

Til Vejdirektoratet
Att: Ivan Skaaning Hansen

6. januar 2023

Teleindustriens bemærkninger til revision af Standardvilkårene for ledningsarbejder i og over veje

Teleindustrien (TI) hilser det velkommen, at Vejdirektoratet har igangsat arbejdet med en revision af de eksisterende Standardvilkår for ledningsarbejder i og over veje fra oktober 2016.

Standardvilkårene tjener et vigtigt formål ved at give en samlet og lettilgængelig oversigt over de relevante regler på området samt de krav og vilkår, som kan stilles i forbindelse med gravetilladelser – både de regelbundne krav og vilkår, og de krav, vilkår og normer, som kan anvendes ud fra en saglig, proportional og konkret vurdering (uden at sætte skøn under regel). Endvidere kan Standardvilkårene udgøre en fælles standard for de krav, som vejmyndighederne kan stille i forbindelse med tilladelse til at grave i vejarealet, således at der opnås en nogenlunde ensartet administration og praksis hos de forskellige vejmyndigheder.

Siden 2016 er LER-loven blevet revideret, og der er indført nye regler om bl.a. efteranmeldelse i bekendtgørelse 802 fra 18/06/2018 om gravearbejder i offentlige vejarealer og private fællesveje i byer og bymæssig bebyggelse. Der er således behov for at få afspejlet disse nye regler i Standardvilkårene.

Der er gået otte år siden den sidste revision af vejloven trådte i kraft og seks år siden udarbejdelsen af de eksisterende Standardvilkår, og det kan således være relevant at revidere Standardvilkårene i lyset af de indhøstede erfaringer og for at afspejle områder, hvor der er udviklet en ny praksis.

Imidlertid skal man være opmærksom på, at både graveaktører og vejmyndigheder har indrettet deres administration og praksis på indholdet af de gældende standardvilkår for ledningsarbejder i og over veje. Ændringer og tilpasninger, som alene tjener redaktionelle og fremstillingsmæssige formål, kan være medvirkende til, at der kan opstå usikkerhed om praksis, saglige vilkår og retstilstanden. Dette kan være problematisk, hvis en beskrivelse i den opdaterede udgave indeholder en skærpet virkning, som ikke er fremhævet eller har været offentliggjort på relevant måde i forhold til den hidtidige beskrivelse i den tidligere udgave af Standardvilkårene.

Det bør således klart fremgå af de nye reviderede standardvilkår, hvis der med en ændret beskrivelse tillige er tiltænkt en ny og ændret praksis – herunder ikke mindst, hvor der en tale om en skærpelse eller nye bebyrdende vilkår.

De væsentligste bemærkninger fra Teleindustrien er:

1. At der konsekvent i Standardvilkårene bør anvendes termen "indehaveren af tilladelsen", når det omhandler forhold, hvor der kan gøres krav og vilkår gældende overfor denne part i gravetilladelsen – herunder særligt i afsnit 3 og 4 samt i bilag 1 og 2.
2. At det bør undgås, at det af Standardvilkårene fremgår, som om der i en gravetilladelse kan stilles krav til en tredjepart – herunder i særdeleshed

bebyrdende krav – som denne tredjepart ikke er gjort bekendt med og ikke har haft mulighed for at forholde sig til eller gøre indsigelse mod (partshøring). 2

3. At der bør anvendes en klar metodik, så det klart fremgår, hvilke krav og vilkår som er lovbestede, hvilke krav og vilkår som er givet i standarder, normer, cirkulærer, domspraksis eller Vejdirektoratets afgørelsespraksis, og hvilke vilkår som kan anvendes ud fra en konkret, saglig og proportional vurdering og begrundelse.
4. At der i højere grad tages udgangspunkt i strukturen i den eksisterende vejledning, som er overskuelig og logisk, således at ændringer kan identificeres, og så det fremgår, hvor der er nye eller ændrede reglerne eller vilkår (herunder de nye LER-regler og efteranmeldelsesordningen), og at det klart fremhæves, såfremt en beskrivelse i den nye udgave af vilkårene indeholder en skærpelse eller nye bebyrdende vilkår, som ikke er fremhævet eller har været offentliggjort på relevant måde i forhold til den hidtidige beskrivelse i den tidligere udgave af Standardvilkårene.

