



06-09-2012

Bilag 5

Sagsnr.
2012-148277

Regulering af cykeltaxier – det juridiske grundlag

Dokumentnr.
2012-799606

Indledning

Vejlovens § 102, stk. 1 og 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 3. november 2011 med senere ændringer, har følgende ordlyd:

Sagsbehandler
Anders Hess Ahrensbach

§ 102. Uden vejbestyrelsens tilladelse må det til en offentlig vej hørende areal ikke anvendes til:

- 1) Varig eller midlertidig anbringelse af affald, materiel, materialer, løspøregenstande, skure, skurvogne, boder, automater, skilte, hegn eller lignende,*
- 2) anbringelse af køretøjer med henblik på salg eller udlejning uden fører,*
- 3) anbringelse af køretøjer i forbindelse med reparation, påfyldning af drivmidler, rengøring eller lignende.*

Stk. 2. Såfremt nogen uden tilladelse anbringer genstande mv., der er nævnt i stk. 1, og den pågældende ikke efterkommer et påbud om at fjerne disse, er vejbestyrelsen berettiget til for den pågældendes regning at fjerne det anbragte. Er det anbragte til ulempe for færdslen, er vejbestyrelsen og i påtrængende tilfælde politiet berettiget til uden forudgående påbud at fjerne det anbragte for den pågældendes regning.

Kommunalbestyrelsen er vejbestyrelse for kommunevejene, jf. vejlovens § 2, stk. 5 og 6. Tilladelser efter vejlovens § 102, stk. 1, kan kun udstedes efter forudgående forhandling med politiet, jf. samme lovs § 105.

Vurderingen af, om der kan meddeles tilladelse efter vejlovens § 102, stk. 1, er skønsmæssig og kan derfor ikke underlægges interne regler. Bestemmelsen er dog ikke til hinder for, at der vedtages retningslinjer, så længe disse ikke fører til, at relevante kriterier afskæres i skønsafvejningen i forbindelse med den enkelte sag.

De kriterier, der skal tages i betragtning ved afgørelser efter bestemmelsen, er primært hensynet til vejens funktion som færdsels- og trafikareal, men også hensynet til vejens øvrige alment anerkendte funktioner.

Forvaltningen har med udgangspunkt i ovenstående bestemmelser gennemført en analyse med henblik på at vurdere, om kommunen vil kunne regulere cykeltaxiers brug af det kommunale vejareal.

Analyse

Opremsningen af genstande i § 102, stk. 1, 1. pkt. (affald, materiel, materialer, løsøre, genstande, skure, skurvogne, boder, automater, skilte, hegn eller lignende), er ikke udtømmende.

Vejdirektoratet har således i sin praksis blandet andet anset mobile boder, herunder håndvogne til gadehandel med frugt og grønsager, pølsevogne med hjul, cykler med påmonteret fryser og lignende, udstillede cykler, borde, stole, borde- og bænkesæt, anbringelse af en terrasse på vejarealet, en tunnel under vejarealet, anbragte jordbunker, telemaster, plakater i lysmaster, genbrugscontainere, udendørsservering, vareudstillinger, faste skilte (som ikke er serviceskilte), sandwichskilte, cykelstativer, plancheudstillinger, støttemure, depotpostkasser, musikanlæg, scener og brugen af faste bygninger på vejarealet for omfattet af bestemmelsen.

Vejdirektoratet har i sin praksis vedrørende § 102, stk. 1, 2. pkt., udtalt, at en bil ikke kan henstilles med henblik på salg (af bilen) på offentligt vejareal uden kommunens tilladelse.

I en afgørelse af 28. maj 2008 har Vejdirektoratet udtalt, at enhver varig eller midlertidig anbringelse på vejarealet af en mobil bod kræver kommunens tilladelse, hvilket også omfatter en cykel med påmonteret fryser og lignende.

Det kan konstateres, at Vejdirektoratet ikke anser det for afgørende for, om der er tale om særråden omfattet af vejlovens § 102, stk. 1, om en anbragt genstand har hjul og/eller kan anvendes til almindelig færdsel, som det f.eks. er tilfældet med en cykel eller en bil, men derimod lægger vægt på hvilken aktivitet og sammenhæng, den pågældende genstand indgår i, herunder om der udøves en økonomisk aktivitet.

