

Udskriftsdato: 15. december 2025

FOU nr 2015.40 (Gældende)

2015-40. Regions etablering af parkeringsordning på hospitals område og delegation af ordningens administration til privat parkeringsselskab

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 1386 af 11/12/2013 § 122 c

2015-40. Regions etablering af parkeringsordning på hospitals område og delegation af ordningens administration til privat parkeringsselskab

På baggrund af en klage over en kontrolafgift, som var pålagt i forbindelse med parkering på et hospitals område, iværksatte ombudsmanden en generel undersøgelse af den parkeringsordning, der var etableret på hospitalets område. Da administrationen mv. af parkeringspladserne var delegeret til et privat parkeringsselskab, tog ombudsmanden også stilling til adgangen til at foretage en sådan delegation.

Efter ombudsmandens opfattelse kunne regionen – der ejede det område, som hospitalet lå på – ved privatretlig råden over hospitalets område i kombination med anstaltsbetragtninger etablere parkeringspladser og fastsætte regler for parkering, herunder opkræve betaling og kontrolafgifter.

Det var endvidere ombudsmandens opfattelse, at pålæggelse af kontrolafgifter for overtrædelse af regler og vilkår, der var fastsat for parkering på hospitalets område, havde karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed (modsat hvad der er gældende for pålæggelse af kontrolafgifter med hjemmel i færdselsloven). Derfor fandt ombudsmanden, at regionen kunne delegere administrationen mv. af parkeringspladserne på hospitalets område til private.

Samlet set fandt ombudsmanden derfor ikke grundlag for at kritisere den parkeringsordning, der var etableret på hospitalets område.

(Sag nr. 12/02705)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling. Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

A: den person, der klagede til ombudsmanden over parkeringsafgiften

B: den person, på hvis vegne A klagede til ombudsmanden

Virksomhed C: det private parkeringsselskab, som administrationen af parkeringspladserne på hospitalets område var delegeret til

Advokatfirma D: det advokatfirma, som bl.a. stod for inddrivelse af ubetalte parkeringsafgifter

Indholdsfortegnelse

1. Genstanden for min undersøgelse
2. Om Odense Universitetshospital
3. Vejretlige forhold
 - 3.1 Vejene på Odense Universitetshospitals område

- 3.2 Lov om private fællesveje
 - 3.3 Sammenfatning
 - 4. Færdselsloven
 - 4.1 Færdselslovens anvendelse på Odense Universitetshospitals parkeringsareal
 - 4.2 Færdselslovens regler om parkering
 - 4.2.1 Færdselslovens generelle regler om parkering
 - 4.2.2 Færdselslovens § 92, stk. 1, nr. 1
 - 4.2.3 Færdselslovens § 121, § 122 og § 122 a
 - 4.2.4 Færdselslovens § 122 c
 - 4.3 Sammenfatning
 - 5. Region Syddanmarks adgang til at etablere parkeringspladser mv. på Odense Universitetshospitals område
 - 5.1 Regionsloven
 - 5.2 Sundhedsloven
 - 5.3 Råden på privatretligt grundlag
 - 5.4 Anstaltsforholdet
 - 5.5 Sammenfatning
 - 6. Adgangen til at pålægge kontrolafgift ved parkering på – i vejretlig henseende – private veje
 - 7. Region Syddanmarks adgang til at delegere administrationen mv. af parkeringspladserne på Odense Universitetshospitals område til private
- Sagsfremstilling

Ombudsmandens udtalelse

1. Genstanden for min undersøgelse

Jeg har bl.a. undersøgt, hvilke regler der gælder for parkering på Odense Universitetshospitals område.

Jeg har i den forbindelse undersøgt, på hvilket grundlag der kan etableres parkeringspladser på Odense Universitetshospitals område. Herunder har jeg taget stilling til, om det er muligt at regulere parkering på hospitalets område, og i bekræftende fald om der kan opkræves betaling for parkering. Jeg har også vurderet, om der kan pålægges kontrolafgifter ved overtrædelse af de regler og vilkår, der er fastsat for parkering på hospitalets område.

Jeg har endvidere undersøgt, om der er adgang til at delegere administration og kontrol med parkering på Odense Universitetshospitals område til private.

Denne undersøgelse angår alene forholdene på det regionale område, og undersøgelsens konklusioner kan ikke uden videre overføres til det kommunale område – hvor kommunalfuldmagten gælder – eller til det statslige område.

Undersøgelsens konklusioner kan heller ikke overføres til veje, pladser mv., der har en anden vejretlig status end private veje.

2. Om Odense Universitetshospital

Odense Universitetshospital hører under Region Syddanmark, og det område, som hospitalet ligger på, er ejet af det offentlige (regionen).

3. Vejretlige forhold

3.1 Vejene på Odense Universitetshospitals område

Trafikministeriet har i en (udateret) udtalelse til Justitsministeriet oplyst, at Odense Universitetshospital ligger på en række forskellige matrikler, og at vejene på de matrikler, hvor Odense Universitetshospital har adresse, er private veje. På de øvrige matrikler er der også tale om private veje, dog er en enkelt vej på en matrikel ved Hunderupskolen en privat fællesvej.

Det fremgår ligeledes af Odense Kommunes vejregister, at den vej (Kløervænget), der løber på den del af Odense Universitetshospitals område, hvor der – ifølge bl.a. det oversigtskort, som jeg har modtaget fra Odense Universitetshospital – er etableret betalingsparkering, er en privat vej.

Jeg bemærker, at den private fællesvej, der er omtalt i Transportministeriets udtalelse til Justitsministeriet, ligger uden for det område på Odense Universitetshospital, hvor der ifølge det nævnte oversigtskort er etableret betalingsparkering.

3.2 Lov om private fællesveje

Private veje er defineret i § 10, nr. 9, i lov om private fællesveje (lov nr. 1537 af 21. december 2010 (privatvejsloven)). Det fremgår heraf, at private veje er vej, gade, bro eller plads, der ikke opfylder betingelserne for at være offentlig vej eller privat fællesvej.

At en vej har status som ”privat vej” i vejlovens forstand, siger ikke i sig selv noget om, hvorvidt vejarealet er privat eller offentlig ejendom, dvs. en ejendom ejet af en kommune, en region eller staten. En privat vej kan således godt være beliggende på en ejendom ejet af det offentlige.

Ifølge § 2, stk. 1, nr. 3, i privatvejsloven finder loven anvendelse på private veje i det omfang, det fremgår af §§ 6-9. De nævnte bestemmelser handler om istandsættelse og vedligeholdelse, vejbelysning samt vintervedligeholdelse og renholdelse, men ikke om parkering.

3.3 Sammenfatning

De veje, der løber på den del af Odense Universitetshospitals område, hvor der er etableret betalingsparkering, er i vejretlig henseende ”private veje”.

Det betyder, at det er lov om private fællesveje (privatvejsloven), der – i det omfang, det fremgår af loven – finder anvendelse på vejene mv.

De regler i privatvejsloven, der finder anvendelse på private veje, indeholder ikke bestemmelser om parkering.

At det er reglerne i privatvejsloven, der finder anvendelse, indebærer, at bestemmelsen i § 107 i lov om offentlige veje (lovbekendtgørelse nr. 1048 af 3. november 2011 med senere ændring) om vejbestyrelsens mulighed for at opkræve betaling for benyttelse af særligt indrettede offentlige parkeringspladser og -anlæg for motorkøretøjer ikke gælder.

Jeg er således enig med Justitsministeriet i, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på områder, som vejretligt set har status af privat fællesvej eller ”rent” privat vej, men alene veje omfattet af lov om offentlige veje.

4. Færdselsloven

4.1 Færdselslovens anvendelse på Odense Universitetshospitals parkeringsareal

Færdselsloven (lovbekendtgørelse nr. 1386 af 11. december 2013 med senere ændringer) indeholder i § 1 en angivelse af lovens anvendelsesområde.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 1. Loven gælder, hvor andet ikke er bestemt, for færdsel på vej, som benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter. ”

I kapitel 1 indeholder færdselsloven en række definitioner af de begreber, der er anvendt i loven. Begrebet ”vej” er i færdselslovens § 2, nr. 28, defineret som:

”vej, gade, cykelsti, fortov, plads, bro, tunnel, passage, sti eller lignende, hvad enten den er offentlig eller privat”

Bortset fra enkelte redaktionelle ændringer er bestemmelsen i færdselslovens § 1 uændret siden vedtagelsen af færdselsloven i 1955 (lov nr. 153 af 24. maj 1955).

I forslaget til denne lov (Folketingstidende 1954-55, tillæg A, sp. 209) anføres det, at lovforslaget var udarbejdet på grundlag af det udkast til færdselslov, som betænkning nr. 91/1954 angående revision af færdselsloven og loven om motorkøretøjer havde indeholdt. I betænkningens afsnit C (s. 38) blev der anført følgende:

”(…) det afgørende for, om der er tale om en vej i lovens forstand, er, om den benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter; der må altså lægges vægt på de faktiske forhold, og der må kræves en mere almindelig benyttelse, men det er tilstrækkeligt, at et enkelt af færdselselementerne (forgængere, cyklister, bilister) benytter vejen. Med hensyn til den nærmere betydning af, at vejen benyttes til almindelig færdsel, kan udvalget tiltræde den i domspraksis fastslåede fortolkning. Man er enige om, at der næppe kan gives nogen absolut entydig fortolkning.”

Domstolene har i en række domme – omtalt i Justitsministeriets udtalelse af 1. juli 2014, som er gengivet på s. 31 ff. nedenfor – taget stilling til, om færdselsloven fandt anvendelse på forskellige konkrete områder. Det må på baggrund af disse domme konkluderes, at færdselsloven har et meget bredt anvendelsesområde.

Justitsministeriet har i sin udtalelse af 1. juli 2014 anført, at det på det foreliggende grundlag er ministeriets vurdering, at færdselsloven finder anvendelse på parkeringsområdet ved Odense Universitetshospital.

Jeg er enig med Justitsministeriet. Odense Universitetshospitals område er forsynet med veje og parkeringspladser bestemt til biler, motorcykler og andre køretøjer, og disse veje og parkeringspladser benyttes af kørende med ærinde på hospitalet, herunder patienter, pårørende, vareleverandører, håndværkere mv. Det er derfor – henset til den nævnte retspraksis – min opfattelse, at parkeringsarealerne på Odense Universitetshospitals område benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter og derfor er omfattet af færdselsloven.

4.2 Færdselslovens regler om parkering

4.2.1 Færdselslovens generelle regler om parkering

Det forhold, at parkeringsarealerne på Odense Universitetshospitals område er omfattet af færdselsloven, betyder, at de generelle regler om parkering – dvs. lovens § 2, nr. 18, og §§ 28-30 – gælder for parkering på området.

4.2.2 Færdselslovens § 92, stk. 1, nr. 1

Færdselslovens § 92, stk. 1, nr. 1, om indrettelse af områder til brug for parkering finder ikke anvendelse på Odense Universitetshospitals parkeringsareal. Det skyldes, at bestemmelsen kun finder anvendelse på offentlige veje og private fællesveje – og dermed ikke på veje, der i vejretlig henseende er private veje.

4.2.3 Færdselslovens § 121, § 122 og § 122 a

Pålæggelse af afgifter for overtrædelse af færdselslovens regler om standsning og parkering er ifølge færdselslovens § 121, stk. 1, en politiopgave. Det fremgår dog af § 122, at justitsministeren kan bestemme, at det inden for bestemte områder helt eller delvist skal overdrages til særlige parkeringskontrollører, der ansættes under politiet, at varetage kontrollen med overholdelsen af de bestemmelser, der er nævnt i § 121, stk. 1.

Derudover kan justitsministeren bestemme, at kontrollen med overholdelsen af de bestemmelser, der er nævnt i § 121, stk. 1, helt eller delvist kan overlades til kommunalbestyrelsen, jf. § 122 a, stk. 1. § 122 a, stk. 2, indeholder hjemmel til sideordnet delegation af opgaven til en anden kommunalbestyrelse, men der er ikke hjemmel til at delegere kontrolopgaven til private eller til en region.

Dette indebærer, at justitsministeren ikke kan anvende bestemmelserne i færdselslovens § 122 og 122 a, stk. 1 og 2, til at overdrage kontrollen med overholdelsen af de regler, der er nævnt i § 121, stk. 1, til Region Syddanmark.

4.2.4 Færdselslovens § 122 c

4.2.4.1 Færdselslovens § 122 c har følgende ordlyd:

”§ 122 c. Kontrolafgift ved parkering på offentligt tilgængeligt privat område kan, medmindre der gælder et generelt og tydeligt markeret forbud mod parkering på området, kun pålægges, hvis dette på stedet tydeligt er tilkendegivet.

Stk. 2. Justitsministeren fastsætter regler om, hvordan tilkendegivelse efter stk. 1 skal gives. Justitsministeren fastsætter endvidere regler om, hvilke oplysninger den, der udsteder en kontrolafgift, skal give om grundlaget for afgiften. ”

4.2.4.2 Der er anført følgende i forarbejderne til bestemmelsen (forslag nr. L 54/2013-14 til lov om ændring af færdselsloven og lov om offentlige veje (Forhøjelse af afgiften for parkering til gene for personer med handicap m.v. og bedre forbrugerbeskyttelse på parkeringsområdet), som blev fremsat den 31. oktober 2013):

”9. Standsnings- og parkeringsafgifter ved parkering på offentligt område

9.1. Gældende ret

9.2. Arbejdsgruppens overvejelser

9.3. Lovforslagets udformning

10. Kontrolafgift ved parkering på privat område

10.1. Gældende ret

10.2. Arbejdsgruppens overvejelser

10.2.1. Krav til indgåelse af aftale

10.2.2. Krav til dokumentation for afgift mv.

...

2. Lovforslagets baggrund

...

Formålet med lovforslaget er for det andet at forbedre forbrugerbeskyttelsen på parkeringsområdet.

Parkering på offentlige områder er underlagt de almindelige offentligretlige regler og kontrolmekanismer (herunder det kommunale tilsyn og Folketingets Ombudsmand), mens parkering på en privat parkeringsplads som udgangspunkt er et rent privatretligt anliggende. Udgangspunktet for vurderingen af de to områder er således på helt grundlæggende områder forskelligt.

For parkering på offentligt område er navnlig bestemmelserne i færdselsloven relevante, mens der også findes enkelte regler af betydning herfor i lov om offentlige veje.

De regler i færdselsloven, som gælder for parkering på offentlige områder, er komplekse, ligesom det i praksis ofte opleves, at skiltning eller afmærkning af en konkret parkeringsrestriktion kan være vanskelig at forstå. For etablering af parkeringsrestriktioner og udførelse af parkeringskontrol på en privat parkeringsplads gælder, at det i praksis ofte opleves som uklart, hvilke regler der gælder for brugen af en konkret parkeringsplads. Brugere af såvel kommunale som privatdrevne parkeringsanlæg oplever således ofte, at parkeringsbøder gives på et uigennemskueligt grundlag.

