

## MRF 2024.197

Østre Landsrets dom af 1. maj 2024, 16. afd., sag BS-52301/2022-OLR  
(Benedikte Holberg, Johann Herzog og Tina Sandager (kst.))

*Odense Kommune (adv. Tue Trier Bing) mod Comsa-Munck-Efacek Consortium I/S (adv. Alexander Bentsen)*

***Afvist retssag om størrelsen af bod for forsinkelse af gravearbejde, jf. vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, da der var tale om et retligt spørgsmål vedr. kommunens gravetilladelse, som ikke var påklaget rettidigt til Vejdirektoratet og derfor ikke kunne indbringes for domstolene, jf. lovens § 132, stk. 5.***

I forbindelse med etableringen af Odense Letbane meddelte Odense Kommune den 16. juli 2020 tilladelse efter vejlovens § 73 til, at entreprenøren, konsortiet CME, kunne foretage gravearbejde i krydset Østre Stationsvej/Jernbanegade i Odense midtby. Af tilladelsen fremgik, at arbejdet ville vare 20 uger fra den 20. juli 2020 og dermed skulle være færdiggjort senest den 11. december 2020. Som vilkår for gravetilladelsen havde kommunen i medfør af vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, bestemt, at CME skulle betale en ugentlig bod i tilfælde af, at gravearbejdet blev forsinket. Det fremgik, at bodens størrelse ville blive fastsat på baggrund af en årsdøgntrafik på 18.230 biler, som var ganget med 1 kr. for hverdage og med 60 pct. ganget med 1 kr. for weekenddage. Den ugentlige bod ville dermed svare til ca. seks gange årsdøgntrafikken og beløbe sig til 113.000 kr. pr. uge, hvor gravearbejdet var forsinket. Den 4. december 2020 anmodede CME Odense Kommune om forlængelse af gravetilladelsen med yderligere 10 uger til den 9. februar 2021, da arbejdet som følge af forskellige omstændigheder endnu ikke var afsluttet. CME henviste bl.a. til, at hærkning af fugemateriale og skæring af granit havde været mere tidskrævende end forventet. Kommunen afsløj den 15. december 2020 at forlænge tilladelsen med henvisning til, at krydset Østre Stationsvej/Jernbanegade var en vigtig adgang til midtbyen, at trafikken i krydset og i hele byen var meget påvirket af vejarbejdet, og at CME burde have taget højde for de forhold, der begrundede ønsket om en forlængelse, i den oprindelige tidsplan. Samtidig varslede kommunen, at man ville opkræve bod som foreskrevet i gravetilladelsen, hvis krydset ikke var genåbnet med alle spor senest den 11. december 2020. CME påklagede kommunens afslag på forlængelse til Vejdirektoratet, der den 14. april 2021 (j.nr. 21/00444) stadfæstede kommunens afgørelse, idet direktoratet fandt, at kommunen havde foretaget en afvejning af saglige hensyn til trafikken over for hensynet til gennemførelsen af det forsinkede arbejde. For så vidt angik lovligheden af vilkåret om bod udtalte direktoratet, at da vilkåret var stillet som en

del af kommunens gravetilladelse fra juli 2020, kunne der ikke under en klagesag vedr. kommunens afslag på forlængelse tages stilling til lovligheden af boden og dens størrelse, idet en klage over vilkåret om bod skulle have været indgivet senest 4 uger efter gravetilladelsens meddelelse, jf. vejlovens § 132, stk. 3. Uanset at Vejdirektoratet således ikke havde kompetence til at prøve lovligheden af vilkåret, udtalte direktoratet vejledende, at kommunen efter direktoratets vurdering sagligt havde kunnet anvende den seneste måling af årsdøgntrafikken som grundlag for udregningen af bodens størrelse, og at det ikke ændrede herpå, at trafikintensiteten i området muligvis var faldet efterfølgende som følge af nedlukning af dele af samfundet pga. covid-19-pandemien. CME færdiggjorde først gravearbejdet i alt 17 uger efter den 11. december 2020, og kommunen fremsendte i denne periode 17 fakturaer til CME på hver 113.000 kr. i bod, dvs. i alt knap 2 mio. kr. I oktober 2021 anlagde CME sag mod Odense Kommune med principal påstand om, at CME var berettiget til en forlængelse af gravetilladelsen, subsidiært at kommunen skulle fratage eller nedsætte den pålagte bod. For byretten nedlagde kommunen principal påstand om afvisning, subsidiært frifindelse. Kommunen nedlagde endvidere selvstændig påstand om, at CME skulle betale boden på 1.921.000 kr. CME påstod heroverfor frifindelse. Til støtte for søgsmålet gjorde CME i hovedsagen gældende, at grundlaget for bodens størrelse var forkert, idet den ugentlige bod ifølge vejlovens forarbejder som udgangspunkt skal svare til årsdøgntrafikken, og at det ikke var proportionalt, at kommunen havde fastsat en ugentlig bod på næsten seks gange årsdøgntrafikken. CME gjorde endvidere gældende, at trafikintensiteten var faldet med ca. 30 % som følge af covid-19 i den periode, hvor gravearbejdet var forsinket, og at dette burde afspejles i bodens størrelse. Til støtte for afvisningspåstanden gjorde kommunen navnlig gældende, at sagen i realiteten angik en prøvelse af vilkårene i gravetilladelsen fra juli 2020, og at denne afgørelse ikke kunne indbringes for domstolene, da