I Vejdirektoratets brev af 17. juli 2009 til Transportministeriet om fortolkning af vejlovens § 102, stk. 1, nr. 1, til brug for besvarelse af en henvendelse fra Københavns Politi, går Vejdirektoratet endnu videre. Her fortolkes bestemmelsen til også at omfatte situationer, hvor der ikke placeres fysiske genstande på vejarealet.

I brevet udtalte Vejdirektoratet, at trickspil ligesom projicering af lysreklamer, hvor vejen anvendes som "lærred" og musikanters og artisters optræden på gader og torve ud fra en formålsfortolkning af vejloven er omfattet af vejlovens § 102, stk. 1, og derfor kræver tilladelse fra vejbestyrelsen. I forhold til spørgsmålet om musikanters og artisters optræden på vejarealet blev anført, at der skal foretages en afbalanceret samlet vurdering af aktivitetens virkninger for trafikafviklingen på vejen, hensynet til vejens naboer og hensynet til forskellige former for kulturel udfoldelse og udtryk. Om trickspil blev udtalt, at

selvom disse kun inddrager et beskedent areal af vejen, er afholdelse af spil ikke en almindeligt anerkendt funktion for et offentligt vejareal, ligesom det heller ikke kan udelukkes, at sammenstimlen af nysgerrige kan medføre gener for afviklingen af færdslen på vejen og adgangen til naboejendomme.

I en artikel i Trafik og Veje, juni/juli 2010 s. 22-25 af specialkonsulent Ivan Skaaning og landinspektør Søren Henriksen, begge Vejdirektoratet, bekræftes udviklingen, idet det blandt andet på s. 23 anføres, at det generelt kan siges, at alle private dispositioner over vejarealet som udgangspunkt kræver tilladelse, hvis det formål, som de tilgodeser, ikke hører under trafikanternes eller naboernes rettigheder. Særrettigheder, der ikke følger almene trafikale formål, men som retter sig mod en snæver kreds af interesserede, kræver derfor tilladelse af vejbestyrelsen efter vejlovens § 102. Eksempelvis må en privat gerne reparere og vaske sin bil, der holder på offentlig vej, ligesom man gerne må stå på fortovet og male sit stakit uden tilladelse. Sådanne forhold hører under vejarealets normale brug. Men så snart der bliver tale om eksempelvis erhvervsmæssig reparation eller opstilling af køretøjer på vejareal kræver det tilladelse, fordi det kan være til ulempe for færdslen.

Vejlovens § 102, stk. 1, finder således anvendelse både i situationer, hvor der anbringes en eller flere genstande på vejarealet, og situationer, hvor der udøves en aktivitet på vejarealet. I vurderingen af, om anbringelsen eller aktiviteten kan tillades, skal blandt andet virkningerne for trafikafviklingen, herunder om der opstår gener for færdslen, og hensynet til vejens naboer, herunder adgangsforholdene til naboejendommene, indgå. I vurderingen skal også indgå, om der er tale om en almindeligt anerkendt funktion for et offentligt vejareal. Særrettigheder, der ikke følger almene trafikale formål, men som retter sig mod en snæver kreds af interesserede, kræver derfor tilladelse af vejbestyrelsen efter vejlovens § 102, og så snart der bliver tale om eksempelvis erhvervsmæssig reparation eller opstilling af køretøjer på vejareal kræver det tilladelse, fordi det kan være til ulempe for færdslen.

Cykeltaxier må derfor anses for omfattet af vejlovens § 102, når de standser eller parkerer for at søge hyre, da de er anbragt på et nærmere afgrænset areal af vejen med henblik på at udøve en erhvervsmæssig aktivitet i form af salg af en serviceydelse.