De enkelte punkter beskrives mere detaljeret nedenfor.

Ansvarsfordeling mellem graveaktør og ledningsejer (pkt. 1 – 2).

Det følger af vejlovens § 73, at der skal søges om vejmyndighedens tilladelse, inden der foretages forandringer, herunder opgravning m.v., på en offentlig vejs areal. Det følger tilsvarende (§ 73, stk. 5), at tilladelsen altid er betinget af, at indehaveren af tilladelsen reetablerer vejarealet efter vejmyndighedens anvisninger, medmindre andet er aftalt mellem vejmyndigheden og indehaveren af tilladelsen.

I lovbemærkningerne til § 73, stk. 5, præciseres det, at:

Stk. 5 er nyt. Det er her præciseret, at tilladelser efter § 73 altid er betinget af, at indehaveren af gravetilladelsen reetablerer vejarealet efter vejmyndighedernes anvisninger, med mindre andet er aftalt. Dette vilkår har været et standardvilkår for gravetilladelser, men det er nu præciseret i lovforslaget, at dette altid er et vilkår for alle gravetilladelser. Tilsvarende forpligtelse gælder for de akutte gravearbejder, som der med hjemmel i forslaget til stk. 1, 2. pkt., ikke skal søges om forhåndstilladelse til.

I udkastet til Vilkår for ledningsgrave, november 2022, foretages imidlertid en præcisering af, hvilken part som er ansøger, og hvem som kan gøres ansvarlig for gravetilladelsen, som går videre, end der er angivet i vejloven. Denne præcisering er uhensigtsmæssig og inkonsekvent i forhold til den praktiske anvendelse af reglerne og vilkår.

I udkastet til Vilkår for ledningsgrave fremgår det af afsnit 3 (side 7), at ansøgning om gravetilladelse "indgives af **ledningsejeren**, eller dennes repræsentant", og at "På forlangende skal **ledningsejeren** stille supplerede oplysninger til rådighed for vejmyndigheden". Det fremgår af afsnit 4 (side 8), at gravetilladelsen "meddeles af vejmyndigheden til **ansøgeren og ledningsejeren i fællesskab**."

I vejlovens § 73 anvendes konsekvent "indehaveren af tilladelsen". I praksis kan "indehaveren af tilladelsen" både være graveaktøren (entreprenøren), ledningsejeren, eller en tredjepart. Når der i vejloven konsekvent anvendes "indehaveren af tilladelsen" skabes der sikkerhed for, at det faktisk er den pågældende indehaver af gravetilladelsen, som er pligtsubjektet, og at det er denne part, som vejmyndigheden kan gøre ansvarlig for efterlevelsen af vilkårene i gravetilladelsen, herunder reetablering af vejarealet efter vejmyndighedens anvisninger.

Det er problematisk, når der i udkastet til Vilkår for ledningsgrave er oplyst krav og vilkår for ledningsejeren, som der ikke nødvendigvis er hjemmel i vejloven til at gøre gældende over for ledningsejeren i det tilfælde, hvor tilladelsesindehaveren ikke er den pågældende ledningsejer, men derimod en gravaktør eller en tredjepart. I dette tilfælde giver udkastet

til Vilkår for ledningsgrave mere anledning til uklarhed og tvivl, end til den klarhed og vejledning, som bør være formålet med vejledningen.

3

At termen "indehaveren af tilladelsen" er det mest retvisende og hensigtsmæssige, understøttes endvidere af, at der ved lovændringen af vejloven i 2014 indførtes et nyt stk. 7, hvor det bl.a. sikres, at en ledningsejer gives mulighed for at kunne anvendes en 3. mands mulighed for at grave i et vejareal, hvor der fx allerede foreligger en gravetilladelse.

Det fremgår således af lovbemærkningerne til § 73, stk. 7, at:

" Stk. 7 bemyndiger transportministeren til at fastsætte nærmere regler om de fremtidige procedurer for 3. mands mulighed for at grave i et vejareal, herunder definere de situationer, hvor der eventuelt skal kunne undtages fra kravet om at ansøge om en tilladelse til at udføre gravearbejde.