CME ikke havde påklaget den til Vejdirektoratet, og da klagefristen i øvrigt var udløbet, jf. vejlovens § 132, stk. 5. Kommunen gjorde endvidere gældende, at kommunen ikke var rette sagsøgte for afslaget på forlængelse af gravetilladelsen, da afgørelsen var stadfæstet af Vejdirektoratet. Byretten fandt, at CME's principale påstand angik kommunens afslag på at forlænge gravetilladelsen og dermed ikke vilkårene i gravetilladelsen. Da afslaget imidlertid var stadfæstet af Vejdirektoratet, var det direktoratet og ikke kommunen, der var rette sagsøgte for påstanden, hvorfor kommunen blev frifundet. Hvad angik den subsidiære påstand om frafald/nedsættelse af boden bemærkede byretten, at Vejdirektoratet som rekursinstans efter vejlovens § 132 kun kan prøve retlige spørgsmål og dermed ikke det faktiske, faglige skøn, der ligger til grund for afgørelsen. Byretten fandt, at spørgsmålet om bodens berettigelse og størrelse byggede på et fagligt skøn, hvorfor vejlovens § 132 ikke afskar CME fra en prøvelse ved domstolene, når boden var udstedt. Herefter fandt byretten, at der var indtrådt en forsinkelse af gravearbejdet, der berettigede kommunen til at udstede bod for 17 påbegyndte uger, men at kommunen ikke havde anført omstændigheder, der berettigede til en mere end seksdobling af det bodsniveau, der var anført i vejlovens forarbejder. På den baggrund nedsatte byretten boden, så den svarede til 1 gange årsdøgnstrafikken på 18.230 kr. pr. uge i 17 uger, dvs. i alt 309.910 kr., og tog kommunens selvstændige betalingspåstand til følge med dette beløb. Odense Kommune ankede dommen til landsretten, hvor kommunen gentog betalingspåstanden og de anbrin-

gender, der var gjort gældende for byretten, hvorimod kommunen ikke gentog sin afvisningspåstand. CME påstod stadfæstelse og frafaldt desuden at gøre gældende, at CME var berettiget til en forlængelse af gravetilladelsen. Det var for landsretten ubestridt, at kommunen i medfør af vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, havde været berettiget til at fastsætte vilkåret om bod i gravetilladelsen, og at der var indtrådt en forsinkelse af gravearbejdet på 17 uger, der berettigede kommunen til at pålægge bod. Landsretten fandt, at spørgsmålet om, hvorvidt kommunen havde været berettiget til at fastsætte vilkåret om bod til ca. seks gange årsdøgnstrafikken, var et retligt spørgsmål, hvis afklaring bl.a. forudsatte en fortolkning af vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, og stk. 5, sammenholdt med gravebekendtgørelsens § 5, stk. 2, under inddragelse af de relevante lovforarbejder samt en vurdering af, om forvaltningsretlige grundsætninger, herunder om saglig forvaltning og proportionalitetsprincippet, var overholdt. Da CME ikke havde påklaget gravetilladelsen med vilkåret om bod til Vejdirektoratet, kunne kommunens afgørelse om grundlaget for bodens beregning ikke indbringes for domstolene, jf. vejlovens § 132, stk. 5, jf. stk. 1. Landsretten bemærkede, at kommunen ikke havde gentaget sin påstand om afvisning for landsretten, men havde fremsat de samme anbringender om domstolenes manglende kompetence som for byretten. På den baggrund fandt landsretten af egen drift, at sagen skulle afvises fra domstolene med den virkning, at vilkåret om bod stod ved magt, idet landsretten bemærkede, at parterne var enige om, at dette var resultatet af sagens afvisning.