Tilladelsen behøver i øvrigt ikke at vedrøre et enkelt nærmere specificeret sted på vejarealet, men kan i stedet indeholde vilkår eller begrænsninger for, hvordan der må rådes på det offentlige vejareal generelt. Dette er blevet bekræftet i forarbejderne til lov nr. 595 af 14. juni 2011 om næring. Af bemærkningerne til lovforslaget som fremsat (L 191 af 13. april 2011) fremgår således følgende:

”Liberaliseringen af omførselsreglerne i 2007 er blevet godt modtaget af en række iværksættere, som blandt andet er påbegyndt salg af kaffe, is, suppe, vand på flaske, frugt o.lign. fra vogne, som køres rundt på gader og pladser, hvor der kommer mange mennesker. I København har det imidlertid givet anledning til en stor koncentration af sådanne salgsvogne, der har været til gene for den kørende og gående trafik. Der har derfor fra kommunalt hold været fremsat ønske om at kunne hindre eller begrænse sådanne situationer.

Forholdet er imidlertid allerede reguleret i vejlovens § 102, stk. 1, der indeholder en bestemmelse, hvorefter det til en offentlig vej tilhørende areal ikke må anvendes til varig eller midlertidig anbringelse af bl.a. boder eller lignende uden vejbestyrelsens tilladelse.

Privatvejlovens § 49, stk. 1, indeholder en tilsvarende bestemmelse for private veje.

Ifølge Vejdirektoratets praksis omfatter »boder«: »mobile boder, herunder håndvogne til gadehandel med frugt, pølsevogne med hjul, cykler med påmonteret fryser o.lign.« (skr. 2008-05-28).

Ifølge Vejdirektoratet giver den omtalte hjemmel kommunalbestyrelsen mulighed for at nægte eller begrænse en tilladelse til omførsel, hvis det skønnes nødvendigt. Kommunalbestyrelsen skal i den forbindelse varetage trafikale og vejtekniske hensyn og kan desuden samtidig varetage andre anerkendte, almene hensyn, f.eks. miljømæssige eller ordensmæssige hensyn.

På denne baggrund er det vurderingen, at kommunalbestyrelsen allerede har den fornødne hjemmel til at gribe ind i situationer, hvor omførslen er til gene for den offentlige ro og orden.”

Bemærkningerne forholder sig, som det fremgår, alene til regulering af salgsvogne, hvilket må ses i relation til lovens § 1, hvorefter loven gælder for selvstændig næringsvirksomhed ved detailsalg af varer samt for retten til at anvende betegnelsen »mester« i forbindelse med angivelse af et håndværksfag. Betragtningerne vedrørende vejlovens § 102 er dog generelt væsentlige i forhold til al mobil særråden over vejarealet.

Da det ud fra ovenstående analyse både er muligt at anvende vejlovens § 102 til at fastsætte vilkår for råden over en nærmere bestemt del af det kommunale vejareal og (ved mobil særråden) vilkår og begrænsninger for råden over det kommunale vejareal generelt, må det

have formodningen for sig, at en tilladelse vil kunne sammensættes med elementer af begge dele.

Vejlovens § 102, stk. 1, vedrører dog alene særråden over vejarealet. For cykeltaxiers vedkommende betyder det, at kun den situation, hvor en cykeltaxi holder stille på vejarealet i erhvervsmæssigt øjemed for at avertere efter kunder og slutte aftale om transport med brugeren mod betaling, kræver kommunens tilladelse. Cykeltaxiers almindelige færdsel på vejarealet i overensstemmelse med færdselslovens regler kræver således ikke tilladelse. Cykeltaxier kan derfor uden tilladelse standse og parkere, når det foregår som led i almindelig færdsel. Det afgørende i den forbindelse er, at cykeltaxien ikke averterer efter kunder og foretager salg af en tjenesteydelse, mens den står opstillet på vejarealet.

Cykeltaxier vil også kunne køre til et sted, hvortil de er bestilt, og der tage de bestillende kunder ombord for at transportere dem til deres bestemmelsessted. En bestilling behøver ikke foregå telefonisk, men vil f.eks. kunne gennemføres ved, at en person præjer en cykeltaxi, der er i fart på færdselsarealet, og som på baggrund af præjet standser op og medtager bestilleren.

Omvendt vil en cykeltaxi som udgangspunkt ikke lovligt kunne standse eller parkere for at avertere efter kunder andre steder end de steder, som kommunen har givet tilladelse til. Kommunen skal dog altid vurdere, om en konkret udnyttelse af vejarealet til særråden kan lovliggøres gennem udstedelse af en (supplerende) tilladelse.