Det kræver i udgangspunktet tilladelse fra vejmyndigheden, når ledningsejere, entreprenører eller andre ønsker at grave i vejarealet, eller så tæt på vejarealet, at der er fare for skade på vejen, ledninger eller andet udstyr i vejarealet. Med den foreslåede bestemmelse får transportministeren dog mulighed for at fastsætte regler, som indebærer, at der i visse situationer kan undtages fra kravet om at indhente tilladelse til at udføre gravearbejder. Dette vil f.eks. kunne forestilles i situationer, hvor der allerede foreligger en gravetilladelse, og hvor en ledningsejer, der ikke har gravetilladelse, kan udnytte, at arealet allerede er åbent til at foretage ledningsarbejder på egne ledninger. Det vil naturligvis kun kunne lade sig gøre, hvis begge arbejder kan udføres indenfor tilladelsens tidsmæssige ramme og øvrige vilkår.

Det er hensigten, at de nærmere regler, som fastsættes i medfør af stk. 7, skal mindske de administrative byrder for såvel vejmyndigheder som erhvervslivet i forbindelse med gravetilladelser, samtidigt med at muligheden for at sikre koordinering af arbejderne opretholdes.

Indtil transportministeren har fastsat sådanne nærmere regler vil det – ligesom i dag – være sådan, at alle gravearbejder, bortset fra de tilfælde, der er omfattet af den foreslåede bestemmelse i stk. 1-4, forudsætter, at vejmyndigheden giver tilladelse hertil.

Den foreslåede bestemmelse i stk. 7 bemyndiger endvidere transportministeren til at fastsætte regler om ansøgningsfrister, frister for vejmyndighedernes behandling af ansøgninger om tilladelse efter stk. 1-4 og de krav vejmyndighederne kan stille til ansøgninger efter forslagetets stk. 1-4.

Det er forudsat, at transportministeren bl.a. udnytter denne bemyndigelse til at gennemføre de krav til vejmyndighedernes sagsbehandlingstid, som fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation. Da der i direktivet opereres med flere forskellige frister for vejmyndighedernes behandlingstid alt efter, hvilke henvendelser der er tale om, er det vurderet, at det er mest hensigtsmæssigt at disse frister fastsættes i bekendtgørelsesform efter drøftelser med KL og Vejdirektoratet. Fristen for implementering af direktivet er 1. januar 2016."

I det tilfælde, hvor der er flere forskellige ledningsejere, som gør brug af én og samme aktørs gravetilladelse, er det også naturligt, at vilkårene og rammerne for gravearbejdet og pligten til retablering i udgangspunktet påhviler indehaveren af tilladelsen.

Derved skabes der også klarhed om ansvarsforholdet i lyset af bestemmelsen i § 76, stk. 2, nr. 5, som giver vejmyndighederne mulighed for at pålægge indehaveren af en gravetilladelse at dele tilladelsen med andre graveaktører og ledningsejere (samgravning).

Endelig skal det bemærkes, at hvis en vejmyndighed stiller krav og vilkår til en ledningsejer, som ikke er den part, som har ansøgt om og modtaget gravetilladelsen, så skabes der en usikker juridisk situation ikke mindst i forhold til forvaltningsloven. Såfremt en ledningsejer, som ikke er indehaveren af gravetilladelsen, skal pålægges krav og vilkår, skal vejmyndigheden sørge for, at ledningsejeren bliver gjort bekendt med de i tilladelsen indeholdte krav og vilkår, som pålægges ledningsejeren, og vejmyndigheden vil skulle overholde kravet om partshøring, idet manglende partshøring kan føre til, at der træffes en forkert afgørelse, idet grundlaget for afgørelsen kan være forkert eller utilstrækkeligt. Partshøringen er med til at garantere, at en afgørelse er lovlige og korrekt. Hvis reglen om partshøring ikke er overholdt, vil det kunne føre til, at tilladelsen er ugyldig, og at myndigheden må behandle sagen på ny.