**Kommentar:** Dommen påkalder sig interesse, allerede fordi det så vidt ses er den første trykte dom om vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, hvorefter vejmyndigheden kan fastsætte vilkår om bod ved forsinkelse af gravearbejde i offentlig vej. Reglen kom til med vejloven fra 2014, hvor transportministeren samtidig blev bemyndiget i § 76, stk. 5, til at fastsætte nærmere regler om fastlæggelse af boden, jf. herved § 5 i bekendtgørelse nr. 1626 af 12. december 2023 (gravebekendtgørelsen). Bodsreglen er ifølge de specielle lovbemærkninger begrundet i, at forsinkelser med gravearbejdet kan have negativ effekt på den trafikale afvikling, og bodens størrelse skal derfor som udgangspunkt fastsættes med afsæt i årsdøgntrafikken på det pågældende vejstykke, dvs. det antal biler, der kører på vejen på et døgn gennemsnitligt over et år. Af motiverne fremgår, at en ugentlig bod fastsat som årsdøgntrafikken ganget med 1 kr. i de fleste tilfælde vil føre til en bodsstørrelse, der står i rimeligt forhold til den gene, som bilisterne påføres ved gravearbejdets forsinkelse. Det fremgår dog også, at dette udgangspunkt efter omstændighederne kan fraviges, jf. herved gravebekendtgørelsens § 5, stk. 2. I ovenstående sag angik uenigheden mellem entreprenøren og kommunen først og fremmest forståelsen af disse forarbejder,

idet entreprenøren mente, at der ikke forelå omstændigheder, som berettigede kommunen til at opkræve en ugentlig bod, der var ca. seks gange så høj som årsdøgnstrafikken.

Dette realitetsspørgsmål fik landsretten dog ikke lejlighed til at udtale sig om, da sagen blev afvist, allerede fordi entreprenøren ikke rettidigt havde påklaget gravetilladelsen til Vejdirektoratet, hvilket efter vejlovens § 132, stk. 5, er en forudsætning for, at gravetilladelsen og dens vilkår, herunder vilkåret om bod, kan indbringes for domstolene. Denne opfattelse er ikke utvivlsom. Den bod, der fastsættes med hjemmel i vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, må rettelig anses for en forhåndsbestemt administrativ tvangsbøde, der har til formål at motivere adressaten til at sikre gravearbejdets fremdrift og rettidige afslutning, hvor det tillige må indgå, at det er vejmyndigheden, der fastsætter fristen for arbejdets afslutning som en del af tilladelsen, jf. § 76, stk. 2, nr. 2. På den ene side kan det med landsretten anføres, at da vilkåret om bod, og herunder bodens størrelse samt fristen, udgør en del af gravetilladelsen, kan vilkåret om udmåling af bod og den fastsatte frist kun anfægtes som led i en prøvelse af selve tilladelsens gyldighed. Der er heller ikke tvivl om, at indsigelser mod grundlaget for bodens fastsættelse – i modsætning til det af byretten anførte – er et retligt spørgsmål omfattet af Vejdirektoratets kompetence som rekursinstans. På den anden side forekommer det betænkeligt, hvis grundlaget for en administrativ tvangsbøde ikke kan efterprøves på det tidspunkt, hvor tvangsbøderne faktisk forfalder til betaling og opkræves af forvaltningen. Som almindeligt princip må det netop antages, at regler om begrænsning af domstolsprøvelsen af forvaltningsakter (f.eks. søgsmålsfrister og krav om udnyttelse af rekursadgang) ikke hindrer private i at opnå en præjudiciel prøvelse af en forvaltningsakt, der danner grundlag for pligter, som forvaltningen søger at håndhæve over for den forpligtede. Fra retspraksis kan henvises til U 1980.30 H, hvorefter søgsmålsfristen ikke afskærer prøvelse af en forvaltningsakt under en straffesag for overtrædelse af forvaltningsakten, herunder med henblik på idømmelse af tvangsbøder, jf. princippet i straffelovens § 1, og U 2012.2102 H, hvorefter søgsmålsfristen heller ikke afskærer en prøvelse af vilkår og påbud, hvis gyldighed er en forudsætning for erstatningsansvar, i en sag anlagt af det offentlige mod den private. Derudover kan henvises til MAD 2014.234 V, hvor en påstand om, at en kommunes beslutning om selvhjælpshandlinger var ugyldig, blev afvist som følge af overskridelse af søgsmålsfristen, men hvor landsretten uanset dette foretog en prøvelse af selvhjælpshandlingens berettigelse, da kommunen havde nedlagt selvstændig påstand om betaling for de udgifter, der var afholdt til selvhjælpshandlingens gennemførelse. I forhold til ovennævnte sag fra Odense skal det næppe tillægges større betydning, at sagen var rejst af CME som et civilt søgsmål over for kommunen, idet kommunen nedlagde selvstændig påstand om betaling af boden. Ud fra oplysningerne i landsrettens dom er det i øvrigt vanskeligt at forstå, hvorfor også denne betalingspåstand skulle afvises fra domstolene, men forklaringen skal formentlig findes i, at parterne ifølge landsrettens afsluttende bemærkning var enige om, at konsekvensen af sagens afvisning var, at vilkåret om bod stod ved magt. Hvis CME nægter at betale boden, opstår spørgsmålet dog, hvordan kommunen så kan inddrive beløbet. Som udgangspunkt vil der være udpantningsret for kommunens krav, jf. gældsindrivelseslovens § 11, jf. § 1, men det er nærliggende at antage, at CME i hvert fald under en sag om inddrivelse af boden kan få prøvet en indsigelse om, at boden er ulovligt fastsat og opkrævet.

