

HØJESTERETS DOM

afsagt mandag den 29. august 2016

Sag 218/2015

(2. afdeling)

Custom House ApS

(advokat Lotte Noer)

mod

Vejdirektoratet

(advokat Jacob Schall Holberg)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 19. afdeling den 15. september 2015.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Lene Pagter Kristensen, Jon Stokholm, Vibeke Rønne, Oliver Talevski og Jens Kruse Mikkelsen.

Påstande

Appellanten, Custom House ApS, har gentaget sin principale påstand om, at indstævnte, Vejdirektoratet, skal anerkende, at Københavns Kommune den 22. januar 2013 har truffet en ulovlig afgørelse ved at nægte forkøbsret efter den dagældende vejlovs § 91, stk. 1, ved nedlæggelse af vejarealet Havnegade 44, 1058 København K.

Custom House har subsidiært nedlagt påstand om, at Vejdirektoratet ved behandlingen af klagesagen mod Københavns Kommune skal anerkende, at selskabets ejerskab af Toldkammerbygningen er omfattet af den dagældende vejlovs § 91, stk. 1.

Mere subsidiært har Custom House påstået, at Vejdirektoratet skal realitetsbehandle selskabets klage af 30. januar 2013, og at følgende afsnit i Østre Landsrets dom af 15. september 2015 ikke skal indgå i realitetsbehandlingen:

”Ved vurderingen af om Toldkammerbygningen er en tilgrænsende ejendom, der omfattes af den nævnte § 91, stk. 1, lægger landsretten vægt på, at bestemmelsen som anført under afsnittet om retsgrundlaget videreførte vejbestyrelseslovens § 20, hvorefter det nedlagte vejareal (jordareal) skal tilbydes ”de tilgrænsende lodsejere”. Betegnelsen ”lodsejere” var i overensstemmelse med det anførte i lov om bestyrelsen af vejvæsenet fra 1867. Efter en sædvanlig sproglig forståelse er en ”lodsejer” en ejer af en jordlod. Det må tillige tillægges betydning, at § 91, stk. 3, taler om grundejere.

Landsretten finder på denne baggrund, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Vejdirektoratets vurdering, hvorefter Custom House ApS’ ejerskab af Toldkammerbygningen ikke kan anses for omfattet af den dagældende vejlovs § 91, stk. 1, der efter lovforarbejderne angår tilgrænsende grunde eller grundstykker. Denne afgrænsning af bestemmelsen ændres efter landsrettens opfattelse ikke af formuleringen i den dagældende vejlovs § 108, stk. 1, hvorefter der på ”ejendomme, herunder bygninger, langs en offentlig vej” kan anbringes nærmere angivne opsætninger til brug for færdselstavler m.v., idet angivelsen af ”bygninger” i denne bestemmelse må anses for at have nær sammenhæng med bestemmelsens færdselsmæssige betydning. Det forhold, at Toldkammerbygningen efter tinglysningslovens § 19 har eget ejendomsblad og i tinglysningsmæssig henseende behandles som en selvstændig fast ejendom fører ikke landsretten til en anden vurdering.”

Mest subsidiært har Custom House påstået stadfæstelse.

Vejdirektoratet har påstået frifindelse, subsidiært stadfæstelse. Endvidere har Vejdirektoratet nedlagt en mere subsidiær påstand, hvorefter der over for Custom Houses principale påstand påstås frifindelse, subsidiært stadfæstelse, mens der over for Custom Houses øvrige påstande påstås afvisning, subsidiært frifindelse.

Anbringender

Custom House har navnlig anført, at landsretten vel har anerkendt selskabets klageret, men da landsretten samtidig i sine præmisser har fastslået en retstilstand, efter hvilken selskabet ikke har forkøbsret efter den dagældende vejlovs § 91, stk. 1, er realiteten den, at landsretten anerkender selskabets ret til at klage, men samtidig statuerer, at selskabet ikke har noget at klage over. Selskabet har som følge heraf været nødsaget til at nedlægge en flerhed af påstande for Højesteret. Påstandene sigter til at opnå Højesterets afgørelse af, om Custom House har forkøbsret, subsidiært, om toldkammerbygningen er en ”tilgrænsende bygning”.

Vejdirektoratet har ved sin afgørelse af 6. juni 2013 forholdt sig til lovligheden og retmæssigheden af Københavns Kommunes afgørelse af 22. januar 2013, og direktoratets afgørelse skal

derfor anses for en realitetsafgørelse, selv om den i formen fremstår som en formalitetsafgørelse. Højesteret kan dermed foretage en realitetsprøvelse af, om Custom Houses ejerskab af Toldkammerbygningen er omfattet af den dagældende vejlovs § 91, stk. 1.

