighedens anlægsprojekt – nødvendige oplysninger herom. Denne forståelse af gæsteprincippet harmonerer med den retsopfattelse, som de administrative myndigheder på området har givet udtryk for i en række udtalelser.

Højesteret finder herefter, at prøvegravninger med det beskrevne formål må anses for omfattet af betalingsforpligtelsen efter gæsteprincippet i den dagældende vejlovs § 106, stk. 1.

Efter sagens oplysninger lægger Højesteret til grund, at de prøvegravninger, som Københavns Kommune foretog den 12. og 15. juni 2015, var nødvendige for, at kommunen kunne vurdere, om gennemførelsen af ombygningen af Frederikssundsvej nødvendiggjorde omlægning af Radius’ elkabler, eller om vejprojektet, eventuelt med tilpasninger, kunne gennemføres uden omlægning af kablerne.

Højesteret tiltræder på den anførte baggrund, at Radius i henhold til gæsteprincippet i den dagældende vejlovs § 106, stk. 1, skal betale de med prøvegravningerne forbundne udgifter på 71.089 kr. Den omstændighed, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet ved sin afgørelse af 12. november 2015 fejlagtigt lagde til grund, at Radius ikke havde opfyldt sine forpligtelser efter ledningsejerregisterlovgivningen, kan herefter ikke føre til ophævelse af afgørelsen og hjemvisning af sagen til fornyet behandling i ministeriet.

Konklusion og sagsomkostninger

Højesteret stadfæster landsrettens dom.

Efter sagens udfald, omfang og principielle karakter skal Radius betale sagsomkostninger for Højesteret til Transport-, Bygnings- og Boligministeriet med 100.000 kr.

Højesteret finder, at der ikke foreligger sådanne særlige grunde, at Radius skal betale sagsomkostninger til biintervenienten Københavns Kommune, jf. retsplejelovens § 252, stk. 4, 2. pkt.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Radius Elnet A/S betale 100.000 kr. til Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Beløbet skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.