---



# RETEN I ODENSE DOM

afsagt den 22. november 2022

---

**Sag BS-39217/2021-ODE**

Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S  
(advokat Kim Christian Hove Thomsen)

mod

Odense Kommune  
(advokat Tue Trier Bing)

Denne afgørelse er truffet af dommer Dorit Kring.

Sagen blev anlagt den 13. oktober 2021.

## **Påstande**

Sagsøgeren, Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S, har principalt nedlagt påstand om, at Vejmyndigheden, Odense Kommune, skal tilpligtes at anerkende, at Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S var berettiget til forlængelse af gravetilladelsen, ROV, nr.: 16756-67, sagsnr.: 20-02320 med 16 uger.

Subsidiært har Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S nedlagt påstand om, at Vejmyndigheden, Odense Kommune, tilpligtes at anerkende, at den pålagte bod for gravetilladelsen, ROV nr.: 16756-67, sagsnr.: 20-02320 skal frafaldes eller nedsættes til et af retten mindre, skønsmæssigt fastsat beløb.

Sagsøgte, Odense Kommune, har principalt nedlagt påstand om afvisning

Subsidiært har Odense Kommune nedlagt påstand om frifindelse.

Odense Kommune har nedlagt selvstændig påstand om, at Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S skal tilpligtes at betale 1.921.000 kr. med tillæg af procesrente fra den 17. maj 2021 til betaling sker.

Overfor Odense Kommunes selvstændige påstand har Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S nedlagt påstand om frifindelse.

### **Sagsfremstilling**

Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S ( i det følgende CME) er et dansk konsortium mellem det spanske selskab Comsa, det danske selskab Munck Civil Engineering A/S og det portugisiske selskab Efacec S.A, hvis formålet er at udføre entreprenørarbejde i forbindelse med etableringen af Odense Letbane.

Sagen angår, hvorvidt CME var berettiget til en 16 ugers forlængelse af gravetilladelsen meddelt den 16. juli 2020, om Odense Kommune er rette sagsøgte, og om den af Odense Kommune fastsatte og opkrævede bod er berettiget, størrelsen af boden, samt om berettigelsen og størrelsen af boden kan påkendes af retten.

Den 1. juli 2020 søgte CME gravetilladelse i krydset Jernbanegade/Østre Stationsvej i Odense forbindelse med arbejdet med Odense Letbane. CME oplyste i sin ansøgning, at arbejdet ville blive påbegyndt den 6. juli 2020 og afsluttet den 27. november 2020. Odense Kommune gav gravetilladelse den 16. juli 2020 med startdato den 20. juli 2020 og slutdato den 11. december 2020. Under punktet: "Specifikke vilkår" er anført:

”.

#### **Bod**

Vejmyndigheden kan jf. Vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6 kræve bod ved forsinkelser i forbindelse med gravetilladelser. Bodden skal i henhold til bek. nr. 802 af 18. juni 2018 § 5, stk. 2 fastlægges på baggrund af vejens betydning for trafikafviklingen og bodden skal derfor stå i forhold til den gene, forsinkelsen påfører trafikken.