En korrekt fortolkning af vejloven og dens forarbejder fører til, at Toldkammerbygningen skal anses for at være en "tilgrænsende ejendom" i medfør af § 91, stk. 1, i den dagældende vejlov. Der er tale om en udstykning af vejarealet under Toldkammerbygningen, mens det resterende, omkringliggende vejareal er opretholdt som offentlig vej. Det nedlagte vejareal er afgrænset af soklen på Toldkammerbygningen, og der er derfor ikke andre ejere af tilgrænsende ejendomme end Custom House. En bygning er – også begrebsmæssigt – en ejendom og dermed omfattet af ordlyden i den dagældende vejlovs § 91, stk. 1. Det fremgår endvidere af vejlovens § 108, stk. 1, at der med ejendomme også forstås bygninger, hvilket ligeledes er i overensstemmelse med begrebsanvendelsen i andre love, herunder tinglysningsloven.

Der er ikke grund til at se bort fra, at den dagældende § 91, stk. 1, rent faktisk anvender formuleringen "tilgrænsende ejendomme" frem for den tidligere formulering "tilgrænsende lods-ejere" i vejbestyrelseslovens § 20. Bemærkningen i forarbejderne til 1972-ændringen af vejloven om, at bestemmelserne i §§ 90-92 "svarer til" vejbestyrelseslovens § 20, nødvendiggør ikke, at "tilgrænsende ejendomme" skal fortolkes indskrænkende. Formålet med bestemmelsen er at sikre ejerne af de tilgrænsende ejendomme en forkøbsret, hvis arealet ikke længere skal anvendes til offentlig eller privat vej, fordi disse som ejere af de tilgrænsende ejendomme har en særlig interesse i at erhverve det tidligere vejareal til egen brug.

Undtagelsen fra forkøbsret i den dagældende vejlovs § 91, stk. 3, finder ikke anvendelse. Bestemmelsen undtager forkøbsret i de tilfælde, hvor planmæssige hensyn medfører, at kommunen har behov for fortsat at råde over vejarealet til andre formål. Nedlæggelse af vejarealet under Toldkammerbygningen er ikke forudsat i nogen lokalplan, og Københavns Kommune har ikke haft behov for fortsat at råde over vejarealet til andre offentlige formål, men har afhændet dette.

Custom House er i øvrigt klageberettiget. Selskabets væsentlige, individuelle og direkte interesse i sagen følger allerede af selskabets ejerskab til en tilgrænsende ejendom, der som nævnt omfattes af § 91, stk. 1, i den dagældende vejlov. Hertil kommer, at Custom Houses væsent-

lige, individuelle og direkte interesse i sagen følger af, at Custom House er lejer af det omtvistede areal, der ligger direkte under og er afgrænset af soklen til Toldkammerbygningen, der ejes af selskabet.

Der er ikke grundlag for at afvise Custom Houses subsidiære og mere subsidiære påstand med henvisning til retsplejelovens § 369, stk. 1. Der tilsigtes netop en ændret domskonklusion. Landsrettens præmisser indeholder en afgørelse af det retlige spørgsmål, om Custom Houses ejerskab af Toldkammerbygningen kan anses for omfattet af den dagældende vejlovs § 91, stk. 1. Custom House har en retlig interesse i at opnå Højesterets prøvelse af dette spørgsmål.

En hjemvisning af sagen til Vejdirektoratet til realitetsbehandling uden Højesterets stillingtagen til, om den dagældende vejlovs § 91, stk. 1, hjemler forkøbsret for Custom House, vil – henset til landsrettens præmisser i den indankede dom – være ensbetydende med, at Custom House reelt fratages adgangen til at opnå en egentlig realitetsprøvelse ved domstolene af, om Custom House med føje kan påberåbe sig forkøbsretsbestemmelsen i den dagældende vejlovs § 91, stk. 1.

Vejdirektoratet har navnlig anført, at Custom House ikke har den fornødne væsentlige, individuelle og direkte interesse i spørgsmålet om tilbudspligt efter den dagældende vejlovs § 91, stk. 1, og derfor ikke er klageberettiget i forhold til Københavns Kommunes afgørelse af 22. januar 2013 om nedlæggelse af det omtvistede vejareal. Vejdirektoratets afgørelse af 6. juni 2013 er korrekt, og Custom House har ikke løftet bevisbyrden for, at afgørelsen er forkert.