En ordning kan håndhæves af kommunen gennem påbud fra kommunens tilsynspersonale om fjernelse af cykeltaxier, der averterer efter kunder andre steder end de tilladte. Hvis ejeren/føreren ikke selv fjerner cykeltaxien, har kommunen hjemmel til at fjerne cykeltaxien for ejerens/førerens regning, jf. vejlovens § 102, stk. 2.

I mange tilfælde vil førere af cykeltaxier sikkert modsætte sig at aflevere denne til tilsynspersonalet, når tilsynspersonalet meddeler, at det vil fjerne den, og kommunen har i sådanne situationer ikke på egen hånd mulighed for at gennemtvinge fjernelsen. Til gengæld må kommunen i så fald anses for berettiget til at opkræve udgifterne forbundet med fjernelsesindsatsen fra ejeren eller føreren, enten fordi cyklen kan anses for udleveret på stedet (føreren fjerner selv cykeltaxien i stedet for at aflevere den), eller i medfør af almindelige erstatningsretlige principper som følge af førerens/ejerens culpøse adfærd (at cykeltaxien ikke er blevet fjernet inden for frist i overensstemmelse med et lovligt meddelt påbud), herunder at ejeren/føreren har påført kommunen udgifter med henblik på at gennemføre nødvendige selvhjælpshandlinger for at sikre fysisk lovliggørelse af situationen på vejarealet, jf. vejlovens § 102, stk. 2 (føreren nægter at udlevere cykeltaxien og fjerner sig ikke – tilsynspersonalet må køre væk med uforrettet sag).

Formentlig vil ejere/førere af cykeltaxier opleve ovenstående som en pekuniær straf, uanset at der reelt og alene er tale om erstatning af kommunens udgifter til (forsøgt) fysisk lovliggørelse. Den adfærdsendrende effekt vil derfor være, som hvis der var blevet udstedt en mindre bøde til den/de pågældende.

Herudover vil enten føreren eller virksomheden også kunne ifalde en egentlig bødestraf efter vejlovens § 113, som omhandler hvilke overtrædelser, der kan straffes med bøde.

For en god ordens skyld skal det anføres, at almindelige taxaer næppe kan anses for omfattet af vejlovens § 102. Dette skyldes, at taxaer er specialreguleret i taxaloven og taxabekendtgørelsen, både for så vidt angår parkering, standsning, søgning af hyre og afgiftsbetaling. Vejloven må derfor antages at vige som generel regel i forhold til den mere specielle regulering i taxalovgivningen. Taxaer må således ifølge denne lovgivning alene søge hyre fra specielle taxaholdepladser og skal i øvrigt være bestilt til kørslen.

En mulig administrationsordning

Der vil ud fra ovenstående betragtninger kunne etableres en ordning, hvorefter en person eller virksomhed skal søge tilladelse, hvis han/hun/den ønsker at drive cykeltaxivirksomhed i Københavns Kommune. Tilladelsen kan give mulighed for at avertere efter kunder (søge hyre) fra særlige cykeltaxiholdepladser i Indre By, mens der i ydre by også kan averteres efter kunder (søges hyre) fra andre områder på færdselsarealet, forudsat at standsningen eller parkeringer er forenelig med hensynet til færdslen og naboerne og vejens formål i øvrigt. Så længe cykeltaxien standser og parkerer hensynsfuldt og i overensstemmelse med færdselslovens regler, må det generelt formodes at være tilfældet.

Det foreslås derfor, at der foretages en generel gennemgang af vejarealet i Indre By med henblik på at identificere præcis, hvor det er muligt at oprette cykeltaxiholdepladser, på en sådan måde, at der ikke opstår gener for færdslen eller naboerne i øvrigt. Der vil løbende skulle foretages vurderinger ud fra ovennævnte formål af, om det er muligt at oprette flere pladser, eller om eksisterende pladser skal nedlægges.

Hvis en cykeltaxi standser eller parkerer i Indre By for at avertere efter kunder (søge hyre) uden for de identificerede cykeltaxiparkeringspladser, bør tilsynsmyndighederne vurdere, om der konkret bliver udøvet en særråden over vejarealet, som ikke kan tillades efter vejlovens § 102, stk. 1, f.eks. fordi den enten er til gene for færdslen, herunder den gående og cyklende, eller naboerne.