Vejmyndigheden har vurderet, at det ansøgte arbejde sker et sted, som har meget stor trafikal betydning for fremkommeligheden. Arbejdet bør derfor begrænses til den korteste nødvendige tidsperiode. Der vil derfor blive opkrævet en bod, hvis arbejdet ikke færdiggøres inden for den godkendte tidsplan. Størrelsen af bodden er beregnet ud fra antallet af trafikanter, der berøres af forsinkelsen. Vejmyndigheden kan oplyse, at bodden på Østre Stationsvej krydsning af Jernbanegade udgør 113000 kr. pr påbegyndt uge.

Hvis der kommer udfordringer, som kan påvirke den godkendte tidsplan, skal vejmyndigheden inddrages hurtigst muligt, således at muligheden for en eventuel ændring af tidsplanen kan afklares.

#### Klagevejledning

Du kan klage over denne afgørelse til Vejdirektoratet, Carsten Niebuhrsgade 43, 5. sal, 1577 København V.

Klagen kan indsendes via Vejdirektoratets elektroniske klageblanket på Benyt linket eller gå ind på borger.dk – Samfund og rettigheder – Klagemuligheder – Klagemuligheder i Danmark – Klag til Vejdirektoratet over afgørelser på vejområdet.

Klagemuligheden omfatter kun retlige spørgsmål. Det vil sige Vejdirektoratet kun kan tage stilling til, om afgørelsen er lovlig, men ikke til kommunens skøn indenfor lovens rammer.

Klagefristen er 4 uger fra modtagelsen af denne afgørelse og klagen skal være modtaget i Vejdirektoratet inden udløbet af denne frist.

Afgørelsen kan kun indbringes for domstolene, hvis du forinden har udnyttet din klagemulighed hos Vejdirektoratet.

...”.

Ingen del af denne afgørelse blev påklaget.

Ved mail af 4. december 2020 anmodede CME om forlængelse af gravetilladelsen.

Den 15. december 2020 meddelte Odense Kommune CME afslag på anmodningen om forlængelse. Af afslaget fremgår:

”.

Odense Kommune har modtaget jeres forespørgsel om forlængelse af gravetilladelse nr. 20-02320, ROVnr 16756-67, som omfatter gravearbejde på Østre Stationsvej Af den oprindelige gravetilladelse fremgår, at arbejdet påbegyndes 20.7-2020 og færdiggøres 11.12. 2020. Vi har sendt et udkast til en afgørelse i partshøring hos jer den 10. december 2020 med frist for bemærkninger den 14. december 2020. I har ved mail af den 10. december 2020 fremsendt bemærkninger. Disse er særskilt besvaret ved mail af den 11. decem-

ber 2020 og har ikke givet anledning til ændringer af afgørelsen. Afgørelse Afslaget på ansøgningen om forlængelse af gravetilladelse meddeles på grund af følgende forhold. Krydset Østre Stationsvej/Jernbanegade er en vigtig adgang til midtbyen som bruges af mange trafikanter og den kollektive trafik samt varelevering til bymidten. Trafikken i krydset har på grund af vejarbejdet været meget påvirket og derfor begrænset i perioden 20.7.2020 til dato. Vi har vurderet, at færdselsrestriktionen medfører og har medført store gener for fremkommeligheden - både på Østre Stationsvej og Jernbanegade, men også for den samlede trafikafvikling i byen, særligt adgang til bymidten. Vejen/krydset skal derfor hurtigst muligt genåbnes med alle spor så trafikken igen kan fungere i alle retninger. Hele byen men særligt denne bydel er på nuværende tidspunkt stærkt presset trafikalt på grund af de mange vejarbejder i forbindelse med Letbanens etablering. Det er derfor vigtigt, at arbejderne færdiggøres rettidigt og som aftalt, da disse aftaler og den fremlagte tidsplan har dannet baggrund for vejmyndighedens øvrige tilladelser i området. I har i forbindelse med ansøgningen om forlængelse fremsendt en begrundelse for jeres forsinkelse. Vejmyndigheden har vurderet at den givne tidsperiode burde have kunne rumme det nødvendige arbejde og de fremsendte elementer burde have været indarbejdet i jeres oprindelige planlægning af arbejdet eller løbne håndteret inden for den udvidede mulighed for at arbejde på stedet. Denne begrundelse er blevet uddybet i svaret på jeres partshøring. Det varsles hermed også at hvis krydset ikke et genåbnet med alle spor senest 11.12.2020 (slutdato for gravetilladelsen) vil vejmyndigheden fremsende faktura på bod jf. Vejlovens § 76, stk. 2., nr. 6, som beskrevet i gravetilladelsen nr. 20-02320. ROVnr 16756-67. Afslaget er meddelt i henhold til vejlovens § 73, stk. 1, lov om offentlige veje nr. 1520 af 27. december 2014 Klagevejledning Du kan klage over denne afgørelse til Vejdirektoratet for så vidt angår retlige spørgsmål Vejdirektoratet kan i forbindelse med behandling af en klage tage stilling til, om afgørelsen er lovlig. Direktoratet kan derimod ikke tage stilling til kommunens vurdering (skøn) inden for lovens rammer. Klagefristen er 4 uger fra du har modtaget denne afgørelse Du skal først have udnyttet din mulighed for at klage til Vejdirektoratet, før du kan anlægge retssag ved domstolene. ... "