Der er kun to muligheder for, at Custom House har en klageadgang – enten at Custom House har en til vejen grænsende ejendom efter den dagældende vejlovs § 91, stk. 1, eller at Custom House på andet grundlag har en væsentlig, individuel og direkte interesse i sagen.

Custom House har ikke en til vejen grænsende ejendom, selv om Toldkammerbygningen fysisk er placeret lige oven på vejarealet, da bygningen ikke er en ejendom som omhandlet i vejlovens § 91.

Af ordlyden og hensynet bag bestemmelserne fremgår, at hensigten har været, at tilbudspligten i givet fald skulle udløses i forhold til naboer til vejarealet og ikke til ”overboere”. Trods

ændring af ordlyden fra vejbestyrelsesloven af 1867 til lov om offentlige veje fra 1972 er det den samme hensigt, der har motiveret tilbudspligtreglerne frem til og med vejlovens § 91. Betegnelsen ”lodsejere” i vejbestyrelsesloven af 1867 må forstås som en person, der ejer et jordstykke, altså en grundejer. I forarbejderne til afløseren for § 91 – § 127 i vejloven af 2014 – omtales de pågældende tilsvarende som ”grundejere”.

Ligeledes støtter reglerne om vejbidrag, at en til vejen grænsende ejendom efter § 91 ikke omfatter en bygning på lejet grund. Der kan heller ikke andre steder i vejlovgivningen findes støtte for at anse en bygning på lejet grund som en ”ejendom”. Endelig tales der i vejlovens § 108 om ”ejendomme, herunder bygninger”, hvilket netop indikerer, at bygningerne er en bestanddel af ejendommen, og ikke en selvstændig ejendom i vejlovgivningens forstand.

Der er ikke grundlag for at foretage en udvidende fortolkning af ejendomsbegrebet i vejlovgivningen.

Toldkammerbygningens tilstedeværelse hviler alene på en ret til råden over vejarealet efter vejlovens § 102 om anbringelse af genstande på vejareal. Tilladelsen indebærer en brugsret, ikke en ejendomsret. Hvis Custom House blev indrømmet en forkøbsret til vejarealet, ville tilladelsen efter vejlovens § 102 reelt blive udhulet – Custom House ville indtræde i arealaf-talen med sig selv, og hjemfaldspligten ville føre til, at Custom House kunne forene Toldkammerbygningen og grunden som én samlet fast ejendom. Det har aldrig været hensigten med vejlovens § 91, at en sådan manøvre skulle være mulig.

Vejdirektoratet kan ikke tiltræde landsrettens præmisser om, at Custom House på andet grundlag skulle have den nødvendige væsentlige, individuelle og direkte interesse i sagen. Både under den administrative sag og under retssagen har Custom House selv kun peget på en interesse efter vejlovens § 91. De almindelige bevisregler fører derfor til, at Custom House herefter skal føre bevis for, at Vejdirektoratets afgørelse er forkert, og herunder skal godtgøre, at selskabet rent faktisk har en sådan interesse i sagen, der er baseret på andet end en ”§ 91-interesse”. Landsretten har imidlertid vendt bevisbyrden. Den fysiske placering af bygningen kan ikke i sig selv danne grundlag for en væsentlig, individuel og direkte interesse. Custom House bør ikke tillægges klageret som følge af en interesse, der alene knytter sig til en retsvildfarelse om at være begunstiget af en retsstilling, som ikke er til stede. Det blotte forhold,

at Custom House er ejer af bygningen på den lejede grund, skaber ikke en sådan interesse. Custom Houses lejeforhold for så vidt angår arealet under Toldkammerbygningen er uændret, idet der ikke er sket ændringer i de fysiske eller juridiske vilkår for lejemålet, uanset hvem der begunstiges af en forkøbsret. Et rent økonomisk ønske – konkret at en aftalt hjemfaldspligt til en bygning ikke udløses – hører ikke til de hensyn, der er beskyttet af vejlovgivningen.

Vejdirektoratet har ikke materielt taget stilling til spørgsmålet om tilbudspligt. Hvis Højesteret finder, at Københavns Kommunes afgørelse er forkert, er den rette retsvirkning hjemvisning til Vejdirektoratet for realitetsbehandling.