Det anbefales derfor, at:

- Der konsekvent anvendes termen "indehaveren af tilladelsen", når det omhandler forhold, hvor der kan gøres krav og vilkår gældende overfor denne part – herunder særligt i afsnit 3 og 4 samt i bilag 1 og 2.
- Det i Vilklårene præciseres, at "indehaveren af tilladelsen" er "enhver, der ansøger om en tilladelse til at foretage opgravning i vejens areal i forbindelse med lednings- eller vejarbejder, hvad enten det er en graveaktør, entreprenør, ledningsejer, myndighed eller en repræsentant for en af disse".
- Det undgås, at der i en gravetilladelse kan stilles krav til en tredjepart – herunder i særdeleshed bebyrdende krav – som denne tredjepart ikke er gjort bekendt med og ikke har haft mulighed for at forholde sig til eller gøre indsigelse mod (partshøring).

Klar adskillelse mellem, hvad der er lov- og regelbundet, og hvad der er vejledning og anbefalinger (punkt 3).

Det fremgår af vejlovens § 73, stk. 7, at:

"Transportministeren kan fastsætte nærmere regler om, at visse typer gravearbejder kan undtages fra kravet om tilladelse efter stk. 1-4, og regler om udførelse af gravearbejde m.v. Transportministeren kan endvidere fastsætte nærmere regler om proceduren for ansøgning om tilladelse efter stk. 1-4, ansøgningsfrister, frister for vejmyndighedernes behandling af ansøgninger efter stk. 1-4 og de krav, vejmyndighederne kan stille til ansøgninger om tilladelse efter stk. 1-4."

Det er imidlertid ikke opfattelsen, at Vilkår for ledningsgrave er udtryk for en fastsættelse af de krav (i bekendtgørelsesform), som der gives hjemmel til i § 73, stk. 7, men snarere at Standardvilkårene har status af en vejledning.

En vejledning er en ikke juridisk bindende regulering og kan således ikke i sig selv være regulerende.

Det er hensigtsmæssigt, hvis Vilkår for ledningsgrave også rummer mulighed for, at vejmyndigheden kan handle udenfor de i vejledningen beskrevne områder, men inden for rammerne af den gældende lovgivning, således som denne lovgivning fortolkes af de relevante myndigheder, dvs. Vejdirektoratet og vejmyndighederne. I sådanne tilfælde vil den relevante forvaltningsmyndighed indhente oplysninger eller materiale fra graveansøgeren for at kunne foretage en vurdering af, hvilke krav og vilkår der kan anvendes inden for lovens grænser.

Vilkår for ledningsgrave kan anvendes som fortolkningsbidrag, som uddybning af regulering og til at komme med vejledende principper. En vejledning kan desuden være udtryk for Vejdirektoratets opfattelse af - eller praksis inden for et bestemt område.

Vejledningsformen er velegnet til at orientere om reglers indhold og baggrund, praksis efter reglerne og andre oplysninger, der kan give information om forståelsen af reglerne i en lov eller i en bekendtgørelse, sådan som de fortolkes af Vejdirektoratet eller vejmyndigheden.

Vilkår for ledningsgrave bør også kunne anvendes i de tilfælde, hvor gældende ret giver mulighed for flere forskellige fremgangsmåder inden for samme område, hvilket i så fald kan fremgå af vejledningen. 5

Vejledningens indhold bør klart afspejle, hvornår der er tale om højere eller lavere rangerende retskilder. Det vil sige EU-forordninger, lovgivning, bekendtgørelser, cirkulærer, domspraksis eller Vejdirektoratets afgørelsespraksis.

Vejledningen kan også anvendes til at orientere om nye regler eller ændringer, som afspejler de hidtidige erfaringer med lovgivningen, herunder om praksis der anvendes ved administration af reglerne.

Det anbefales derfor, at:

- Det klart fremgår, hvilke krav og vilkår som er lovbestemt (EU-forordninger, lovgivning, bekendtgørelser), og det vil være formålstjenligt, hvis det fremgår som citat og med paragrafhenvielse (også af hensyn til senere revisioner).
- Det klart fremgår, hvilke krav og vilkår der er givet i standarder, normer, cirkulærer, domspraksis eller Vejdirektoratets afgørelsespraksis (og med kildeangivelse).
- Det klart fremgår, hvor gældende ret giver mulighed for flere forskellige fremgangsmåder inden for samme område.
- Det klart fremgår, hvor Vilkårene er udtryk for Vejdirektoratets eller vejmyndighedens opfattelse af eller praksis inden for et bestemt område.