Det vil have formodningen for sig, at der er tale om ulovlig råden over vejarealet, når der i Indre By søges hyre uden for cykeltaxiholdpladserne, men det skal understreges, at vurderingen altid skal foretages konkret på baggrund af de aktuelle forhold på stedet.

Det er omvendt hverken realistisk, nødvendigt eller ønskeligt at gennemføre en tilsvarende gennemgang af vejarealet i den øvrige del af Københavns Kommune, hvor der ikke er de samme færdselsmæssige udfordringer som i Indre By. Tilsynsmyndighederne vil derfor i Ydre By altid skulle foretage en konkret vurdering af, om en cykeltaxis standsning eller parkering med henblik på at søge hyre, er forenelig med hensynet til færdslen og naboerne og vejens formål i øvrigt. Så længe cykeltaxien standser og parkerer hensynsfuldt og i overensstemmelse med færdselslovens regler, må det generelt formodes at være tilfældet. Omvendt vil det ikke kunne betragtes som lovligt at blokere en cykelsti eller adgangen til en ejendom eller i længere tid at opholde sig på et parkeringsareal med henblik på at søge hyre.

Formålet med den foreslåede tilladelsesordning bør dog også i et vist omfang varetage andre hensyn end de rent færdselsmæssige og trafikale, hvis kvalificerede samfundsmæssige betydning er understreget i anden lovgivning. At sådanne hensyn er lovlige kriterier efter vejlovens § 102 er flere gange understreget i Vejdirektoratets praksis.

Formålet med ordningen bør således også være, at der skabes et administrativt overblik over den pågældende type økonomiske råden på vejarealet (cykeltaxidrift), der kan give andre myndigheder, f.eks. arbejdstilsynet og skattemyndighederne, mulighed for at føre tilsyn med, at der ikke sker uregelmæssigheder inden for deres respektive ressortlovgivning.

En sådan praksis vil kunne faciliteres ved, at der til tilladelser medfølger et klistermærke med klar og tydelig nummeridentifikation af den enkelte cykeltaxi, og at det af tilladelserne klart fremgår, at det er en betingelse for deres gyldighed, at mærket påsættes den cykeltaxi, der anvendes. Herudover vil oplysninger om meddelte tilladelser kunne oversendes til SKAT, idet denne myndighed altid vil have brug for oplysningerne i forbindelse med sin sagsbehandling.

Ordningen kan håndhæves af kommunen gennem påbud fra kommunens tilsynspersonale om fjernelse af cykeltaxier, der averterer efter kunder andre steder end de ovenfor nævnte. Hvis ejeren/føreren ikke selv fjerner cykeltaxien, har kommunen hjemmel til at fjerne cykeltaxien for ejerens/førerens regning, jf. vejlovens § 102, stk. 2. Det må antages, at de udgifter kommunen påføres med henblik på at gennemføre en fjernelse efter vejlovens § 102, stk. 2, kan kræves erstattet af ejeren/føreren, uanset om de pågældende skulle modsætte sig udlevering af cykeltaxien, og fjernelsen derfor ikke i praksis kan gennemtvinges af kommunen. Sådanne erstatningskrav vurderes umiddelbart

at have tilstrækkelig adfærdsregulerende effekt til, at ordningen effektivt vil kunne håndhæves.

Herudover vil der med hjemmel i vejlovens § 113, stk. 1, nr. 2, jf. § 102, stk. 1, kunne udstedes bøde til førere af cykeltaxier med den begrundelse, at de udøver deres virksomhed på det kommunale vejareal uden at have søgt om og opnået tilladelse hertil fra kommunen.

Da cykeltaxier udfører en erhvervsmæssig aktivitet på det kommunale vejareal, har kommunen endvidere hjemmel i sin dispositionsret over vejarealet til i forbindelse med tilladelser at fastsætte betalingsvilkår, hvorved en afgift for brugen af vejarealet opkræves. Kommunen er dog omvendt ikke forpligtet hertil, og da cykeltaxier fra politisk hold anses for et ønskværdigt og miljørigtigt alternativ til andre transportformer med betaling, lægges der i dette notat op til en ordning, hvor tilladelser udstedes gratis.