CME påklagede den 11. januar 2021 afslaget til Vejdirektoratet, der den 14. april 2021 traf følgende afgørelse:

"...

## **Afgørelse af klage over afslag på forlængelse af gravetilladelse på Østre Stationsvej**

Vejdirektoratet har behandlet jeres klage af 11. januar 2021. I har klaget over Odense Kommunes afslag af 15. december 2020 på at forlænge jeres gravetilladelse i krydset Østre Stationsvej/Jernbanegade til arbejde med anlæg af Odense Letbane.

### ***Vejdirektoratets afgørelse***

Vejdirektoratet har truffet afgørelse efter § 6, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse om Vejdirektoratets opgaver og beføjelser.

Vejdirektoratet opretholder Odense Kommunes afgørelse.

### ***Vejdirektoratets kompetence***

Vi kan vurdere, om kommunen i forbindelse med sin afgørelse har fulgt vejloven, forvaltningsloven og almindelige forvaltningsretlige regler.

Vi kan ikke tage stilling til kommunens skøn inden for lovens rammer. Det betyder, at vi ikke kan tage stilling til det rimelige eller hensigtsmæssige i f.eks. kommunens afvejning af hensynet til jer som graveaktør kontra hensynet til fremkommeligheden for trafikanterne på vejen. Vi kan heller ikke tage stilling til, om kommunen har overholdt god forvaltningsskik.

### ***Kommunens afgørelse***

Kommunen har den 15. december 2020 meddelt afslag på jeres ansøgning om forlængelse af gravetilladelse ved krydset Østre Stationsvej/Jernbanegade. Dette har som konsekvens, at kommunens vilkår om bod stillet ved den oprindelige gravetilladelse af 16. juli 2020 aktualiseres og effektueres overfor jer, indtil gravearbejdet er gjort færdigt.

### ***Klagen til Vejdirektoratet***

I har i klagen anført, at kommunen har ignoreret alle jeres argumenter i deres afgørelse, og at de derimod har foretaget deres egne antagelser om, hvordan I burde planlægge og udføre arbejder, som de ikke har tilstrækkelig indsigt i, til at kunne vurdere korrekt. Endvidere har kommunen ikke dokumenteret på nogen måde, hvordan de er kommet frem til størrelsen af boden.



Derudover har de ikke fremsendt deres afgørelse til jer officielt via e-Boks, men kun som et led i en e-mailkorrespondance, hvorfor det har været uklart, om der var udstedt et egentligt bodsforlæg eller bare en advarsel om, at de overvejede dette. I har derfor afventet en officiel meddelelse via e-Boks og af den grund ikke klaget tidligere. I mener ikke, at boden kan træde i kraft, før I er blevet officielt notificeret.

### *Sagens oplysninger*

Østre Stationsvej er en kommunevej, der administreres af Odense Kommune som vejmyndighed, jf. vejlovens § 3, stk. 1, nr. 2, jf. § 7.

I har ved mail af 4. december 2020 anmodet Odense Kommune om at forlænge jeres gravetilladelse for arbejdet på Østre Stationsvej.

Af den oprindelige gravetilladelse fremgår, at arbejdet påbegyndes 20. juli 2020 og færdiggøres 11. december 2020.