Justitsministeriet nedsatte derfor i 2009 sammen med Transportministeriet en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra en række myndigheder, forbrugerorganisationer, private aktører mv. Arbejdsgruppen blev bl.a. anmodet om at kortlægge de situationer, hvor borgerne kan opleve, at parkeringsbøder gives på et uigennemskueligt grundlag, hvad enten der er tale om parkering på privat eller offentligt område. I tilknytning hertil skulle arbejdsgruppen bl.a. overveje, hvordan det sikres, at der er en tydelig skiltning med hensyn til muligheden for parkering. Det skulle desuden overvejes, hvordan det sikres, at der i hvert enkelt tilfælde kan fremlægges dokumentation for, at en parkeringsregel eller et parkeringsvilkår er overtrådt. I september 2012 blev arbejdsgruppen også anmodet om at overveje, om der bør være adgang til at pålægge mere end én afgift for samme parkering.

Arbejdsgruppen afgav i juni 2013 en rapport om bedre forbrugerbeskyttelse på parkeringsområdet. Med dette lovforslag gennemføres de anbefalinger i arbejdsgruppens rapport, der skal forbedre forbrugerbeskyttelsen på henholdsvis offentligt og privat område, og som kræver lovændringer. Der henvises nærmere til pkt. 4-10 nedenfor.

Hvis lovforslaget vedtages, vil regeringen også gennemføre de administrative forskrifter, som er anbefalet af arbejdsgruppen, herunder ændre vejafmærkningsreglerne og fastsætte regler om indgåelse af visse aftaler om parkering og udstedelse af kontrolafgift for parkering på privat parkeringsområde.

...

10. Kontrolafgift ved parkering på privat område

10.1. Gældende ret

Etablering af parkeringsrestriktioner og udførelse af parkeringskontrol på en privat parkeringsplads er som udgangspunkt et rent privatretligt anliggende. Ejeren af et privat område kan således som udgangspunkt selv beslutte, om der skal gælde særlige vilkår med hensyn til adgang til parkering og standsning af køretøjer, dog med respekt af eventuelle privatretlige begrænsninger, f.eks. rettigheder tinglyst på ejendommen.

En person, der har etableret en parkeringsplads på sin ejendom, vil som led i sin almindelige rådighed over ejendommen kunne bestemme vilkårene for brugen af parkeringspladsen, herunder f.eks. hvad der skal gælde med hensyn til parkeringstid og betaling herfor, eller i hvilket omfang havarerede køretøjer kan hensættes på pladsen. Der vil endvidere kunne bestemmes, at der opkræves et beløb (en 'afgift') for overtrædelse af de pågældende vilkår for parkering.

Når en bilist parkerer på et privat område, antages det, at bilisten som udgangspunkt accepterer de opstillede parkeringsrestriktioner. Dette gælder dog kun, hvis vilkårene ikke generelt vurderet er urimelige, og alene, hvis vilkårene fremgår af skiltningen på en klar og forståelig måde på det pågældende sted.

Det er et grundlæggende aftaleretligt princip, at en aftale, som den ene part har udformet alene – som tilfældet i sagens natur vil være med de skilte, der danner grundlag for opkrævning af parkeringsafgifter – i tvivlstilfælde må fortolkes mod den part, som har udformet aftalen (den såkaldte koncipistregel).

Efter § 57, stk. 2, jf. stk. 1, i lov om private fællesveje, kan kommunalbestyrelsen med politiets samtykke, jf. færdselslovens §§ 92, 92 a og 100, bestemme, at der på en privat fællesvej skal foretages ændringer ved en privat fællesvejs indretning eller anlæg – herunder foretages skiltning.

Transportministeren fastsætter i medfør af færdselslovens § 95, stk. 1, bestemmelser om udformningen, betydningen og anvendelsen af færdselstavler, afmærkning på kørebanen, signalanlæg og anden afmærkning eller indretning på eller ved vej til regulering af eller til vejledning for færdslen.

Det fremgår af færdselslovens § 97, stk. 2, at anvendelsen af den afmærkning, der er nævnt i færdselslovens § 95, på private fællesveje på landet (uden for byer og bymæssig bebyggelse) og på private veje og broer kræver politiets samtykke. Politiet kan, hvor det skønnes fornødent, forlange, at sådan afmærkning tilvejebringes og bekostes af vej- eller broejereren. Politiet kan, hvor færdselsmæssige grunde taler derfor, kræve, at afmærkning på sådanne veje og broer, der ikke er i overensstemmelse med de forskrifter, der udfærdiges i medfør af § 95, stk. 1, fjernes.

Da skiltning efter færdselslovens § 97, stk. 2, kræver tilladelse fra politiet, når denne ønskes opsat på privat område, skal overtrædelse af parkeringsbestemmelser, der er angivet ved en sådan afmærkning, derfor håndhæves af politiet eller eventuelt kommunernes parkeringskontrollanter, jf. færdselslovens § 121, stk. 1, nr. 5, og § 122 a, jf. bekendtgørelsen om kommunal parkeringskontrol § 1, stk. 1.

Til brug for privates håndhævelse af egne parkeringsregler er der derfor i Færdselsregulering, hæfte 8, Parkeringsvejvisning, jf. bekendtgørelse om kommunal parkeringskontrol, anbefalet anden (sort/hvid) afmærkning, som afviger fra farvekombinationerne på offentligt område. Retningslinjerne gælder for offentligt tilgængelige private parkeringspladser, og bl.a. fremgår følgende på side 19 f. :

’Det er vigtigt at signalere over for trafikanterne, hvis det ikke er en offentlig parkeringsplads, men derimod en offentlig tilgængelig privat, hvor der kan gælde særlige eller unormale restriktioner.

Ved at anvende sort/hvid parkeringsoplysning på offentligt tilgængelige private parkeringspladser gøres trafikanterne – som nævnt – opmærksom på, at det ikke længere er kommunen eller politiet der håndhæver restriktionerne.

Ved adgangsvejen til den private parkeringsplads kan der på det private areal etableres parkeringsareal. Der bør anvendes uautoriseret hvidt P-symbol på sort baggrund. [...]

Uautoriserede skilte bør ikke placeres således, at de kan læses fra den overordnede vej og derved være til ulempe for færdslen. ’

Det fremgår endvidere, at der ikke bør anvendes farvekombinationer, som i forvejen anvendes til officiel afmærkning etableret ved vejbestyrelsens foranstaltning, og at skiltene ikke bør indeholde symboler, der kan forveksles med officielle færdselstavler. Derudover indeholder retningslinjerne forslag til bl.a. udseende og skriftstørrelse. Det bemærkes i den forbindelse, at det i den senest udstedte vejafmærkningsbekendtgørelse i § 23 om oplysningstavlen E 33, 1, om parkering er fastsat, at der med sort undertavle kan henvises til regler for privatadministrerede parkeringsordninger.

Politiets beføjelser i forbindelse med afmærkning på private parkeringspladser er reguleret i færdselslovens § 99. Det fremgår af § 99, stk. 1, at færdselstavler, signalanlæg eller indretninger til regulering af eller til advarsel eller vejledning for færdslen ikke må anbringes ved offentlige veje uden for de tilfælde, der er angivet i loven eller de i medfør af denne fastsatte bestemmelser. Skilte, opslag, lysindretninger og lignende må endvidere ikke anbringes på eller i forbindelse med afmærkning efter § 95, stk. 1, jf. § 99, stk. 2. Politiet kan forlange, at disse genstande bliver fjernet, hvis de kan ses fra vej, og hvis de har lighed med afmærkning efter § 95, stk. 1, eller de i øvrigt kan virke vildledende eller være til ulempe for færdslen, jf. færdselslovens § 99, stk. 3, jf. til dels stk. 2. Endelig følger det af færdselslovens § 99, stk. 4, at reflekterende materiale på privat område ikke må anbringes således, at det kan tilbagekaste lyset fra køretøj på vejen.

Der gælder således ikke noget krav om indhentelse af politiets godkendelse af afmærkning eller skiltning på private parkeringspladser, men politiet kan på forespørgsel vejlede om, hvorvidt en påtænkt afmærkning er i overensstemmelse med færdselslovens § 99.

Det fremgår af rapportens pkt. 4.2.1, at repræsentanterne fra Danske Private Parkeringsselskabers Brancheforening over for arbejdsgruppen har oplyst, at brancheforeningens medlemmer (som dækker ca. 80-90 pct. af de operatørbetjente private parkeringsområder, som er undergivet parkeringskontrol) inden for det seneste år næsten udelukkende har valgt at opsætte de sort/hvide skilte. Der forekommer dog undtagelser, f.eks. på større parkeringsområder, hvor der i forvejen findes et vist antal skilte af ældre dato (typisk sort tekst på gul baggrund), og hvor et enkelt eller nogle få skilte skal udskiftes. Derudover forekommer det, at en ejer af et parkeringsområde insisterer på andre skiltefarver.

Brancheforeningen har endvidere oplyst, at det over en årrække på 5-7 år forventes, at næsten alle skilte vil være udskiftet til de sort/hvide skilte. Skiltene repræsenterer tilsammen en betydelig millioninvestering og er mange gange udformet i samråd med lokale politimyndigheder.

I lighed med hvad der gælder for det offentlige område, er der ikke fastsat specifikke regler om fremlæggelse af dokumentation for, at et parkeringsvilkår er overtrådt i forbindelse med pålæggelse af en privat parkeringsafgift. Det er således i sidste ende op til domstolenes almindelige frie bevisvurdering i det konkrete tilfælde at fastslå, om et givent vilkår for anvendelsen af en parkeringsplads er overtrådt eller ej. Afgørelsen af, hvorvidt en parkeringsafgift i øvrigt med rette har kunnet pålægges eller ej, herunder om et vilkår for parkering overhovedet er en del af aftalen mellem den, som parkerer, og den private grundejer/parkeringsselskabet, og om vilkåret er gyldigt, hører ligeledes i sidste ende under domstolene.

10.2. Arbejdsgruppens overvejelser

10.2.1. Krav til indgåelse af aftale

Arbejdsgruppen fremhæver, at afgifter for overtrædelser af parkeringsrestriktioner på offentligt tilgængelige private parkeringspladser som udgangspunkt pålægges på et rent aftaleretligt grundlag.

Arbejdsgruppen fremhæver endvidere, at idet en afgift for overtrædelse af sådanne private parkeringsrestriktioner kun kan tvangsinddrives via domstolene, er det i praksis et krav, at restriktionen og muligheden for pålæggelse af afgift er tilkendegivet over for den, som parkerer, på en sådan måde, at der kan anses for at være indgået en aftale herom med ejeren (eller den af ejeren bemyndigede). I praksis indebærer den såkaldte koncipistregel, jf. 9.1 ovenfor, at skiltningen om restriktionerne og muligheden for afgiftspålæggelse skal være tydelig og forståelig, herunder at skiltene skal have en sådan størrelse og placering, at de ikke kan overses af vedkommende ved normal adfærd.

Arbejdsgruppen anfører endvidere, at ejerne/administratorerne af de private parkeringspladser for at undgå tabte retssager typisk vil bestræbe sig på at opfylde de krav om tydelig skiltning, som stilles med afsæt i aftaleretten. Den, der parkerer, er i et vist omfang beskyttet mod eventuelle uberettigede parkeringsafgifter pålagt i henhold til utydelig eller misvisende skiltning, idet tvangsinddrivelse af en privat parkeringsafgift forudsætter en domstolsprøvelse af afgiftens berettigelse. Denne beskyttelse er dog ikke effektiv, hvis den, der parkerer, betaler afgiften 'frivilligt', fordi vedkommende f.eks. er uvidende om, at der med rette kan gøres indsigelse mod en pålagt afgift, eller ikke har mod på at skulle gennemføre en retssag.

På den baggrund anbefaler arbejdsgruppen, at der fastsættes regler for skiltningen på private parkeringspladser underlagt rent privatretlige regler. Uanset at der her anvendes udtrykket 'skiltning', er der efter arbejdsgruppens opfattelse ikke tale om, at der anbefales regler om et nyt skilt i den forstand, som der er tale om i Wienerkonventionen af 8. november 1968 om færdselstavler og -signaler mv. Der anbefales således ikke indført et skilt, som skal tilkendegive en bestemt regel fra trafikanterne eller bibringe nærmere bestemte oplysninger til brugerne af vejene, jf. afgrænsningen i konventionens artikel 3, stk. 1, litra a. Derimod anbefales der visse krav til betingelser, som skal være opfyldt, for at der indgås en aftale om parkering på privat område. Der foreslås med andre ord fastsat et formkrav – i form af anvendelse af et symbol, som minder om de skilte, som findes på offentlig vej – til indgåelsen af den stiltende aftale, som kan danne grundlag for opkrævning af kontrolafgift ved overtrædelse af vilkårene for parkering på privat område.

Arbejdsgruppen anbefaler således, at der indføres en særskilt hjemmel til at fastsætte administrative regler om, hvis kontrolafgift ved parkering på offentligt tilgængeligt privat område (hvor parkering ikke generelt er forbudt ved tydelig skiltning mv.) skal kun kunne pålægges, skal dette på stedet tydeligt være tilkendegivet.

Arbejdsgruppen anbefaler nærmere, at de regler, som udstedes med hjemmel i den foreslåede bestemmelse, skal finde anvendelse på alle offentligt tilgængelige private parkeringspladser underlagt privatretlige regler, som helt eller delvis stilles til rådighed for offentligheden generelt på en sådan måde, at der gælder en almindelig adgang til at parkere der, hvis de fastsatte vilkår, som danner grundlag for aftalen, overholdes, og hvor overtrædelse af parkeringsvilkårene kan medføre pålæggelse af kontrolafgift. Formålet med disse regler er så vidt muligt at sikre, at borgerne i alle tilfælde gøres klart, at de er ved at indgå en aftale om parkering og tydeligt informeres om parkeringsvilkårene på sådanne parkeringspladser. Derfor bør det efter arbejdsgruppens opfattelse ved alle steder, som det er naturligt at passere umiddelbart efter, at man med et motorkøretøj er kommet ind på de omfattede parkeringspladser (i praksis ofte ved alle indkørsler), tydeligt markeres, at der gælder nærmere særlige vilkår.

...

10.2.2. Krav til dokumentation for afgift mv.

Arbejdsgruppen anfører, at når en bilist parkerer på privat område, indgår bilisten i retlig henseende en (stiltiende) aftale med grundejeren om parkering, hvor bilisten som udgangspunkt accepterer rimelige parkeringsrestriktioner og –vilkår, der fremgår af skiltningen på det pågældende sted. Det beror herefter på en aftaleretlig fortolkning og vurdering af parkeringsvilkårene og skiltningens beskaffenhed, om det i et konkret tilfælde vil være berettiget at opkræve en kontrolafgift – der i retlig henseende er en bod, grundejeren/parkeringsselskabet pålægger den, der parkerer, som følge af, at vedkommende har misligholdt den indgåede aftale.

Efterkommer vedkommende ikke frivilligt grundejerens/parkeringsselskabets krav om kontrolafgift, må grundejeren/parkeringsselskabet tage initiativ til at rejse sagen ved domstolene og her gøre sit krav gældende. Dette adskiller sig derved fra behandlingen af klager og efterfølgende inddrivelse af kontrolafgifter pålagt af det offentlige.