Landsretten bestemte ved den indankede dom, at Vejdirektoratet skulle realitetsbehandle Custom Houses klage. Det fremgår af retsplejelovens § 369, stk. 1, at anke kan ske til forandring, ophævelse eller hjemvisning. Custom Houses subsidiære påstande må imidlertid forstås således, at selskabet ikke ønsker en ændring af den indankede dom, men derimod ønsker, at Højesteret ændrer landsrettens præmisser for resultatet. Allerede fordi landsrettens præmisser i dommen ikke indeholder en sådan endelig afgørelse, må Custom Houses subsidiære påstande afvises.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund

Custom House ApS er ejer af den tidligere Toldkammerbygning beliggende Havnegade 44 i København. Arealet, som bygningen ligger på, var indtil 2013 et vejareal, som Custom House havde brugsret til efter en såkaldt tilladelse til at råde over vejareal. Københavns Kommune havde opsagt brugsretten til ophør pr. 1. august 2021.

Københavns Kommune meddelte ved brev af 22. januar 2013 stilet til Custom House, at kommunen havde besluttet at nedlægge arealet som vejareal, og kommunen fastholdt i den forbindelse, at Custom House ikke havde forkøbsret til arealet i medfør af den dagældende vejlovs § 91, stk. 1, om forkøbsret for ”ejerne af tilgrænsende ejendomme”. Custom House klagede over afgørelsen om at nægte forkøbsret til Vejdirektoratet, som den 6. juni 2013 afviste klagen med henvisning til, at Custom House ikke var ejer af en ejendom, som grænser til det nedlagte vejareal, og derfor ikke var klageberettiget efter vejloven.

Klageret

Efter den dagældende vejlovs § 4, stk. 1, kunne kommunalbestyrelsens afgørelser efter loven påklages til transportministeren for så vidt angik retlige spørgsmål. Efter de dagældende administrative forskrifter behandlede Vejdirektoratet på transportministerens vegne klager efter § 4.

Lovbestemmelsen regulerer kun, hvad der kan klages over, men ikke hvem der kan klage. Dette må derfor afgøres efter almindelige forvaltningsretlige principper, hvorefter den, som har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald, er klageberettiget.

I sin klage til Vejdirektoratet påberåbte Custom House sig, at Københavns Kommune med urette havde nægtet selskabet forkøbsret til det nedlagte vejareal under Toldkammerbygningen i medfør af den dagældende vejlovs § 91, stk. 1.

Højesteret finder, at Københavns Kommunes meddelelse i brevet af 22. januar 2013 om, at kommunen ikke var ”forpligtet til at tilbyde Custom House en forkøbsret til arealet” efter den dagældende vejlovs § 91, stk. 1, må anses for en afgørelse som nævnt i vejlovens § 4, stk. 1. Custom House var adressat for kommunens afgørelse og havde efter Højesterets opfattelse allerede som følge heraf en væsentlig, individuel interesse i at få Vejdirektoratet til at realitetsbehandle selskabets klage over kommunens afgørelse. Dette gælder, uanset om Vejdirektoratet var enig med kommunen i, at Custom House ikke havde forkøbsret. Denne materielle vurdering er således ikke relevant for spørgsmålet om klageret.

Vejdirektoratet har efter det anførte ved sin afgørelse af 6. juni 2013 med urette fastslået, at Custom House ikke var klageberettiget.

Hjemvisning eller realitetsprøvelse

Custom House ønsker med sine påstande en realitetsprøvelse af, om selskabet er omfattet af vejlovens § 91, stk. 1. Vejdirektoratet har som led i sin vurdering af, om Custom House var klageberettiget, fastslået, at selskabet ikke i vejlovgivningens forstand ejer en ejendom, som grænser til det nedlagte vejareal.

Selv om Vejdirektoratet i sin konklusion alene angiver at have taget stilling til spørgsmålet om klageret, finder Højesteret, at direktoratet reelt har truffet en materiel afgørelse om Custom Houses retsstilling efter den dagældende vejlovs § 91, stk. 1, der kan prøves af Højesteret som påstået af selskabet.

Forkøbsret

Højesteret er af de grunde, der er anført af landsretten, enig i Vejdirektoratets fortolkning af den dagældende vejlovs § 91, stk. 1, hvorefter Custom Houses ejerskab af Toldkammerbygningen ikke kan anses for omfattet af bestemmelsen, fordi bestemmelsen angår tilgrænsende grunde eller grundstykker.

Konklusion

Højesteret frifinder herefter Vejdirektoratet.

Sagsomkostninger

Da Vejdirektoratet ikke har fået medhold i spørgsmålet om Custom Houses klageret, er sagsomkostningerne for landsret og Højesteret fastsat til delvis dækning af advokatomkostninger med 300.000 kr.

Thi kendes for ret:

Vejdirektoratet frifindes.

I sagsomkostninger for landsret og Højesteret skal Custom House ApS betale 300.000 kr. til Vejdirektoratet.

Det idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.