Afslaget på forlængelse af gravetilladelsen er begrundet i, at krydset Østre Stationsvej/Jernbanegade er en vigtig adgang til midtbyen, som bruges af mange trafikanter, den kollektive trafik samt til varelevering til bymidten. Trafikken i krydset har på grund af vejarbejdet været meget påvirket og derfor begrænset i perioden 20. juli 2020 og frem til kommunens afslag på forlængelse. Kommunen har vurderet, at færdselsrestriktionen som følge af vejarbejdet medfører og har medført store gener for fremkommeligheden – både på Østre Stationsvej og Jernbanegade, men også for den samlede trafikafvikling i byen, særligt for adgangen til bymidten. Det er derfor kommunens vurdering, at vejen/krydset derfor hurtigst muligt skal genåbnes med alle spor, så trafikken igen kan fungere i alle retninger. Kommunen har anført, at hele byen – men særligt denne bydel – på tidspunktet for afslag på forlængelse af gravetilladelsen er stærkt presset trafikalt på grund af de mange vejarbejder i forbindelse med letbanens etablering. Det er derfor vigtigt, at arbejderne færdiggøres rettidigt og som aftalt, da disse aftaler og den fremlagte tidsplan har dannet baggrund for vejmyndighedens øvrige tilladelser i området.

I har i forbindelse med ansøgningen om forlængelse fremsendt en begrundelse for jeres forsinkelse.

Vejmyndigheden har dog vurderet, at den givne tidsperiode burde have kunnet rumme det nødvendige gravearbejde, og at jeres anførte grunde til forsinkelsen burde have været indarbejdet i jeres

oprindelige planlægning af arbejdet. Alternativt burde årsagerne til forsinkelse løbende have været håndteret inden for den udvidede mulighed for at arbejde på stedet.

Jeres begrundelse for anmodningen om forlængelse og kommunens svar på de enkelte punkter fremgår af følgende mail af 11. december 2020 fra kommunen til jer med svar på jeres argumenter:

- "Arbejderne startes ikke straks i henhold til gravetilladelsen. Her ved stoppes også trafikken ikke fra dag 1 men ca. en uge senere."

Kommunen har hertil anført, at det ikke kan være et argument for ikke være færdig til tiden, at arbejdet ikke blev startet op til tiden.

- "Yderligere krav til hærdning af fugematerialet blev anmodet af vores klient på baggrund af en anbefaling fra DTI. Dette tilføjer 4 ugers hærdetid til vores plan."

Kommunen har hertil anført, at det burde have været kendt meget tidligt i processen og derfor indberegnet.

- "Det ekstra krav til et opvarmet telt har tilføjet mobilisering og demobilisering af teltet 2 gange og tilføjer yderligere 4 dage til vores plan."

Kommunen har hertil anført, at det burde have været muligt at indarbejde i den kendte tidsplan.

- "Skæring af granitten har vist sig mere tidskrævende end forventet. Vi estimerer en ekstra tid på ca. 1 uge til dette."

Kommunen har hertil anført, at det burde have været muligt at indarbejde i den kendte tidsplan.

- "Afdækning af krydset med stålplader 1-2 dages ekstra arbejde."

Kommunen har hertil anført, at det burde have været muligt at indarbejde i den kendte tidsplan.

- "Byggefasen, der forlænges over jul, tilføjer tiden 1 ½ uge."

Kommunen har hertil anført, at da gravetilladelsen er udløbet inden jul, så er det ikke et argument for ikke at være færdig til tiden.

- "Nogle ikke-planlagte forhindringer / problemer har reduceret effektiviteten i vores arbejder"

- o "Udførelse af arbejderne parallelt med OC-fundamenter."

Kommunen har hertil anført, at det er en løsning, I selv har valgt at udføre dette stykke arbejdet parallelt.

- o "Arbejder om vinteren (koldt og mørkt)."

Kommunen har hertil anført, at det burde have været indarbejdet i den kendte tidsplan, og at det i øvrigt har været et meget mildt efterår/vinter.

- o "Krydsets hældning leder vand ind i teltet, der skulle drænes flere gange."

Kommunen har hertil anført, at det burde have været muligt at indarbejde i den kendte tidsplan.

- Sammenlagt medfører alle disse problemer mindst 10 ugers ekstra arbejde, hvoraf nogle af arbejderne vil overlappe eller køre parallelt. Men I finder det rimeligt at antage en forlængelse af arbejderne på ca. 8 uger, som I har haft ingen eller meget begrænset indflydelse på.

Kommunen har derfor samtidig med afslaget på forlængelse af gravetilladelsen også varslet, at hvis krydset ikke er genåbnet med alle spor senest 11. december 2020 (slutdatoen for gravetilladelsen), vil vejmyndigheden fremsende faktura på bod, jf. vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, som beskrevet i vilkåret i den oprindelige gravetilladelse.