Imidlertid er det arbejdsgruppens indtryk, at det afgørende for den, der parkerer, er, om en kontrolafgift er pålagt med rette, og ikke om kontrolafgiften er pålagt af kommunen (eller politiet) på offentligt område eller af et privat parkeringsselskab på privat område.

Det er derfor ved overvejelserne om dokumentation for en kontrolafgifts retmæssighed på det private område arbejdsgruppens opfattelse, at spørgsmålet om, hvad og hvor meget der skal oplyses over for den, der parkerer – og ikke mindst, hvad vedkommende skal have udleveret af materiale om den pågældende kontrolafgift – bør indgå ved vurderingen af, hvilke krav der skal stilles til dokumentationen. Det skyldes, at dokumentationskravene har afgørende betydning for vedkommendes mulighed for at vurdere, om kontrolafgiften er pålagt med rette eller ej.

Det vil derfor også på det private område være væsentligt, at parkeringskontrollanten noterer, hvilke undersøgelser der er foretaget forud for pålæggelse af en kontrolafgift, da det ellers kan være vanskeligt efterfølgende at dokumentere over for vedkommende og i givet fald domstolene, at kontrolafgiften er pålagt med rette.

Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at private i hvert fald som udgangspunkt har og bør have en mere fri adgang til at beslutte, hvordan deres grund skal udnyttes, herunder hvordan en eventuel parkeringsplads skal etableres og drives.

Arbejdsgruppen finder således ikke, at de forvaltningsretlige regler og grundprincipper, der gælder for kommunerne (og politiet), bør være tilsvarende gældende på det private parkeringsområde for så vidt angår pålæggelse af kontrolafgifter. Arbejdsgruppen lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at kommunens (og politiets) pålæggelse af kontrolafgifter er myndighedsudøvelse, hvor myndigheden træffer en forvaltningsretlig afgørelse, som har en række retlige konsekvenser. Hertil kommer, at der ved domstolenes behandling af kontrolafgifter pålagt af det offentlige tages udgangspunkt i uskyldsformodningsreglen og de beviskrav, der gælder i straffesager, jf. nærmere herom i pkt. 3.1 i arbejdsgruppens rapport. Derved

adskiller det sig væsentligt fra det private område, hvor der tages udgangspunkt i aftaleretlige fortolkningsprincipper.

Imidlertid anser arbejdsgruppen det for afgørende, at den, der parkerer, modtager de relevante oplysninger, der giver vedkommende mulighed for at forholde sig til kontrolafgiften. Arbejdsgruppen finder derfor, at der (administrativt) bør fastsættes regler om, hvilke oplysninger den, der udsteder en kontrolafgift for overtrædelse af parkeringsvilkårene på et privat område på privatretligt grundlag, skal give den, som parkerer, om grundlaget for kontrolafgiften.

Arbejdsgruppen finder også, at der (administrativt) bør fastsættes regler om, hvordan meddelelse om kontrolafgiftens pålæggelse gives til føreren af køretøjet på stedet eller efterfølgende til køretøjets ejer (bruger).

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der i færdselsloven indsættes en hjemmel til at udstede regler af den nævnte karakter.

Arbejdsgruppen forudsætter, at det vil skulle have bevismæssig skadevirkning for grundejeren/parkeringsselskabet, hvis de foreslåede regler i bekendtgørelsen ikke overholdes i forbindelse med pålæggelse af en kontrolafgift. Det bemærkes samtidig, at en sådan mere detaljeret regulering samtidig vil give parkeringsselskaberne bedre grundlag for at afvise grundløse indsigelser med henvisning til de pågældende regler.

Endvidere bemærker arbejdsgruppen, at det i forbindelse med spørgsmålet om dokumentation også på det private område må erindres, at det grundlæggende er i grundejerens/parkeringsselskabets interesse at tilvejebringe et tilstrækkeligt sikkert dokumentationsgrundlag for at undgå flest mulige klager, og at domstolene underkender kontrolafgiften.

Der henvises til pkt. 4.4.2 i rapporten om bedre forbrugerbeskyttelse på parkeringsområdet.

10.3. Lovforslagets udformning

Justitsministeriet kan tilslutte sig arbejdsgruppens overvejelser, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 11 (forslaget til færdselslovens § 122 c) og bemærkningerne hertil.

Hvis lovforslaget vedtages, vil Justitsministeriet med hjemmel i den foreslåede bestemmelse udstede en bekendtgørelse i overensstemmelse med arbejdsgruppens anbefalinger ovenfor, jf. rapportens pkt. 5.2.4.

Det forudsættes – i overensstemmelse med arbejdsgruppens anbefaling – at de nye regler om, at der ved alle indkørsler til private parkeringspladser skal placeres et skilt med et hvidt P på sort baggrund, indføres med en overgangsperiode på to år. Det forudsættes desuden, at de nye regler om kravene til skiltningen af de nærmere parkeringsvilkår på den enkelte parkeringsplads indføres med en overgangsperiode på fem år. Overgangsordningerne skal bl.a. ses i lyset af, at det må forventes, at de private parkeringsselskaber i vid udstrækning vil skulle investere i nye skilte (og kassere de eksisterende skilte). Med sådanne overgangsordninger er det efter Justitsministeriets opfattelse sikret, at de private parkeringsselskaber har mulighed for at udskifte de skilte, som ikke opfylder kravene, løbende. Det bemærkes, at de eksisterende

skilte også i overgangsperioderne vil skulle opfylde de almindelige aftaleretlige krav, for at kunne udgøre grundlaget for en aftale om parkering.

...

Til nr. 11 (122 c)

Der foreslås indsat en ny bestemmelse i § 122 c.

Efter det foreslåede stk. 1 opstilles det som en betingelse for at kunne opkræve kontrolafgifter på offentligt tilgængeligt privat område, at der er opsat tydelig skiltning med information herom.

Efter det foreslåede stk. 2, 1. pkt., foreslås det, at justitsministeren (administrativt) fastsætter nærmere bestemmelser herom. Bestemmelsen forudsættes anvendt til at udstede regler i overensstemmelse med de anbefalinger fra arbejdsgruppen, som er nævnt under pkt. 10.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der forudsættes herunder fastsat krav om, at der ved samtlige steder (i praksis normalt ved alle indkørsler), som det er naturligt at passere, for at komme ind på en parkeringsplads underlagt rent privatretlige regler – hvis der skal kunne pålægges kontrolafgift for overtrædelse af parkeringsvilkårene – skal opstilles et symbol med et hvidt P på sort baggrund, som skal være let synlig i lys og mørke.

Det foreslåede stk. 2, 2. pkt., indebærer, at justitsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om, hvilke oplysninger den, der udsteder en kontrolafgift for ulovlig parkering på et privat område, skal give den, der parkerer, om grundlaget for pålæggelse af afgiften. Bestemmelsen forudsættes anvendt til at udstede regler i overensstemmelse med de anbefalinger fra arbejdsgruppen, som er nævnt under pkt. 10.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der forudsættes herunder fastsat regler om, hvilke oplysninger, den, som parkerer, skal have i forbindelse med pålæggelse af kontrolafgift, og hvordan meddelelse af kontrolafgift gives til føreren på stedet eller efterfølgende til ejeren (brugere) af køretøjet.

Der henvises i øvrigt til pkt. 10 i lovforslagets almindelige bemærkninger. ”

4.2.4.3 Justitsministeriet har i sin udtalelse af 1. juli 2014 (gengivet på s. 31 ff. nedenfor) anført, at det er ministeriets opfattelse, at et ”offentligt tilgængeligt privat område” i færdselslovens § 122 c’s forstand kan være et område ejet af en offentlig institution. Ministeriet har henvist til, at der i forarbejderne til § 122 c anvendes udtrykket ”ejeren” af de ”offentligt tilgængelige private arealer”.

Ministeriet har endvidere anført, at selvom det ikke udtrykkeligt er anført i lovbemærkningerne, at ejeren kan være såvel offentlig som privat, er det ministeriets opfattelse, at det efter bestemmelsens tilblivelseshistorie er forudsat, at bestemmelsen finder anvendelse på alle offentligt tilgængelige private parkeringspladser underlagt privatretlige regler. Det afgørende for, om færdselslovens § 122 c (og den i medfør af bestemmelsen udstedte bekendtgørelse) finder anvendelse, er derfor, om parkering på området er underlagt privatretlige regler.

4.2.4.4 Efter sin ordlyd finder færdselslovens § 122 c anvendelse på ”offentligt tilgængeligt privat område”.

Jeg må konstatere, at det ikke fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til bestemmelsen, hvad der nærmere skal forstås ved et ”offentligt tilgængeligt privat område”, og jeg må – ligesom Justitsministeriet – konstatere, at det ikke udtrykkeligt fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, om en ejer af et ”offentligt tilgængeligt privat område” både kan være en privatperson, en privat virksomhed og en offentlig institution mv.

Efter min opfattelse trækker en naturlig sproglig forståelse af bestemmelsens ordlyd (”offentligt tilgængeligt privat område”) mest i retning af, at bestemmelsen alene er anvendelig i forhold til områder, der er ejet af privatpersoner eller private virksomheder.

På den anden side kan det anføres, at reale hensyn taler for at anlægge en bredere fortolkning. Jeg henviser til, at formålet med bestemmelsen var at forbedre forbrugerbeskyttelsen, og at dette vil kunne være relevant både i forhold til parkeringspladser ejet af private og af det offentlige.

Selvom det ikke er utvivlsomt, lægger jeg samlet set til grund, at færdselslovens § 122 c også finder anvendelse på områder ejet af offentlige institutioner mv., for så vidt der er tale om veje mv., der i vejretlig henseende er ”private veje”.

4.3 Sammenfatning

Det er min opfattelse, at parkeringsarealerne på Odense Universitetshospitals område er omfattet af færdselsloven, og at de generelle regler om standsning og parkering – dvs. lovens § 2, nr. 17, og §§ 28-30 – derfor gælder for standsning og parkering på området.

Det er, jf. færdselslovens § 121, politiet, der har kompetencen til at pålægge afgift for overtrædelse af de fleste af bestemmelserne i færdselslovens §§ 28-29.

Derudover lægger jeg til grund, at færdselslovens § 122 c finder anvendelse på Odense Universitetshospitals parkeringsområde.

Man kan overveje, om der med færdselsloven – herunder bestemmelsen i § 121 – er gjort udtømmende op med dels muligheden for at regulere parkering på området, dels kompetencen til at pålægge en afgift, eller om det er muligt at regulere parkering og pålægge afgifter på andet retsgrundlag.

Det er min opfattelse, at færdselsloven ikke afskærer muligheden for at regulere parkering og pålægge afgifter på andet retsgrundlag. Jeg henviser til, at lovens § 122 c netop forudsætter, at der på et offentligt tilgængeligt privat område kan pålægges kontrolafgifter af andre end politiet.

I afsnit 5 vurderer jeg, om der findes et sådant andet retsgrundlag.

5. Region Syddanmarks adgang til at etablere parkeringspladser mv. på Odense Universitetshospitals område

5.1 Regionsloven

Regionsloven (lovbekendtgørelse nr. 770 af 9. juni 2015) indeholder i § 5 en beskrivelse af regionernes opgaver. Lovens § 5, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

”§ 5. Regionsrådet skal i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer de nævnte områder,

- 1) varetage sygehusvæsenets opgaver (...), herunder varetage opgaver, der ligger i naturlig tilknytning til regionens opgaver på sundhedsområdet,

...

Stk. 2. Regionsrådet kan ikke varetage andre opgaver end de i stk. 1 nævnte. ”

I forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 2004-2005, tillæg A, s. 2724) er der anført følgende:

”Til stk. 1

Af bestemmelsen fremgår, at regionsrådet i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer de nævnte områder, har ansvaret for en række positivt afgrænsede opgaver. Regionernes opgaver er alene generelt beskrevet i bestemmelsen, der udelukkende indeholder en oversigt over de opgaver, der i anden lovgivning er henlagt til regionernes varetagelse. Den nærmere beskrivelse af opgaverne og hjemlen til varetagelsen af opgaverne findes i sektorlovgivningen, herunder i forskrifter udstedt i medfør af de love, der regulerer opgavevaretagelsen på de nævnte områder. Bestemmelsen i § 5 samt bemærkningerne hertil indeholder således ikke selvstændige fortolkningsbidrag til sektorlovgivningens beskrivelse af regionernes opgaver.

Det bemærkes i den forbindelse, at regionerne ikke kan varetage andre opgaver end de i bestemmelsen nævnte. Det indebærer, at de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) ikke finder anvendelse for regionernes virksomhed, jf. nærmere bemærkninger til stk. 2.

Bestemmelsen i stk. 1 giver ikke hjemmel til regionernes varetagelse af opgaver. Der er således ikke i bestemmelsen hjemmel til regionernes opgavevaretagelse, herunder regionernes myndighedsudøvelse, afgivelse af udtalelser, indstillinger og udpegninger eller til faktisk forvaltningsvirksomhed i øvrigt. Bestemmelsen skaber tilsvarende ikke hjemmel til at varetage opgaver i tilknytning til eller til understøttelse af regionernes hovedopgaver.

...

Til stk. 2

Bestemmelsen fastsætter, at regionerne ikke kan varetage andre opgaver end de i stk. 1 nævnte. Det indebærer, at de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) ikke finder anvendelse for regionernes virksomhed.

Det forhold, at regionerne er offentlige myndigheder, der modtager offentlige bevillinger, og som varetager opgaver i henhold til lovgivningen, indebærer, at regionerne vil have mulighed for i overensstemmel-

se med lovgivningen i øvrigt at foretage de dispositioner, der er nødvendige for at varetage de pågældende opgaver. Regionerne vil i den forbindelse i fornødent omfang eksempelvis kunne erhverve og afhænde fast ejendom og løsøre, jf. for så vidt angår afhændelse af fast ejendom lovforslagets § 37, jf. § 68 i lov om kommunernes styrelse. Regionerne vil endvidere i fornødent omfang kunne producere varer og tjenesteydelser til eget brug samt ansætte og afskedige personale. Regionerne vil også i fornødent omfang kunne foretage dispositioner med henblik på at informere om regionernes virksomhed og repræsentere regionerne udadtil.

Regionerne vil som offentlige myndigheder ved disponeringen skulle udvise de nødvendige økonomiske hensyn og udvise økonomisk forsvarlighed. En grundsætning herom fastlægger ikke præcise grænser for, hvornår en region handler økonomisk forsvarligt, men vil have betydning ved vurderingen af lovligheden af alle regionernes økonomiske dispositioner. Dette omfatter eksempelvis regionens afholdelse af repræsentationsudgifter og ydelse af personalegoder til ansatte.

...

Regionerne har endvidere fri adgang til at indgå aftaler, eksempelvis i form af udliciteringsaftaler, med private om at løse en opgave, regionerne varetager efter lovgivningen, medmindre det er fastsat eller forudsat i lovgivningen, at en opgave skal løses i regionalt regi. Regionerne kan således ikke uden lovhjemmel overlade myndighedsopgaver til private. Regionsrådet vil ikke ved at indgå aftaler med private kunne fralægge sig ansvaret for, at lovgivningens krav til opgavens varetagelse opfyldes.