Vilkår skal være saglige, proportionale og velbegrundede ud fra en konkret vurdering (punkt 3)

Vejledningen har en vigtig rolle, idet den kan indeholde en beskrivelse af praksis og lægge en linje for forståelsen af lovgivningen og sikre, at sager bliver behandlet og afgjort ens. Det er helt afgørende for myndighedsudøvelsen, at der er et retssikkerhedsmæssigt grundlag for sagsbehandling og afgørelserne.

Tværgående erfaringsopsamling, vidensdeling og kvalitetssikring skal understøtte ensartethed, retssikkerhed og høj faglighed.

I de nuværende Standardvilkår er der i § 3, stk. 8, indeholdt en bestemmelse om "saglige vilkår", som indeholder følgende bestemmelse:

"Vejmyndigheden kan fastsætte "saglige vilkår", jf. vejlovens § 76, stk. 1, og privatvejslovens § 68, stk. 2, i forbindelse med meddelelse af en gravetilladelse. Privatvejsloven indeholder 3 vilkår, som altid skal fastsættes i forbindelse med en tilladelse på ledningsarbejder på private fællesveje og udlagte private fællesveje, jf. lovens § 68, stk. 2, og § 69, stk. 2. Der er i øvrigt ikke en fast definition på et sagligt vilkår, idet dette afhænger af de konkrete forhold. Vejmyndigheden skal således foretage en konkret vurdering i hver enkelt sag. Det betyder, at det ikke er lovligt at stille automatiske vilkår ("skøn under regel"). Vilkårene skal være knyttet til vejtekniske eller tilsvarende relevante forhold – dvs. der skal være en klar forbindelse mellem vilkår og gravearbejde. Vilkårene skal desuden være proportionale – dvs. at de skal stå i rimeligt forhold til det formål, som vejmyndigheden ønsker at opnå:"

TI finder, at dette er en afgørende forudsætningen for vejmyndighedens arbejde, og at det er en mangel, at det ikke på tilsvarende vis er afspejlet i det nye udkast til vilkår.

Det anbefales derfor, at:

- Det klart fremgår, at vilkår skal være saglige og proportionale, og skal være genstand for en konkret vurdering og en saglig begrundelse (og at der er risiko for at sætte skøn-under-regel, hvis vilkårene anvendes generelt).
- At der tilsvarende de nuværende Standardvilkår i § 3, stk. 8, tilføjes en bestemmelse om "saglige vilkår"

Klar angivelse af ændringer og skærpede vilkår (Punkt 4).

Det vil gøre det betydeligt nemmere for brugerne af vejledningen, hvis det klart kan identificeres, hvori ændringerne består, og hvilke ændringer der er begrundet i nye regler (LER-loven og efteranmeldelse), hvilke ændringer der afspejler områder, hvor der er udviklet en ny praksis på et område, og hvilke ændringer som alene tjener redaktionelle og fremstillingsmæssige formål. 6

Både graveaktører og vejmyndighederne har indrettet deres administration og praksis efter indholdet af de gældende standardvilkår for ledningsarbejder i og over veje, og der vil derfor fra brugernes side være behov for let og overskueligt at kunne danne sig et overblik over ændringernes karakter. Dette kan imødegå usikkerhed om praksis, karakteren af de saglige vilkår, som kan anvendes og retstilstanden. Ikke mindst de steder, hvor formålet er at indføre en skærpet og bebyrdende praksis og virkning, er det afgørende, at dette fremgår klart og utvetydigt af de nye reviderede standardvilkår.

Det anbefales derfor, at

- Der i højere grad tages udgangspunkt i strukturen i den eksisterende vejledning, som er overskuelig og logisk, således at ændringer kan identificeres, og så det fremgår, hvor der er nye eller ændrede regler eller vilkår (herunder de nye LER-regler og efteranmeldelsesordningen).
- Det klart fremhæves, såfremt en beskrivelse i den nye udgave af vilkårene indeholder en skærpelse eller nye bebyrdende vilkår, som ikke er fremhævet eller har været offentliggjort på relevant måde i forhold til den hidtidige beskrivelse i den tidligere udgave af Standardvilkårene.

TI takker for muligheden til at kunne bidrage til processen og uddyber naturligvis meget gerne bemærkningerne.

Med venlig hilsen

Jakob Juul
Chefkonsulent