...

Regionerne vil, uden udtrykkelig hjemmel hertil i lovgivningen, i øvrigt kunne samarbejde med andre om udførelse af opgaver, regionerne varetager efter lovgivningen. Dette gælder også internationalt samarbejde. ”

5.2 Sundhedsloven

Sundhedsloven (lovbekendtgørelse nr. 1202 af 14. november 2014) indeholder hjemmel til regionernes varetagelse af de regionale sundhedsopgaver.

Det fremgår således af sundhedslovens § 74, stk. 1, at det er regionsrådet, der har ansvaret for at varetage sygehusvæsenets opgaver.

Sundhedslovens § 78, stk. 8, har følgende ordlyd:

”§ 78. (...)

...

Stk. 8. Et regionsråd kan efter ministeren for sundhed og forebyggelses godkendelse påtage sig opgaver og dermed forbundne udgifter, som ikke er omfattet af denne lov, såfremt det har væsentlig betydning for varetagelsen af regionsrådets opgaver efter afsnit VI, XI, XII og XIV-XVI. ”

Sundhedslovens afsnit VI, XI, XII og XIV-XVI handler bl.a. om sygehusbehandling og frit sygehusvalg (afsnit VI), vaccinationer til visse persongrupper og regionstandplejen (afsnit XI), den præhospitale indsats, befordring og befordringsgodtgørelse (XII).

Som sagen er oplyst for mig, har ministeren for sundhed og forebyggelse ikke godkendt, at der – som led i varetagelsen af regionens opgaver efter sundhedsloven – etableres parkeringspladser på Odense Universitetshospitals område.

5.3 Råden på privatretligt grundlag

Den offentlige forvaltning kan ud over myndighedsudøvelse mv. foretage privatretlige dispositioner, f.eks. ved råden over fast ejendom.

Som udgangspunkt gælder der de samme regler for den offentlige forvaltnings privatretlige råden som for private. Den offentlige forvaltning er dog samtidig underlagt en række andre krav. Bl.a. gælder forvaltningslovens regler om inhabilitet og tavshedspligt, jf. lovens § 2, stk. 2 og 3. Også almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. saglighed og proportionalitet gælder.

Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 4 f. og s. 30 ff., samt Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 100 ff.

5.4 Anstaltsforholdet

Anstaltsforhold kan udgøre hjemmel til almindelige forskrifter for brugernes adfærd på offentlige institutioner.

At anstaltsforhold kan udgøre den nødvendige hjemmel, hviler på den betragtning, at når en institutions eksistens er forudsat i lovgivningen, må man antage, at der i denne forudsætning ligger den tilstrækkelige hjemmel til i et vist omfang at fastsætte de regler og træffe de konkrete beslutninger om bl.a. brugernes forhold, der er nødvendige for at få institutionen til at fungere. Det er en forudsætning, at det er nødvendigt ud fra institutionens formål, og at der ikke findes andre, mindre indgribende midler.

Jeg henviser bl.a. til Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 3. udgave (2013), s. 294 f., Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 206 ff., og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 308 f. Endvidere henviser jeg til artiklen ”Anstaltsforholdet – en vanskelig hjemmel” i Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, s. 29 ff.

Domstolene har bl.a. taget stilling til sager om anstaltsforhold i afgørelserne, som er optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1988, s. 731/2 ff., og Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 83 ff. Ombudsmanden har også taget stilling til sådanne sager, jf. bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1976, s. 105 ff., for 1978, s. 369 ff., for 1988, s. 221 ff., for 2003, s. 248 ff., for 2004, s. 498 ff., og for 2007, s. 445 ff., og sagerne nr. 2010 20-2, 2010 20-3 og 2014-5.

5.5 Sammenfatning

Regionsloven indeholder ikke hjemmel til at fastsætte regler om parkering på et hospitals område, men afskærer det efter min opfattelse heller ikke.

Sundhedsloven giver regionsrådet mulighed for at påtage sig opgaver, som ikke er omfattet af sundhedsloven, såfremt det har væsentlig betydning for varetagelsen af regionsrådets opgaver, herunder sygehusbehandling. Dette kræver dog godkendelse fra ministeren for sundhed og forebyggelse. Som sagen er oplyst for mig, foreligger der ikke en sådan godkendelse.

Det er imidlertid min opfattelse, at Region Syddanmark ved privatretlig råden over hospitalets område i kombination med anstaltsbetragtninger – og ved siden af færdselslovens regler om standsning og parkering – kan etablere parkeringspladser til brug for hospitalets medarbejdere, patienter og pårørende mv. I den forbindelse kan regionen efter min opfattelse fastsætte regler og vilkår for parkering og herunder opkræve betaling og udstede kontrolafgifter.

Jeg henviser til, at et hospital af en størrelse som Odense Universitetshospital har mange medarbejdere og patienter, hvoraf en stor del givetvis ikke vil have mulighed for f.eks. at benytte offentlig transport til og fra hospitalet. Når det endvidere tages i betragtning, at hospitalet har et begrænset areal til brug for parkering til sin rådighed, er der efter min opfattelse ikke tvivl om, at det – for at hospitalet skal kunne fungere – vil være påkrævet i et eller andet omfang at etablere parkeringspladser og at fastsætte regler for parkering på hospitalets område. Det er både sagligt, nødvendigt og proportionalt at gøre dette.

Et andet spørgsmål er, hvilke regler der gælder i forhold til fastsættelsen af de takster, der kan opkræves for parkering på hospitalets område. Dette spørgsmål behandler jeg i afsnit 6 nedenfor.

6. Adgangen til at pålægge kontrolafgift ved parkering på – i vejretlig henseende – private veje

Jeg er enig med Justitsministeriet i, at *før* vedtagelsen af færdselslovens § 122 c var adgangen til – ved siden af færdselslovens regler – at regulere brugen af i vejretlig henseende private veje, fastsættelse af vilkår for brugen og opkrævning af kontrolafgifter ved manglende overholdelse af disse vilkår ikke reguleret i færdselsloven.

Parkering på private veje blev derimod reguleret af privatretlige (aftaleretlige) regler og (kvasi)aftaler indgået mellem parkanten og ejeren af den private vej.

Jeg må således lægge til grund, at der også *før* vedtagelsen af færdselslovens § 122 c var mulighed for på privatretligt grundlag at pålægge kontrolafgifter for manglende overholdelse af vilkårene for parkering på områder (private veje), der var ejet af offentlige myndigheder.

Efter vedtagelsen af færdselslovens § 122 c, er det nu udtrykkeligt forudsat i bestemmelsens stk. 1, at der kan pålægges en kontrolafgift ved parkering på et offentligt tilgængeligt privat område. Der kan dog kun pålægges en kontrolafgift, hvis dette tydeligt er tilkendegivet.

Ifølge færdselslovens § 122 c, stk. 2, kan Justitsministeriet fastsætte regler om, hvordan en tilkendegivelse efter færdselslovens § 122 c, stk. 1, skal gives, og om, hvilke oplysninger den, der udsteder en kontrolafgift, skal give om grundlaget for afgiften. Justitsministeriet har i medfør af denne bestemmelse

udstedt bekendtgørelse nr. 202 af 28. februar 2014 om indgåelse af visse aftaler om parkering og udstedelse af kontrolafgifter på private parkeringsområder.

Det anførte betyder, at der både før og efter vedtagelsen af færdselslovens § 122 c var mulighed for at pålægge en kontrolafgift for manglende overholdelse af vilkårene for parkering på Odense Universitetshospitals område.

Efter vedtagelsen af færdselslovens § 122 c kan der dog kun pålægges kontrolafgift ved parkering på Odense Universitetshospitals område, hvis dette tydeligt er tilkendegivet. Derudover skal hospitalet overholde reglerne i Justitsministeriets bekendtgørelse (nr. 202 af 28. februar 2014).

Som anført ovenfor i afsnit 5.3 gælder der som udgangspunkt de samme regler for den offentlige forvaltnings privatretlige råden som for almindelige privates råden. Dog gælder også bl.a. de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed og proportionalitet.

Dette indebærer efter min opfattelse bl.a., at adgangen til – på en offentligt tilgængelig privat parkeringsplads ejet af det offentlige – at fastsætte taksterne for parkering og størrelsen af en eventuel kontrolafgift ikke er fuldstændig fri inden for de grænser, som følger af aftaleretlige regler.

Region Syddanmark har i sit brev af 2. september 2014 oplyst, at hverken den tidligere eller den nuværende parkeringsordning er etableret med henblik på at skabe et økonomisk overskud.

Det er også oplyst, at den andel af indtægter fra betalingsparkeringen, der går til Odense Universitetshospital, benyttes til parkeringsforbedrende tiltag ved parkeringsarealerne, f.eks. asfaltering, tunneludgravning og forbedring af fodgænger- og cykelforhold mv.

I hvert fald under disse omstændigheder har jeg heller ikke på dette punkt grundlag for kritik af betalingsordningen.

7. Region Syddanmarks adgang til at delegere administrationen mv. af parkeringspladserne på Odense Universitetshospitals område til private

Kompetencen til at træffe afgørelse i forhold til borgerne kan kun delegeres til private, hvis der er klar og udtrykkelig lovhjemmel til det.

Er der derimod tale om faktisk forvaltningsvirksomhed – f.eks. undervisning og pleje mv. – gælder der i almindelighed ikke tilsvarende hjemmelskrav.

Jeg henviser nærmere til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 145 f. Endvidere henviser jeg til Karsten Revsbech, Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret – sagsbehandling, 7. udgave (2014), s. 63 ff., Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 3. udgave (2013), s. 93 ff., og Steen Rønsholt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, sagsbehandling, 3. udgave (2010), s. 204 f.

Efter min opfattelse har pålæggelse af en kontrolafgift for overtrædelse af de regler og vilkår, der er fastsat for parkering på en offentligt tilgængelig privat parkeringsplads ejet af det offentlige, karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Jeg lægger i den forbindelse vægt på, at hjemmelsgrundlaget i de omhandlede tilfælde er det offentliges privatretlige råden (i kombination med anstaltsbetragtninger), jf. afsnit 5.3-5.5 ovenfor. Herved adskiller forholdet sig f.eks. fra de tilfælde, hvor politiet pålægger parkeringsafgifter efter færdselslovens § 121, stk. 1. I den forbindelse er det efter min opfattelse uden betydning, om kontrolafgiften pålægges af en medarbejder, der er ansat af regionen, eller en medarbejder ansat i et privat parkeringsselskab.

På den anførte baggrund er det min opfattelse, at Region Syddanmark kan delegere administrationen af parkeringspladserne på hospitalets område – herunder pålæggelsen af kontrolafgifter – til private, herunder et privat parkeringsselskab.

Eventuelle indsigelser mod en pålagt parkeringsafgift kan af parkanten indbringes for Region Syddanmark – eller Odense Universitetshospital, i det omfang regionen har overladt det til hospitalet at forholde sig til sådanne indsigelser.

Regionen (eller hospitalet) vil skulle forholde sig til indsigelser og efter omstændighederne udtrykkeligt meddele parkanten sin stillingtagen hertil. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1985, s. 209 ff., og til ombudsmandens udtalelse af 7. december 1987 i sagen med j.nr. 1986-142-42. Sidstnævnte udtalelse er ikke offentliggjort, men er refereret i Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 146. Endvidere henviser jeg til Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 10. april 2014 i sagen 2014-3071, som kan findes på Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside (<http://oim.dk/media/610883/forsikringssag.pdf>).

Endelig henviser jeg til det, som Region Syddanmark anførte i et brev af 4. april 2012 til A. I brevet skrev regionen, at den fandt det hensigtsmæssigt at omformulere den hidtidige klagevejledning, da vejledningen kunne opfattes sådan, at Odense Universitetshospital havde delegeret den endelige kompetence til at træffe afgørelse i alle sager, hvor bilister havde indsigelser mod en parkeringsafgift, der ikke vedrørte akutte sygdoms- og behandlingsmæssige forhold, til virksomhed C.

Det fremgår af sammenhængen, at dette ikke var regionens hensigt, og at Odense Universitetshospital i praksis afgjorde en række sager om opkrævede kontrolafgifter og årligt annullerede et stort antal. Det ville fremover komme til at fremgå af klagevejledningen, at alle klager vedrørende kontrolafgifter opkrævet på grund af objektive konstaterbare forseelser skulle rettes til virksomhed C, som ville fremlægge tvivlsspørgsmål for Odense Universitetshospital.

Alle anmodninger om at få annulleret kontrolafgifter på grund af undskyldende omstændigheder skulle derimod rettes til hospitalet.

Sagsfremstilling

Denne sag udspringer af en henvendelse fra A, der – på vegne af B – klagede til mig over en parkeringsafgift, der blev pålagt i forbindelse med en parkering på Odense Universitetshospitals område den 31. maj 2011.

Den 25. februar 2013 bad jeg Region Syddanmark og Odense Universitetshospital om en udtalelse. I brevet til Region Syddanmark skrev jeg bl.a. følgende:

”Jeg beder regionen oplyse, om regionen mener, at Odense Universitetshospitals parkeringsareal er omfattet af færdselslovens regler. I bekræftende fald beder jeg om, at regionen i udtalelsen kommer ind på, om parkeringsordningen kan anses for forenelig med færdselslovens regler om parkeringskontrol.

Jeg beder desuden regionen oplyse mig nærmere omkring skiltningen vedrørende parkering på hospitalets område, herunder om der er opsat skilte ved indkørslerne til hospitalets område og ved de enkelte parkeringsarealer, hvor der er parkeringsbåse. I bekræftende fald beder jeg regionen oplyse, hvad der står på disse skilte. Endvidere beder jeg regionen oplyse nærmere om aftalegrundlaget mellem Odense Universitetshospital og virksomhed C (og advokatfirma D’s parkeringsservice).

Endelig beder jeg om, at regionen i sin udtalelse kommer ind på, om der gives tilstrækkelig vejledning om muligheden for at klage over en parkeringsafgift pålagt på Odense Universitetshospitals område, herunder om oplysningerne på virksomhed C’s hjemmeside herom er tilstrækkelige.

Jeg beder om, at Region Syddanmark først anmoder Odense Universitetshospital om en udtalelse om sagen. Odense Universitetshospital bedes sende sin udtalelse til Region Syddanmark, som derefter udarbejder sin udtalelse og sender begge udtalelser til mig.”

I en udtalelse af 17. april 2013 skrev Odense Universitetshospital følgende:

”OUH, Odense Universitetshospital kan oplyse følgende:

- 1) Odense Universitetshospitals parkeringsareal er efter vores opfattelse ikke omfattet af Færdselslovens regler. Parkeringsarealerne er ejet af Region Syddanmark, og parkeringsforholdene reguleres ved tydelig skiltning. Det har været nødvendigt at indføre regulering af parkeringsforholdene for at sikre frie adgangsveje til udrykningskøretøjer og for at sikre parkeringsmuligheder for patienterne. Det bemærkes, at der er gratis parkering for patienter.
- 2) Folketingets Ombudsmand beder Regionen oplyse nærmere omkring skiltningen vedrørende parkering på hospitalets område, herunder om der er opsat skilte ved indkørslerne til hospitalets område og ved de enkelte parkeringsarealer, hvor der er parkeringsbåse. Vi kan oplyse, følgende:
 - a. ’Skilt 1’ (bilag 1) er placeret ved alle indkørselsveje til OUH-området, dvs. fra Sdr. Boulevard, Klørvænget v/patienthotellet, Klørvænget mod P-huset, Klørvænget v/Centraldepotet, Klørvænget til gratis parkering og personaleparkering samt Klørvænget v/helikopterpladsen.
 - b. ’Skilt 2’ (bilag 2) er placeret ved alle betalingsområder.
 - c. ’Skilt 4’ (bilag 3) er placeret ved eller i forbindelse med alle handicappladser.
 - d. ’Skilt 5’ (bilag 4) er placeret på områder, hvor kun Falck/sygetransporter må parkere eller af- og pålæsse.
 - e. ’Skilt 6’ (bilag 5) er placeret ved parkeringsområde for bloddonorer.

f. 'Skilt 13' (bilag 6) er placeret i forbindelse med akut-personalepladser.

g. 'P-terminal skilte' (bilag 7) er placeret ved alle P-terminaler som henvisning til nærmeste P-terminal.

3) Aftalegrundlaget mellem OUH, Odense Universitetshospital og virksomhed C vedlægges som bilag 8. Det bemærkes, at aftalen udløber den 30. september 2013.

4) Vi har bedt virksomhed C lægge klagevejledningen på deres hjemmeside. Det bemærkes, at klagevejledning fremgår af parkeringsterminalerne, af parkeringsafgiften (der sættes i forruden), i breve fra virksomhed C (hvor parkeringsafgifter fastholdes) og af OUH, Odense Universitetshospitals hjemmeside. ”

I en udtalelse af 24. maj 2013 skrev Region Syddanmark bl.a. følgende:

”Det er Region Syddanmarks opfattelse, at der er tale om parkering på sygehusets private område, hvorfor forholdet ikke er omfattet af Færdselsloven.

Region Syddanmark bemærker til sagen, at de synspunkter, som er fremsat i regionens skrivelse af 4. april 2012 til A fastholdes. Af skrivelsen fremgår, at det er regionens opfattelse, at samarbejdet med virksomhed C er lovligt.

Region Syddanmark noterer sig, at OUH oplyser, at have bedt virksomhed C lægge klagevejledningen på virksomhed C's hjemmeside. Klagevejledningen ligger nu på forsiden af virksomhed C's hjemmeside. Der er tale om en generel vejledning og alle klager sendes til virksomhed C uanset hvad klagen vedrører.

Følgende fremgår af [virksomhed C's hjemmeside]:

Klagevejledning

Eventuel klage over pålagte parkeringsafgifter kan ske telefonisk mandag-fredag mellem kl. 12.00 og 14.00 på telefon (...) eller skriftligt til advokatfirma D, [adresse], der forestår administration og inkassation af parkeringsafgifter. Klage kan tillige indgives elektronisk via denne klageformular (...).

Klager kan kun forventes taget til følge, såfremt der er begået en fejl, eller der foreligger helt ekstraordinært undskyldende omstændigheder.

Det er Region Syddanmarks opfattelse, at klagevejledningen, selvom den er generel, dog er tydelig nok, hvis der i det praktiske samarbejde mellem OUH og virksomhed C blot sikres, at afgørelsen altid henvises til OUH vedrørende klager, som ikke blot drejer sig om hvorvidt en parkerende holdt indenfor eller udenfor parkeringsafmærkningen og lignende objektivt konstaterbare forhold.

OUH oplyser overfor Region Syddanmark, at dette også i praksis er tilfældet, således at det er OUH, der afgør om parkeringsafgiften skal annulleres af andre grunde. Dette sker efter OUH's praksis alene, såfremt der foreligger helt ekstraordinært undskyldende omstændigheder, hvor det f.eks. har været nødvendigt at parkere akut.

OUH oplyser, at parkeringsaftalen er i udbud i øjeblikket og at man i aftalen med det vindende parkeringsselskab vil indarbejde en procedure, således at det direkte i aftalesættet fremgår, at parkeringsselskabet er forpligtet til at videresende sådanne klager til afgørelse hos OUH.

Region Syddanmark kan tiltræde, at der herved således er én klageindgang for borgerne, så længe det blot internt mellem OUH og parkeringsselskabet sikres, at OUH afgør klager, hvor afgørelse rummer et skøn og klager der vedrører ikke objektivt konstaterbare forhold. ”

Af regionens brev af 4. april 2012 til A fremgik bl.a. følgende:

”Da klagevejledningen vil kunne opfattes således, at OUH har delegeret endelig kompetence til at træffe afgørelse i alle sager, hvor bilister har indsigelser mod en parkeringsafgift, der ikke vedrører akutte sygdoms- og behandlingsmæssige forhold, til virksomhed C, finder Region Syddanmark det hensigtsmæssigt at OUH omformulerer dette.

I denne klageprocedure og vejledning bør det tydeliggøres, at alle klager vedrørende kontrolafgift opkrævet pga. objektive konstaterbare forseelser – herunder f.eks. parkering uden for parkeringsbåsen, eller parkering uden gyldig billet i vinduet, skal rettes til virksomhed C. Virksomhed C fremlægger tvivlsspørgsmål for OUH, mens alle anmodninger om at få afgiften annulleret på grund af undskyldende omstændigheder, herunder f.eks. at det var nødvendigt at parkere akut, skal rettes til OUH.

Hensigten med ovennævnte formuleringer i kontrolopkrævningen (...) er ikke at delegere den endelige kompetence til at træffe afgørelse i P-sager til virksomhed C. I praksis afgør OUH en række sager om opkrævede kontrolafgifter og annullerer årligt et stort antal. ”

Den 8. juli 2013 sendte jeg en kopi af Region Syddanmarks og Odense Universitetshospitals udtalelser til A og bad om hans eventuelle bemærkninger til udtalelserne.

A kom med en række bemærkninger i en e-mail af 6. september 2013 til mig.

Den 10. december 2013 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende til ministeriet:

”A har klaget til mig over parkeringsordningen ved Odense Universitetshospital, hvor opkrævningen af parkeringsafgifter er overladt til et privat selskab. Jeg har i den forbindelse i brev af 25. februar 2013 bedt Region Syddanmark om en udtalelse om sagen. Regionen er i brev af 24. maj 2013 fremkommet med en udtalelse. Jeg vedlægger disse breve.

Som det fremgår, har jeg bl.a. spurgt regionen om, hvorvidt området omkring Odense Universitetshospital må anses for omfattet af færdselsloven, da besvarelsen af dette spørgsmål er af betydning for vurderingen af, hvordan regionen kan regulere anvendelsen af området. Se i den forbindelse f.eks. dommene gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen for 1956, s. 289 ff., for 1961, s. 369 ff., og for 2012, s. 605 ff.

Det følger af regionens udtalelse, at det er regionens opfattelse, at området ikke er omfattet af færdselsloven.

Som ansvarlig myndighed for færdselsloven beder jeg Justitsministeriet om en udtalelse om spørgsmålet om, hvorvidt området omkring Odense Universitetshospital og lignende områder, som er ejet af regionerne og af staten, er omfattet af færdselsloven. Jeg bemærker, at jeg har forstået det sådan, at der er almindelig offentlig adgang til området.

Uanset om Justitsministeriet besvarer spørgsmålet bekræftende eller ej, beder jeg også om en udtalelse om, hvilke konsekvenser svaret har for Region Syddanmarks mulighed for at regulere anvendelsen af området, herunder for at delegerer kompetencen til at pålægge parkeringsafgifter til et privat selskab.

Jeg beder i den forbindelse ministeriet om at udtale sig om, hvorvidt et offentligt ejet areal kan anses for et 'offentligt tilgængeligt privat område', jf. § 122 c i lovforslag nr. 54, Folketingsåret 2013-2014, om ændring af færdselsloven og lov om offentlige veje. Jeg henviser herved til trafikministeriets besvarelse af 13. juni 2011 af spørgsmål 1089, TRU alm. del, Trafikudvalget 2010-2011, hvori det synes at være forudsat, at arealer ejet af offentlige institutioner kan være 'rent private arealer'.

Jeg bemærker, at jeg har forstået det sådan, at flere andre regioner har lignende parkeringsordninger ved sygehusene, og at formentlig også flere statslige myndigheder har delegeret kompetencen til at pålægge parkeringsafgifter på arealer, som de ejer, til private selskaber. ”

Jeg modtog Justitsministeriets udtalelse den 1. juli 2014. I udtalelsen skrev Justitsministeriet følgende:

”1. Indledning

1.1. Folketingets Ombudsmand har ved brev af 10. december 2013 i anledning af en klage over parkeringsordningen ved Odense Universitetshospital anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt området omkring hospitalet og lignende områder, som er ejet af regionerne og af staten, er omfattet af færdselsloven.

Folketingets Ombudsmand har desuden – uafhængigt af om ovennævnte spørgsmål besvares bekræftende eller ej – anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvilke konsekvenser svaret har for Region Syddanmarks mulighed for at regulere anvendelsen af området, herunder for at delegerer kompetencen til at pålægge parkeringsafgifter til et privat selskab.

Endvidere har Folketingets Ombudsmand anmodet Justitsministeriet udtale sig om, hvorvidt et offentligt ejet areal kan anses for et 'offentligt tilgængeligt privat område', jf. færdselslovens § 122 c.

1.2. Det fremgår af de akter, der var vedlagt som bilag til Folketingets Ombudsmands henvendelse, at den klage, der har givet anledning til henvendelsen, angår en kontrolafgift pålagt i forbindelse med en parkering på området ved Odense Universitetshospital. Kontrolafgiften er pålagt af et privat selskab, til hvem Odense Universitetshospital, der hører under Region Syddanmark, ved kontrakt af 15. august 2007 har overdraget opgaven med at kontrollere, at vilkårene for parkering på det omhandlede område overholdes, og at forestå administrationen i den forbindelse.

Det fremgår af den nævnte kontrakts § 2, at det private selskab står for opgaven med udstedelse af kontrolafgifter. Ledelsen på Odense Universitetshospital har dog ubegrænset ret til at annullere pålagte

kontrolafgifter, jf. kontraktens § 8. Det er ligeledes i § 8 bestemt, at klager over udstedte kontrolafgifter skal indgives til det private selskab.

2. Færdselslovens anvendelsesområde

2.1. Lovgrundlaget

§ 1 i færdselsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1386 af 11. december 2013 med senere ændringer, har følgende ordlyd:

’§ 1. Loven gælder, hvor andet ikke er bestemt, for færdsel på vej, som benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter. ’

’Vej’ er i færdselslovens § 2, nr. 27, defineret som vej, gade, cykelsti, fortov, plads, bro, tunnel, passage, sti eller lignende, hvad enten den er offentlig eller privat.

Bestemmelserne i § 1 og § 2, nr. 27, i den gældende færdselslov svarer til § 1 og § 2, nr. 1, i den tidligere gældende færdselslov (lov nr. 153 af 24. maj 1955). I betænkning nr. 91 fra 1954 angående revision af færdselsloven og loven om motorkøretøjer, som dannede grundlag for fremsættelse af lovforslag nr. L 27, folketingssamling 1954-55, der førte til vedtagelsen af 1955-loven, er der på side 38 anført følgende:

’Lovens regler gælder alle steder, hvor der foregår almindelig færdsel, uanset om man i dagligt sprog vil betegne den som vej, gade, plads, bro, tunnel, passage, sti eller lignende. ’

Vedrørende vurderingen af, om der er tale om almindelig færdsel, er der desuden i betænkningen på side 38 anført følgende:

’[...] der må altså lægges vægt på de faktiske forhold, og der må kræves en mere almindelig benyttelse, men det er tilstrækkeligt, at et enkelt af færdselselementerne (fodgængere, cyklister, bilister) benytter vejen. ’

Det er på denne baggrund almindeligt antaget, at det afgørende for, om et areal er omfattet af afgrænsningen i færdselslovens § 1, er, om arealet benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter. Der må således lægges vægt på de faktiske forhold, og der må kræves en mere almindelig benyttelse, men det er tilstrækkeligt, at et enkelt af færdselselementerne – f.eks. fodgængere, cyklister eller bilister – benytter arealet.

2.2. Retspraksis

Domstolene har i en række tilfælde taget stilling til, om færdselsloven finder anvendelse på konkrete områder. Som eksempler på afgørelser, hvor det er konstateret, at et område *er omfattet* af færdselsloven, kan bl.a. nævnes følgende:

I UfR 1951.814/2 V fandt landsretten, at færdselsloven fandt anvendelse på et kaserneområde, uanset at der ved kasernens indkørsler var anbragt vagtposter, hvortil der skulle ske henvendelse, for at man kunne få adgang til kasernens grund.

UfR 1956.289 H angik en cigarhandler, som i en årrække om eftermiddagen fra arbejdere, der var på vej hjem fra deres job hos en virksomhed på Refshaleøen, havde modtaget bestilling på spiritus til levering næste dag i frokostpausen, hvorefter han til det aftalte tidspunkt afleverede de bestilte varer til de pågældende fra sin bil på Refshalevej ud for virksomhedens marketenderi, i hvilket udskænkning af akvavit som hovedregel ikke fandt sted. På foranledning af virksomhedens ledelse forbød Københavns Havnevæsen, der ejede og administrerede det pågældende vejstykke, denne benyttelse af vejen. Højesterets flertal udtalte følgende:

’Det er for Højesteret oplyst, at vejen efter overenskomsten i 1926 i en længere årrække har været åben for almindelig færdsel, og det er ikke gjort gældende, at appellantens udlevering af bestilte varer har været til gene for færdselen. Når dernæst henses til, at appellantens benyttelse af vejen ikke går ud over, hvad der omfattes af almindelig færdsel, og til, at de indstævnte ikke med deres påstand overfor appellantens forfølger formål, som det naturligt påhviler dem at varetage, findes de indstævnte ikke at kunne forbyde appellantens udlevering af bestilte varer på vejen. ’

I UfR 1958.385 V fandt landsretten, at færdselsloven fandt anvendelse på en militær flyveplads, hvor der ved indgangen var anbragt et skilt med påskriften ’Militært område. Adgang forbudt’, men hvortil fremmede vogne faktisk havde adgang.

I UfR 1966.205 Ø blev det lagt til grund, at en indkørselsvej til en virksomhed, hvor der var afspærret, og hvor ind- og udkørslen blev kontrolleret, var omfattet af færdselslovens område, da der i det hele foregik en sådan trafik inden for det lukkede område, at vejen blev benyttet til almindelig færdsel.

I UfR 2005.3308 Ø lagde landsretten til grund, at færdselsloven fandt anvendelse på en byggeplads, som var en del af et parkeringsareal, der var afskærmet fra den øvrige parkeringsplads med et flytbart hegn mod vest. Mod nord var der et autoværn. Mod øst og syd var pladsen alene afgrænset fra offentlig vej ved et ca. 20-25 m bredt græsareal, hvorfra der var fri adgang til byggepladsen. Landsretten tiltrådte, at den del af parkeringspladsen, hvor kørslen foregik, ikke havde været således lukket for almindelig færdsel, at færdselsloven ikke fandt anvendelse, og lagde herved vægt på, at der fra øst og syd var fri adgang for gående og cyklister til det areal, hvor kørslen fandt sted.

UfR 1961.369 H og UfR 2012.605 H, som er nævnt i Folketingets Ombudsmands henvendelse til Justitsministeriet, bygger på en forudsætning om, at færdselsloven finder anvendelse på henholdsvis en parkeringsplads i Bredgade i København forbeholdt den franske ambassade og en vej udlagt som gågade i København.

Som eksempler på afgørelser, hvor det er konstateret, at et område *ikke er omfattet* af færdselsloven, kan bl.a. nævnes følgende:

I UfR 1959.705/1 V fandt landsretten, at en grusvej og en markvej på en flyvestations afspærrede terræn, der periodevis benyttedes til militærkørsel, men aldrig til civil kørsel, og som var eneste adgangsvej til et ubemandet batteri, ikke var omfattet af færdselsloven.

I UfR 1975.1083 H fandt Højesteret, at færdselsloven ikke fandt anvendelse på en del af betondækket over et parkeringsanlæg, som var under opførelse, hvor byggearbejdet var i gang, og hvor der kørtes med en truck.

I UfR 2011.870 V fandt landsretten, at færdselsloven ikke fandt anvendelse på en grusvej, som var den eneste adgangsvej til en grusgrav. Grusvejen var lukket med en bom uden for grusgravens åbningstid, og i åbningstiden var der alene færdsel ad grusvejen af lastbiler med ærinde til grusgraven. Der kom gennemsnitligt mellem 50-100 lastbiler i grusgraven om dagen, og disse lastbiler kom hovedsageligt fra en fast kundekreds på 10-20 vognmænd.

3. Reguleringen af parkering på færdselslovens anvendelsesområde

3.1. Hvad der i færdselsloven generelt skal forstås ved parkering, er fastsat i færdselslovens § 2, nr. 17. Heraf fremgår:

’Parkering: enhver hensætning af et køretøj med eller uden fører. Standsning kortere end 3 minutter, standsning for af- eller påstigning samt af- og pålæsning af gods anses dog ikke for parkering. Et køretøj, som hensættes, fordi det på grund af uheld eller teknisk fejl ikke er i stand til at fortsætte kørslen ved egen kraft eller ikke er i stand til at fortsætte kørslen forsvarligt, anses for parkeret, 18 timer efter at det er hensat. ’

Reguleringen af parkering på færdselslovens anvendelsesområde afhænger i øvrigt nærmere af, om der er tale om offentlig vej, privat fællesvej eller rent privat vej. Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til vedlagte udtalelse fra Transportministeriet, hvorunder vejlovene hører, hvor bl.a. følgende er anført:

’Vejstatus

Offentlige veje

Ved offentlige veje forstås de veje, gader, broer og pladser, der er åbne for almindelig færdsel, og som administreres af stat, eller kommune i henhold til vejloven. Det følger af denne lovs § 1.

Kommunalbestyrelsen bestemmer, hvilke nye kommuneveje der skal anlægges, og hvilke bestående kommuneveje der skal nedlægges. Det følger af vejlovens § 23.

Indtil 1. april 1972 skulle der ved offentlige veje forstås de veje m.m., der var optaget på kommunens vejfortegnelse, jf. § 8 i den dagældende vejbestyrelseslov. Det var således kun veje optaget på denne fortegnelse, der var offentlige.

For at en vej i dag er offentligt vejareal, er det derfor en forudsætning, at vejen enten før 1. april 1972 var optaget i kommunens vejfortegnelse i henhold til § 8 i den dagældende vejbestyrelseslov eller efterfølgende er optaget som offentligt vejareal af kommunen i medfør af beslutning eller afgørelse truffet efter vejlovens § 23.

Det er således i dag ikke en gyldighedsbetingelse, at en offentlig vej er optaget på den i vejlovens § 8 nævnte vejfortegnelse. Det er alene et af flere indicier for vejens retlige status.

Offentlige veje skal udskilles af matriklen, jf. vejlovens § 88, stk. 1, og § 89, stk. 1. I vejbestyrelseslovens § 12 fandtes en tilsvarende bestemmelse.

At en vej er udskilt af matriklen er derfor endnu et indicium for, at vejen er en offentlig vej.

Hvis en vej ikke er en offentlig vej, kan den være en privat fællesvej.

Private fællesveje

Ved 'private fællesveje' forstås veje, gader, broer og pladser, der ikke er offentlige veje, der tjener som færdselsareal for en anden ejendom end den ejendom, som vejen ligger på. Det er endvidere en betingelse, at ejendommene ikke ejes af samme person/personkreds. Det fremgår af privatvejslovens § 10, nr. 3.

Kommunen skal optage private fællesveje og udlagte private fællesveje i byer og bymæssige områder på en vejfortegnelse, der skal offentliggøres. Det fremgår af privatvejslovens § 25, stk. 1.

Om en vej er en privat fællesvej, afgøres alene af definitionen i privatvejslovens § 10, nr. 3. Det forhold, at den er optaget på kommunens fortegnelse over private fællesveje, er således ikke det afgørende bevis for vejens retlige status.

Det areal, som private fællesveje ligger på, er normalt ikke udskilt af matriklen.

Private veje

Hvis en vej hverken er en offentlig vej eller en privat fællesvej, er vejen en rent privat vej.

Private veje er som udgangspunkt ikke omfattet af vejlovgivningen.

Dog indeholder privatvejslovens kapitel 3, §§ 6-9, en række bestemmelser om istandsættelse og vedligeholdelse af private veje, hvis de opfylder en række betingelser. Det ændrer dog ikke på vejenes status som rent private. '

3.2. Der findes i færdselslovens §§ 28 og 29 generelle bestemmelser om, hvor og hvordan parkering og standsning, som sker på lovens anvendelsesområde, må finde sted. Lovens §§ 28 og 29 omfatter såvel offentlig vej som privat fællesvej og rent privat vej.

Herudover er der i færdselslovens § 92 hjemmel til, at vejbestyrelsen eller kommunalbestyrelsen med samtykke fra politiet kan foretage forskellige vejindskrænkninger for henholdsvis offentlig vej og privat fællesvej, herunder om parkering. § 92, stk. 1, nr. 1, har følgende ordlyd:

'Vejbestyrelsen for en offentlig vej kan med samtykke fra politiet træffe færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning. Kommunalbestyrelsen kan som vejmyndighed for en privat fællesvej omfattet af afsnit III i lov om private fællesveje, jf. lovens § 3, stk. 1 og 2, med samtykke fra politiet træffe tilsvarende bestemmelser. Der kan bl.a. træffes bestemmelse om

1) parkering og standsning,

2) [...]'

I lov nr. 1537 af 21. december 2010 om private fællesveje med senere ændringer (privatvejsloven) er der fastsat følgende:

'§ 3. Reglerne i afsnit III (byreglerne) finder anvendelse i områder, der er byzone, jf. lov om planlægning, og i Københavns Kommune, jf. dog stk. 3.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at byreglerne også skal finde anvendelse i sommerhusområder, jf. lov om planlægning, og afgrænsede områder i landzone, jf. lov om planlægning, når disse områder har bymæssig karakter eller der i disse områder forventes en byudvikling, som gør det hensigtsmæssigt, at byreglerne finder anvendelse.

[...]

§ 57. Grundejerne må ikke foretage ændringer ved en privat fællesvejs indretning eller anlæg, afspærre vejen eller etablere eller ændre foranstaltninger med henblik på regulering af færdslen uden kommunalbestyrelsens og politiets godkendelse.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan med politiets samtykke, jf. færdselslovens §§ 92, 92 a og 100, bestemme, at der på en privat fællesvej skal foretages ændringer og foranstaltninger som nævnt i stk. 1. Kommunen afholder udgifterne hertil.

Stk. 3-6. [...]. '

De foranstaltninger, der iværksættes efter færdselslovens § 92, skal som udgangspunkt tilkendes ved afmærkning i overensstemmelse med de bestemmelser, der fastsættes i medfør af færdselslovens § 95, stk. 1 og 3 (om færdselstavler mv.), medmindre bestemmelserne håndhæves af politiet på stedet, jf. § 92 c, stk. 4. En foranstaltning efter § 92, stk. 1, nr. 1, om parkering og standsning, som ikke er begrænset til en bestemt vejstrækning, og som regulerer parkering og standsning med påhængskøretøjer, køretøjer med tilladt totalvægt over 3.500 kg eller særligt indrettede køretøjer, eller som alene udvider det område, hvor der lovligt kan parkeres eller standses, kan imidlertid i stedet offentliggøres i en lokal bekendtgørelse, jf. § 92 c, stk. 4, 2. pkt.

3.3. I lov nr. 1048 af 3. november 2011 om offentlige veje med senere ændringer (vejloven) er der i § 107 fastsat følgende:

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

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

Stk. 3. Transportministeren udsteder efter forhandling med justitsministeren regler om dokumentation for betalt parkering. '

3.4. I rapporten 'Bedre forbrugerbeskyttelse på parkeringsområdet' afgivet i juni 2013 af en arbejdsgruppe nedsat under Justitsministeriet er vejlovens regler om parkeringsafgift beskrevet nærmere. Af pkt. 2.4.2.2.5, side 62 f., fremgår følgende:

'Lov om offentlige veje [...] indeholder i § 107 grundlaget for, at en kommune kan kræve betaling for parkering på offentlige veje. I [den tidligere gældende bestemmelse] benyttes ordene 'afgift' og 'parkeringsafgift', hvilket imidlertid ikke må forveksles med den parkeringsafgift, som kan pålægges efter færdselsloven for overtrædelse af parkeringsreglerne.

Efter vejlovens § 107, stk. 1, kan vejbestyrelsen for det første lade opkræve en afgift (betaling) for benyttelse af særligt indrettede offentlige parkeringspladser og til dækning af udgifterne ved indretningen og driften heraf, herunder udøvelsen af tilsyn med de parkerede motorkøretøjer. Dernæst kan vejbestyrelsen efter § 107, stk. 2, i samråd med politiet bestemme, at der på offentlige veje, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer er ønskelig, opkræves en parkeringsafgift (betaling), der kan sættes i forhold til det tidsrum, i hvilket motorkøretøjerne holdes parkeret.

[...]

Vejlovens § 107, stk. 2, er imidlertid i praksis blevet anvendt som bemyndigelse til ikke blot at etablere betalingsparkeringsordninger, men også en hjemmel til at udstede lokale bestemmelser herom. F.eks. har Københavns Kommune med henvisning til vejlovens § 107, stk. 2, udstedt bekendtgørelse af 27. maj 2005 om standsning og parkering i København og fastsat følgende bestemmelse i § 7:

[...]

Arbejdsgruppen har noteret sig, at vejlovens § 107, stk. 2, i praksis er blevet fortolket som en bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om betalingsparkering. Arbejdsgruppen foreslår imidlertid på den anførte baggrund, at der i vejlovens § 107 indsættes en udtrykkelig bestemmelse, hvorefter transportministeren bemyndiges til at udstede nærmere regler herom. '

På baggrund heraf blev der ved lov nr. 169 af 26. februar af 2014 om ændring af færdselsloven og lov om offentlige veje (Forhøjelse af afgiften for parkering til gene for personer med handicap m.v. og bedre forbrugerbeskyttelse på parkeringsområdet) indsat den gældende bestemmelse i vejlovens § 107, stk. 3, hvorefter transportministeren efter forhandling med justitsministeren udsteder regler om dokumentation for betalt parkering.

3.5. Om muligheden for i videre udstrækning på privatretligt grundlag at regulere parkering på rent private veje bemærkes, at der under pkt. 4.1 i ovennævnte rapport 'Bedre forbrugerbeskyttelse på parkeringsområdet' er anført følgende:

'Etablering af parkeringsrestriktioner og udførelse af parkeringskontrol på en privat parkeringsplads er som udgangspunkt et rent privatretligt anliggende [understregning foretaget her]. Ejeren af et privat område kan således som udgangspunkt selv beslutte, om der skal gælde særlige vilkår med hensyn til adgang til parkering og standsning af køretøjer, dog med respekt af eventuelle privatretlige begrænsninger, f.eks. rettigheder, der er tinglyst på ejendommen. En person, der har etableret en parkeringsplads på sin

ejendom, vil endvidere som led i sin almindelige rådighed over ejendommen kunne bestemme vilkårene for brugen af parkeringspladsen, herunder f.eks. hvad der skal gælde med hensyn til parkeringstid og betaling herfor, eller i hvilket omfang havarerede køretøjer kan hensættes på pladsen. Der vil endvidere kunne bestemmes, at der opkræves et beløb (en 'afgift') for overtrædelse af de pågældende vilkår for parkering.

De vilkår, som den, der ejer en privat parkeringsplads, har opstillet for brugen heraf, bliver alene bindende for en bilist, hvis der indgås en aftale herom mellem parterne. Når en bilist parkerer på et sådant privat område, antages det imidlertid, at bilisten som udgangspunkt accepterer de opstillede parkeringsrestriktioner og -vilkår (ved en såkaldt kvasidisposition). Dette gælder dog kun, hvis vilkårene ikke generelt vurderet er urimelige, og alene, hvis vilkårene fremgår af skiltningen på en klar og forståelig måde på det pågældende sted. Men hvis disse betingelser er opfyldt, er der indgået en retlig bindende privatretlig aftale om parkering på grundlag af de pågældende vilkår. Det beror herefter på en aftaleretlig fortolkning og vurdering af parkeringsvilkårene og skiltningens beskaffenhed, om det i et konkret tilfælde vil være berettiget at opkræve en parkeringsafgift. '

Rapporten dannede grundlag for fremsættelse af lovforslag nr. L 54, folketingsamling 2013-14, som førte til vedtagelsen af ovennævnte lov nr. 169 af 26. februar af 2014 om ændring af færdselsloven og lov om offentlige veje (Forhøjelse af afgiften for parkering til gene for personer med handicap m.v. og bedre forbrugerbeskyttelse på parkeringsområdet). Med loven indsattes § 122 c om kontrolafgifter ved parkering på privat område, jf. nedenfor under pkt. 5.

Ud over færdselslovens § 122 c indeholder færdselsloven ikke bestemmelser, som nærmere regulerer den privatretlige anvendelse af et privat område til parkering.

4. Håndhævelse af færdselslovens standsnings- og parkeringsregler

4.1. Kontrolafgift for overtrædelse af færdselslovens regler om standsning og parkering

4.1.1. Der er i færdselslovens § 121, stk. 1, fastsat følgende:

'§ 121. Politiet kan pålægge en afgift for overtrædelse af:

- 1) § 28, stk. 2, 1. pkt.,
- 2) § 28, stk. 3,3)
- 3) § 29, stk. 1, nr. 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9 og 10, og stk. 2,
- 4) § 29, stk. 3, nr. 1, nr. 2 for så vidt angår parkering ud for ind- og udkørsel til og fra ejendom, nr. 3 og 4,
- 5) standsnings- eller parkeringsforbud, der angives ved afmærkning,
- 6) de bestemmelser om parkering i opholds- og legeområder, der udfærdiges i medfør af § 40,
- 7) standsnings- eller parkeringsforbud, der fastsættes efter §§ 92 og 92 d, selv om forbuddet ikke angives ved afmærkning,
- 8) andre bestemmelser om standsning eller parkering, der fastsættes i medfør af §§ 92, 92 d og 93, og

9) de bestemmelser om benyttelse af parkometre, parkeringsautomater eller lignende, der udfærdiges i medfør af § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje. ’

I forarbejderne til bestemmelsen i færdselslovens § 121 er der anført følgende jf. bemærkninger til § 120 i lovforslag nr. L 17, folketingssamlingen 1975-76:

’Ifølge de gældende regler kan politiet pålægge afgift for overtrædelse af (1) lokale standsnings- og parkeringsrestriktioner, som fastsættes i medfør af færdselslovens § 57, stk. 3 (§ 91 i lovforslaget), (2) bestemmelser om anvendelse af parkeringsskiver, jfr. færdselslovens § 57 a (§ 92 i lovforslaget), og (3) bestemmelser om benyttelse af parkometre, jfr. nu § 107 i lov om offentlige veje.

Den gennemførte afkriminalisering af de nævnte standsnings- og parkeringsovertrædelser, som blev gennemført med virkning fra 1. april 1973, har virket fuldt tilfredsstillende, og derfor foreslås i stk. 1 en udvidelse af de afgiftspålagte overtrædelser.

En sådan udvidelse, der er foreslået af politidirektøren i København, vil indebære den fordel, at kontrollen med bestemmelsernes overholdelse kan overlades parkeringskontrollørerne i de områder, hvor disse virker, jfr. § 121 i lovforslaget. Herved opnås en yderligere effektivisering af parkeringskontrollen samtidig med, at der sker en yderligere frigørelse af politiuddannet personale. I dag findes der alene et parkeringskorps i det storkøbenhavnske område, men justitsministeriet arbejder mod en udvidelse af ordningen til andre byer i Danmark. ’

4.1.2. Pålæggelse af parkeringsafgifter efter færdselslovens § 121 er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Meddelelse om afgørelsen gives ved, at afgiften udskrives og anbringes på køretøjet eller overgives til føreren, jf. færdselslovens § 121, stk. 3. Der henvises herved til pkt. 1 de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. L 174, folketingssamlingen 2001-02, samt Folketingets Ombudsmands udtalelse i [FOB 2001.588](#).

Ved lov nr. 341 af 16. maj 2001 om ændring af færdselsloven (Afgørelse om pålæggelse af standsnings- og parkeringsafgift) blev afgørelser om pålæggelse af en parkeringsafgift undtaget fra forvaltningslovens § 19 om partshøring, jf. færdselslovens § 121, stk. 2. Af forarbejderne til bestemmelsen, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 1, i ovennævnte lovforslag nr. L 174, fremgår bl.a. følgende:

’Det er alene hensigten at undtage selve pålæggelsen af afgift fra den almindelige partshøringspligt. Såfremt der efterfølgende fremføres indsigelser over for myndigheden, og der ved myndighedens behandling heraf fremkommer nye oplysninger, forudsættes der iværksat partshøring, inden der træffes afgørelse vedrørende indsigelserne. ’

4.2. Kompetencen til at pålægge kontrolafgift efter færdselsloven

4.2.1. Færdselslovens § 122 a har følgende ordlyd:

’§ 122 a. Justitsministeren kan bestemme, at kontrollen med overholdelse af de bestemmelser, der nævnes i § 121, stk. 1, helt eller delvist overlades til kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan efter aftale bemyndige en anden kommunalbestyrelse til helt eller delvist at varetage den parkeringskontrol, som i medfør af stk. 1 overlades til kommunalbestyrelsen.

Stk. 3. [...]’

I medfør af § 122 a, stk. 1, har justitsministeren udstedt bekendtgørelse nr. 972 af 17. oktober 2005 om kommunal parkeringskontrol, hvor det i § 1 er bestemt, at kontrollen med overholdelse af de bestemmelser, der er nævnt i færdselslovens § 121, stk. 1, foruden politiet også kan varetages af kommunalbestyrelsen.

En bestemmelse svarende til færdselslovens § 122 a er oprindeligt indsat i færdselsloven ved lov nr. 942 af 27. december 1991 (Kommunal parkeringskontrol). Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår følgende, jf. pkt. 3.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 135, folketingssamlingen 1991-92:

’Det er Justitsministeriets opfattelse, at der er en række parkeringsbestemmelser, hvor kontrollen helt vil kunne overlades til et kommunalt parkeringskorps. Det drejer sig om kontrollen med de afgiftsbelagte parkeringspladser og reglerne om anvendelse af parkeringsskiver.

Kontrollen med visse standsnings- og parkeringsbestemmelser forudsætter udøvelse af et særligt skøn over den konkrete parkerings eller standsnings lovlighed. Det drejer sig bl.a. om, hvorvidt parkering kan ske i venstre side af vejen. Kontrollen med sådanne bestemmelser er efter Justitsministeriets opfattelse en politimæssig opgave, hvorfor alene politiet bør varetage kontrollen.

Justitsministeriet finder, at kontrollen med de øvrige standsnings- og parkeringsbestemmelser bør kunne udøves af såvel politiet som af et kommunalt parkeringskorps. Det drejer sig i første række om standsnings- og parkeringsforbud, der er angivet ved afmærkning. Herudover drejer det sig bl.a. om standsning og parkering ved fodgængerfelter, ved vejkryds og på fortove, cykelstier, helleanlæg og lignende. ’

Desuden fremgår følgende af bemærkningerne til det pågældende lovforslags § 1 (forslag til færdselslovens § 122 a):

’Mens færdselslovens § 122 indeholder hjemmel til at overdrage kontrollen med parkeringsreglerne til kontrollører ansat under politiet, åbner den foreslåede bestemmelse mulighed for, at parkeringskontrollen kan overdrages til en kommune.

Med udtrykket helt eller delvis menes dels, at der er kontrolopgaver, der er nævnt i § 121, der ikke kan overlades til kommunalbestyrelsen, dels at der er kontrolopgaver, der kan overlades til kommunalbestyrelsen samtidig med, at de fortsat kan udøves af politiet, jf. de almindelige bemærkninger pkt. 3.2.2. ’

4.2.2. Færdselslovens § 122 a fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 303 af 19. april 2006 (Sikkerhedsudstyr, samarbejde om kommunal parkeringskontrol m.v.). I den forbindelse blev også det nuværende stk. 2 indsat i bestemmelsen. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår følgende, jf. pkt. 5.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 85, folketingssamlingen 2005-06:

’Justitsministeriet finder det hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelser har mulighed for i vidt omfang at samarbejde om varetagelsen af kommunal parkeringskontrol.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at indgåelse af samarbejdsaftaler om kommunal parkeringskontrol giver kommunerne mulighed for at tilrettelægge opgavevaretagelsen forbundet med parkeringskontrol mere smidigt. Samarbejdsaftaler vil kunne lette administrationen af området, ligesom de kan sikre en mere effektiv ressourceudnyttelse.

Det foreslås derfor i § 122 a, stk. 2, at fastsætte, at en kommunalbestyrelse efter aftale kan bemyndige en anden kommunalbestyrelse til helt eller delvis at varetage den kommunale parkeringskontrol på kommunens område.

Efter forslaget vil to (eller flere) kommunalbestyrelser således kunne indgå aftale om, at en af kommunalbestyrelserne helt eller delvis varetager udøvelsen af kommunal parkeringskontrol på den andens (eller de andres) vegne.

En kommunalbestyrelse vil f.eks. kunne lade en anden kommunalbestyrelse varetage den kommunale parkeringskontrol således, at parkeringskontrollører ansat i den bemyndigede kommune pålægger parkeringsafgifter i den delegerende kommune. Endvidere vil en kommunalbestyrelse eksempelvis kunne lade en anden kommunalbestyrelse varetage sagsbehandlingsopgaver i forbindelse med udøvelsen af kommunal parkeringskontrol.

[...]

Som det er fremgået, vil en kommunalbestyrelse således efter forslaget kunne bemyndige en anden kommunalbestyrelse til at udføre opgaver i forbindelse med udøvelse af kommunal parkeringskontrol, herunder opgaver der indebærer udøvelse af myndighedskompetence.

Den kommunalbestyrelse, der i henhold til forslaget bemyndiger en anden kommunalbestyrelse til at udføre (myndigheds)opgaver i forbindelse med udøvelse af kommunal parkeringskontrol, bevarer det overordnede ansvar for opgavens udførelse.

[...]

Det skal endelig bemærkes, at lovforslaget alene indeholder hjemmel til, at en kommunalbestyrelse kan bemyndige en anden kommunalbestyrelse til at varetage opgaver forbundet med udøvelse af kommunal parkeringskontrol. Det vil således ikke være muligt at delegere opgavevaretagelsen for så vidt angår myndighedsopgaver til andre myndigheder eller private [understregning foretaget her]. ’

5. Parkeringsafgift pålagt på rent privatretligt grundlag

5.1. Som nævnt under pkt. 3.5 er adgangen til at regulere brugen af rent private veje til parkering – ved siden af færdselslovens regler om standsning og parkering samt pålæggelse af standsnings- og parkeringsafgifter – som udgangspunkt baseret på et privatretligt forhold (en aftale) mellem parkanten og ejeren af parkeringsområdet. Det samme gør sig gældende, for så vidt angår opkrævningen af en parkeringsafgift ved overtrædelse af de vilkår for parkeringen, som måtte være fastsat i aftalen om parkering. Der kan i den forbindelse også henvises til f.eks. dommen i UfR 2014.1719 H.

Dommen i UfR 2004.218 V vedrører spørgsmålet om anvendelsen på et privat butikscenters parkeringsplads af færdselslovens § 121, stk. 4, hvorefter ejeren (brugeren) af et køretøj hæfter for betaling af en afgift pålagt køretøjet efter § 121, stk. 1, jf. ovenfor under pkt. 4.1. En person havde med en bil indregistreret til et selskab ikke overholdt parkeringsvilkårene på stedet og blev pålagt en afgift. Landsretten fandt ikke grundlag for at pålægge selskabet som ejer af bilen hæftelse for afgiften, idet afgiften alene påhvilede føreren af bilen. Af landsrettens begrundelse og resultat fremgår bl.a.:

'Bestemmelsen i færdselslovens § 121, stk. 4, angår parkeringer, der finder sted på færdselslovens område. For så vidt angår sådanne parkeringer er der ved bestemmelsen tilvejebragt særskilt hjemmel for ejerens hæftelse for betalingen af parkeringsafgifter. Der er ikke grundlag for at slutte analogt fra denne bestemmelse til parkeringer uden for færdselslovens område, da der hverken i bestemmelsens ordlyd eller forarbejder er holdepunkt herfor [understregning foretaget her]. '

5.2. Tidligere har parkering på rent privat grundlag ikke været reguleret i færdselsloven.

Ved lov nr. 169 af 26. februar af 2014 om ændring af færdselsloven og lov om offentlige veje (Forhøjelse af afgiften for parkering til gene for personer med handicap m.v. og bedre forbrugerbeskyttelse på parkeringsområdet) blev § 122 c indsat i færdselsloven. Bestemmelsen trådte i kraft den 1. marts 2014 og har følgende ordlyd:

'§ 122 c. Kontrolafgift ved parkering på offentligt tilgængeligt privat område kan, medmindre der gælder et generelt og tydeligt markeret forbud mod parkering på området, kun pålægges, hvis dette på stedet tydeligt er tilkendegivet.

Stk. 2. Justitsministeren fastsætter regler om, hvordan tilkendegivelse efter stk. 1 skal gives. Justitsministeren fastsætter endvidere regler om, hvilke oplysninger den, der udsteder en kontrolafgift, skal give om grundlaget for afgiften. '

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår følgende, jf. pkt. 10.2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 54, folketingssamling 201314:

'Arbejdsgruppen fremhæver, at afgifter for overtrædelser af parkeringsrestriktioner på offentligt tilgængelige private parkeringspladser som udgangspunkt pålægges på et rent aftaleretligt grundlag.

[...]

Arbejdsgruppen anbefaler nærmere, at de regler, som udstedes med hjemmel i den foreslåede bestemmelse, skal finde anvendelse på alle offentligt tilgængelige private parkeringspladser underlagt privatretlige regler [understregning foretaget her], som helt eller delvis stilles til rådighed for offentligheden generelt på en sådan måde, at der gælder en almindelig adgang til at parkere der, hvis de fastsatte vilkår, som danner grundlag for aftalen, overholdes, og hvor overtrædelse af parkeringsvilkårene kan medføre pålæggelse af kontrolafgift. Formålet med disse regler er så vidt muligt at sikre, at borgerne i alle tilfælde gøres klart, at de er ved at indgå en aftale om parkering og tydeligt informeres om parkeringsvilkårene på sådanne parkeringspladser. Derfor bør det efter arbejdsgruppens opfattelse ved alle steder, som det er naturligt at passere umiddelbart efter, at man med et motorkøretøj er kommet ind på de omfattede

parkeringspladser (i praksis ofte ved alle indkørsler), tydeligt markeres, at der gælder nærmere særlige vilkår. ’

Med hjemmel i færdselslovens § 122 c, stk. 2, er der udstedt bekendtgørelse nr. 202 af 28. februar 2014 om indgåelse af visse aftaler om parkering og udstedelse af kontrolafgifter på private parkeringsområder. Bekendtgørelsen indeholder krav til de oplysninger, som skal gives ved parkering på private parkeringsområder, samt den skiltning, der kræves ved parkering på offentligt tilgængelig parkeringsplads, hvor parkering helt eller delvist er underlagt rent privatretlige regler.

5.3. Ud over, at betingelserne i § 122 c og den nævnte bekendtgørelse skal overholdes, for at der kan opkræves en kontrolafgift for overtrædelse af vilkårene for parkering på rent privatretligt grundlag, er en sådan parkering fortsat alene reguleret af den almindelige aftaleret.

6. Transportministeriets besvarelse af 14. juni 2011 af spørgsmål nr. 1089 (Alm. del) fra Folketingets Trafikudvalg

I Folketingets Trafikudvalgs spørgsmål nr. 1089 (Alm. del), folketingssamlingen 2010-11, som er nævnt i Folketingets Ombudsmands henvendelse til Justitsministeriet, blev transportministeren spurgt om, hvilke muligheder ministeren ser for, at offentlige institutioner som f.eks. sygehusene pålægges, at deres parkeringsarealer ikke må udbydes til private parkeringsfirmaer, at deres parkeringsarealer skal være forbeholdt institutionens ansatte og andre med et ærinde på institutionen som f. eks. pårørende til patienter på et sygehus, og at eventuelle indtægter fra et parkeringsanlæg skal komme institutionens ansatte og brugere til gode. I Transportministeriets besvarelse af 14. juni 2011 af spørgsmålet er der anført følgende:

’Spørgsmålet vedrører administration af p-forhold på rent private arealer, som er ejet af offentlige institutioner. Spørgsmålet kan således ikke besvares efter vejlovgivningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har dog oplyst følgende:

’Ledelsen af en offentlig institution, f.eks. ledelsen på et hospital, kan på ulovbestemt grundlag udstede generelle regler til regulering af retsforholdet mellem institutionen og dens brugere. En sådan anstaltsanordning må ikke være mere indgribende, end anstaltsformålet tilsiger. Ud over generelle regler kan anstaltsforholdet i sig selv danne grundlag for konkrete beslutninger i forhold til anstaltens brugere.

På den baggrund er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at en hospitalsledelse har adgang til at træffe beslutninger, der sikrer hospitalets hensigtsmæssige drift, herunder f. eks. at træffe beslutninger om anvendelse af et parkeringsareal og regulering af adgangen til at anvende parkeringsanlægget. For så vidt angår hospitaler ser Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke behov for yderligere regulering’. ’

7. Justitsministeriets bemærkninger

7.1. Færdselslovens anvendelsesområde

Det afgørende for, om færdselsloven finder anvendelse på området ved Odense Universitetshospital, er, om arealet benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter. Områdets ejerforhold og

vejretlige status har derimod ikke betydning for, om færdselsloven finder anvendelse, jf. herved pkt. 2 ovenfor.

Om parkeringsområdet ved Odense Universitetshospital og lignende områder, der er ejet af regionerne og af staten, er omfattet af færdselsloven, må bero på en konkret vurdering af, om der er adgang til områderne, og om der foregår 'almindelig færdsel'. Spørgsmålet vil i sidste instans skulle afgøres af domstolene.

Det er imidlertid på det foreliggende grundlag og i lyset af det, der er anført ovenfor under pkt. 2, Justitsministeriets vurdering, at færdselsloven finder anvendelse på parkeringsområdet ved Odense Universitetshospital. Dette indebærer, at alle bestemmelser i færdselsloven, som ikke udtrykkeligt har et snævrere anvendelsesområde, finder anvendelse på området uanset det pågældende områdes ejerforhold og vejretlige status. Det gælder f.eks. de generelle bestemmelser i §§ 28 og 29 om standsning og parkering, som ikke har et sådant snævrere anvendelsesområde. Ordensmæssige grunde taler også herfor, idet der efter Justitsministeriets opfattelse i en række sammenhænge er et naturligt behov for at kunne håndhæve visse af færdselslovens bestemmelser, herunder om f.eks. standsning og parkering, ikke kun på f.eks. offentlig vej eller privat fællesvej, men også på rent privat område.

Derimod må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at vejlovens § 107 (som hører under Transportministeriet) om kommuners opkrævning af betaling for parkering på særligt indrettede offentlige parkeringspladser, ikke finder anvendelse på den del af området, som har vejretlig status af rent privat vej, idet rent private veje ikke er omfattet af vejlovgivningen, jf. Transportministeriets udtalelse ovenfor under pkt. 3.

7.2. Muligheden for at regulere anvendelsen af området

7.2.1. I forhold til spørgsmålet om, hvilke konsekvenser det har for Region Syddanmarks mulighed for at regulere anvendelsen af områderne til brug for parkering, når færdselsloven finder anvendelse, bemærkes, at dette afhænger af områdets vejretlige status. Der henvises i den forbindelse til det, der er anført ovenfor under pkt. 3.

Transportministeriet har i sin vedlagte udtalelse anført følgende om den vejretlige status for parkeringsområdet omkring Odense Universitetshospital:

'Området omkring OUH

OUH [Odense Universitetshospital] ligger på en række forskellige matrikler, særligt matr. nr. 1cc, 1 aap, 1 aay, 1 aaq, 1 abi, 1 afd, 1 afy og 1 øu.

Af indsendt kort fra Odense Kommune fremgår det, at Kløvermarksvej, Falen, Heden, Solfaldsvej og J. B. Winsløws Vej alle er offentlige veje, jf. definitionen herpå i vejlovens § 1. Kortet er vedlagt.

På de matrikler, hvor OUH har adresse, er vejene derimod rent private veje.

På de øvrige matrikler er der tillige tale om rent private veje, undtagen en privat fællesvej, der ligger på matr.nr. 1 aeg (ved Hunderupskolen). '

7.2.2. Som anført ovenfor under pkt. 3.2 kan et område, som har vejretlig status af offentlig vej eller privat fællesvej, med hjemmel i færdselslovens § 92, stk. 1, nr. 1, indrettes til brug for parkering efter vejbestyrelsens henholdsvis kommunalbestyrelsens bestemmelse med samtykke fra politiet. Med hjemmel i færdselslovens § 121, stk. 1, nr. 5, 7 og 8, kan der pålægges afgift for overtrædelse af standsnings- eller parkeringsforbud, der angives ved afmærkning samt parkerings- eller standsningsforbud eller andre bestemmelser om standsning eller parkering fastsat i medfør af § 92.

For så vidt angår et parkeringsareal, som er etableret på rent private veje, kan ejeren af arealet med respekt for eventuelle privatretlige indskrænkninger som udgangspunkt selv beslutte, i hvilket omfang der – ved siden af færdselslovens regler om standsning og parkering samt opkrævning af standsnings- og parkeringsafgift – skal etableres parkering og ske betaling herfor, jf. ovenfor under pkt. 3.5. Dette sker på et privatretligt grundlag efter de almindelige aftaleretlige regler. Sådanne arealer er som rent private veje ikke omfattet af færdselslovens § 92, stk. 1, nr. 1, der efter sin ordlyd alene omhandler offentlige og private fællesveje.

7.2.3. Det følger af færdselslovens § 121, stk. 1, at pålæggelse af afgifter for overtrædelse af færdselslovens bestemmelser om standsning og parkering er en politiopgave. Efter § 122 a, stk. 1, kan opgaven dog overlades til kommunalbestyrelsen. Som det fremgår ovenfor under pkt. 4.2, indeholder færdselslovens § 122 a, stk. 2 – ud over muligheden for sideordnet delegation til en anden kommunalbestyrelse – et forbud mod at delegere kontrollen med de bestemmelser om standsning og parkering på færdselslovens område, som er nævnt i § 121, til private. Forbuddet omfatter ifølge forarbejderne 'myndighedsopgaver', hvilket i overensstemmelse med den almindelige forvaltningsretlige terminologi også omfatter pålæggelse af en parkeringsafgift, som er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. pkt. 4.1.2 ovenfor.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der ikke i færdselslovens § 122 a, stk. 2, eller bestemmelsens forarbejder eller i øvrigt holdepunkter for at antage, at delegationsforbuddet er begrænset i forhold til et givent områdes vejretlige status. Færdselslovens § 122 a, *stk. 1*, henviser desuden til 'kontrollen med overholdelse af de bestemmelser, der nævnes i § 121, stk. 1', hvilket er afgifter pålagt som følge af overtrædelse af færdselslovens bestemmelser om standsning og parkering (§ 121, stk. 1, nr. 1-8) samt vejlovens bestemmelse om betalingsparkering (§ 121, stk. 1, nr. 9).

Færdselslovens § 122 a må på den baggrund efter Justitsministeriets opfattelse forstås således, at bestemmelsen dels finder anvendelse på parkeringsafgifter, som pålægges for overtrædelse af færdselslovens generelle standsnings- og parkeringsbestemmelser i §§ 28 og 29 eller færdselsindskrænkninger om standsning og parkering efter § 92 på offentlige veje, private fællesveje og rent private veje, dels findes anvendelse på parkeringsafgifter, som pålægges for overtrædelse af eventuelle kommunale bestemmelser om betalingsparkering for offentlige veje efter vejlovens § 107, stk. 2. Som følge heraf er en kommune efter § 122 a, stk. 2, efter Justitsministeriets opfattelse afskåret fra at delegere kontrollen på færdselslovens anvendelsesområde (herunder på rent privat område) med overholdelse af de regler om standsning og parkering, som er nævnt i færdselslovens § 121, stk. 1, nr. 1-9, til et privat selskab.

7.2.4. Det er herefter et spørgsmål, om Region Syddanmark, som ejer af området ved Odense Universitetshospital på baggrund af en privatretlig råderet over området – ved siden af færdselslovens regler om standsning og parkering samt pålæggelse af standsnings- og parkeringsafgifter – kan fastsætte vilkår for områdets anvendelse, som danner grundlag for indgåelse af privatretlige aftaler (kvasiaftaler) om parkering på området, herunder opkræve kontrolafgift for manglende overholdelse af vilkårene i en sådan aftale. Dette spørgsmål må efter Justitsministeriets opfattelse bero på en vurdering af, hvilken virksomhed

myndigheden kan beskæftige sig med, herunder med udgangspunkt i almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om anstaltsbetragtninger mv. Justitsministeriet finder i den forbindelse ikke anledning til på dette punkt at udtale sig nærmere om rammerne for regionens virksomhed.

Det bemærkes i den forbindelse, at det ovenfor under pkt. 7.2.3 nævnte forbud mod delegation til private alene angår kontrollen på færdselslovens anvendelsesområde (herunder på rent privat område) med overholdelse af de regler om standsning og parkering, som er nævnt i færdselslovens § 121, stk. 1, nr. 1-9. Det nævnte forbud mod delegation er derimod efter Justitsministeriets opfattelse ikke til hinder for, at en myndighed kan overlade det til private at påse overholdelsen af eventuelle privatretlige aftaler om parkering, som myndigheden måtte have indgået (i det omfang myndigheden har adgang hertil, jf. ovenfor). Efter Justitsministeriets opfattelse ændrer ikrafttrædelsen af færdselslovens § 122 c (om de formkrav i form af krav til skiltning, der i givet fald gælder ved indgåelse af privatretlige aftaler om parkering) ikke herpå.

7.3. Færdselslovens 122 c om offentligt tilgængeligt privat område

Folketingets Ombudsmand har endelig anmodet Justitsministeriet om at udtale sig om, hvorvidt et offentligt ejet areal kan anses for et 'offentligt tilgængeligt privat område', jf. færdselslovens § 122 c, og har i den anledning henvist til Trafikministeriets besvarelse af 13. juni 2011 af spørgsmål nr. 1089 (Alm. del) fra Folketingets Trafikudvalget, hvor det er anført, at parkeringsarealer ejede af offentlige institutioner kan være rent private arealer, jf. pkt. 6 ovenfor.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at færdselslovens § 122 c, stk. 1, fastsætter krav om skiltning som betingelse for, at der kan opkræves kontrolafgift på 'offentligt tilgængeligt privat område'. Der henvises om bestemmelsens baggrund til pkt. 5.2 ovenfor. Der er med hjemmel i bestemmelsen udstedt bekendtgørelse nr. 202 af 28. februar 2014 om indgåelse af visse aftaler om parkering og udstedelse af kontrolafgifter på private parkeringsområder.

I forarbejderne til § 122 c anvendes i den forbindelse udtrykket 'ejereren' af de 'offentligt tilgængeligt private arealer'. Det er ikke udtrykkeligt anført i lovbemærkningerne, at ejeren kan være såvel offentlig som privat. Det er imidlertid efter bestemmelsens tilblivelseshistorie forudsat, at bestemmelsen finder anvendelse på alle offentligt tilgængelige private parkeringspladser underlagt privatretlige regler. Det afgørende for, om færdselslovens § 122 c (og den nævnte bekendtgørelse) finder anvendelse, er således efter Justitsministeriets opfattelse, om parkering på området er underlagt privatretlige regler.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at et 'offentligt tilgængeligt privat område' i færdselslovens § 122 c's forstand også kan være et område ejede af en offentlig institution. ”

Den 18. juli 2014 sendte jeg en kopi af Justitsministeriets udtalelse af 1. juli 2014 til Region Syddanmark og bad om at modtage regionens eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

I et brev af 2. september 2014 skrev Region Syddanmark bl.a. følgende til mig:

”Region Syddanmark har ikke bemærkninger til det af Justitsministeriet om færdselsloven anførte.

Såvel den parkeringsordning man havde tidligere, som den parkeringsordning man har i dag på OUH, er en privatretslig og aftalebaseret ordning om parkering på sygehusets rent private område. Dette område er ikke omfattet af færdselslovens § 92, stk. 1, nr. 1. Opkrævning af parkeringsafgift mv. reguleres og håndhæves således ikke efter færdselslovens regler. Parkeringsordningen er alene indført på sygehusets rent private område.

Justitsministeriet anfører under pkt. 7.2.4., at Region Syddanmark, som ejer af området ved OUH, – ved siden af færdselslovens regler, – kan fastsætte vilkår for områdets anvendelse, som danner baggrund for indgåelse af privatretlige aftaler (kvasiaftaler) om parkering i området, herunder opkræve kontrolafgift ved manglende overholdelse, i det omfang dette falder indenfor rammerne for regionens virksomhed.

Det følger af regionslovens § 5, stk. 1, at regionerne har ansvaret for sygehusene og en række tilknyttede opgaver indenfor sundhedsvæsenet. Regionerne skal løse disse opgaver og må ikke løse andre opgaver. Ifølge forarbejder til bestemmelsen (L65, Folketingsåret 2004-05, 2. samling), har regionerne derudover myndighedsfuldmagt, som indebærer, at regionerne kan foretage dispositioner, der er nødvendige eller hensigtsmæssige for at varetage de lovbundne opgaver.

OUH har, som nævnt i tidligere fremsendte udtalelse af 17.04.2013, på lige fod med flere andre sygehuse i Danmark, fundet det nødvendigt at regulere anvendelsen af parkeringsarealerne for at sikre at pladserne benyttes af billister med ærinde på hospitalet, samt at køretøjer med patienter, syge og pårørende kan parkere under ordnede forhold tæt ved hospitalet.

Det anses af OUH som en service, at kunne tilbyde gratis parkering tæt på sygehusenes indgang til patienterne. Samtidig ønskes et stort flow i pladserne, så de kan benyttes af så mange som muligt. Uden parkeringsregulering ville dette ikke være muligt.

Hverken tidligere eller nuværende parkeringsordning er etableret med henblik på at skabe et økonomisk overskud.

Den andel af indtægter fra betalingsparkering der går til OUH benyttes til parkeringsforbedrende tiltag ved parkeringsarealerne, såsom asfaltering, tunneludgravning og forbedring af fodgænger- og cykelforhold mv.”

Jeg sendte både Justitsministeriets udtalelse af 1. juli 2014 og Region Syddanmarks bemærkninger til A og bad ham om at sende mig sine eventuelle bemærkninger til materialet.

A kommenterede materialet i en e-mail af 20. september 2014, hvor han bl.a. skrev følgende:

”Mht. Region Syddanmarks bemærkninger om ’sygehusets rent private områder’ kan jeg kun sige, at det er der vist ingen danskere, udover juristerne, der før har hørt om. Private områder på et hospital, som bygges for, og finansieres af skattepenge? Det har vi aldrig hørt om. Der må kunne tolkes mellem *privat* og *offentlig* ejendom. Hvis der nu føjes endnu et ejerskabsbegreb ind i diskussionen, kommer vi så langt ud i juraens periferi, at det bliver usundt for os alle, fordi det så kan anvendes som et middel til at fralægge sig et ansvar.”