Kommunen har i sin udtalelse af 26. januar 2021 til Vejdirektoratet oplyst, at letbanen er placeret langs de trafikale hovedårer, og vejmyndigheden forsøger derfor at få arbejderne udført med mindst mulig gene for trafikanterne, herunder både i omfang og tidsrum. I den forbindelse har kommunen løbende holdt ugentlige møder med jer for at afklare arbejdets afvikling mest hensigtsmæssigt. Allerede i august 2019 har kommunen overfor jer understreget, at letbanearbejde i kryds vil blive pålagt vilkår om bod.

Oprindeligt var planen, at der kun var få kryds, der på samme tid skulle have tilladelse til gravearbejde i området. Af hensyn til fremdriften på etableringsarbejdet med letbanen og efter ønske fra Odense Letbane blev det accepteret, at der kunne gives tilladelse til gravearbejder i flere kryds samtidig. Dette på betingelse af at kommunen ville stille vilkår om bod og have øget opmærksomhed på tidsplanerne for gravearbejderne. Kommunen har således anset det for vigtigt, at de fremsendte tidsplaner for store gravearbejder overholdes, da andre gravearbejder ofte skal afvente disses færdiggørelse. Flere samtidige igangværende arbejder i de centrale kryds anses af kommunen for uheldige og påvirker trafikafviklingen langt ud i trafiknettet.

Hovedhensynet bag den konkrete bod og vejmyndighedens fokus på, at gravearbejdet bliver færdigt hurtigst muligt og helst inden for den fremsendte tidsplan, er dog, at det konkrete kryds er et af knudepunkterne for både afviklingen af den kollektive trafik til og fra banegårdscentret samt varelevering til bymidten.

I har den 1. juli 2020 søgt en gravetilladelse efter vejlovens § 73 via Vejman. Det fremgår af gravetilladelsen af 16. juli 2020, at boden er beregnet ud fra det antal af trafikanter, der berøres af en eventuel forsinkelse. Vejmyndigheden har taget udgangspunkt i den seneste måling af årsdøgnstrafikken, hvoraf det fremgår, at der er 18.230 biler på hverdage. Det er blevet omregnet til 113.026 biler om ugen, hvorfor boden er sat til 113.000 kr. per uge. Vejmyndigheden har kun taget højde for biltrafik og ikke medtaget de bløde trafikanter.

Den 4. december 2020 har I ved e-mail ansøgt vejmyndigheden om forlængelse af gravetilladelsen, således at gravearbejdet ikke skal være afsluttet den 11. december 2020 men den 9. februar 2021, svarende til en forlængelse på 10 uger. Den oprindelige gravetilladelse var berammet til at vare 20 uger.

Kommunen har ved mail af 10. december sendt udkast til afgørelse i partshøring hos jer med svarfrist den 14. december 2020. I har ved mail af 10. december 2020 sendt bemærkninger til kommunen, og kommunen har besvaret jeres bemærkninger ved mail af 11. december 2020 og herved oplyst, at bemærkningerne ikke har givet anledning til en ændret vurdering af sagen.

Kommunen har via Vejman sendt afslag på jeres ansøgning om forlængelse af gravetilladelse den 15. december 2020. Afgørelsen og klagevejledningen fremgår af bemærkningsfeltet i Vejman.

### *Hvilke regler gælder?*

Der skal søges om vejmyndighedens tilladelse, inden der foretages forandringer, herunder opgravning m.v. på en offentlig vejs areal. Det fremgår af vejlovens § 73, stk. 1.

Vejmyndigheden kan lade tilladelser efter § 73, stk. 1-4, være betinget af vilkår. Der kan bl.a. fastsættes vilkår om bod ved forsinkelser. Det fremgår af vejlovens § 76, stk. 1 og stk. 2, nr. 6.

Det fremgår af bemærkningerne til § 76 i lovforslaget af 8. oktober 2014 til vejloven, at vilkår om bod for en gravetilladelse skal tjene som incitament til, at der opstilles realistiske perioder for gravetilladelser og for rettidig færdiggørelse. Det er hensigten med bestemmelsen, at der fastsættes vilkår om bod i tilfælde af, at der indtræder forsinkelser med gravearbejdet, og forsinkelsen har en dokumenteret negativ effekt på den trafikale afvikling. Fastlæggelsen af boden skal være saglig og sagligt begrundet.

I § 76, stk. 5, er indsat en bemyndigelse for transportministeren til at fastsætte regler om den bod, der kan fastsættes vilkår om efter stk. 2, nr. 6. Det er hensigten, at reglerne udformes på en sådan måde, at bodens størrelse fastsættes med udgangspunkt i årsdøgntrafikken (dvs. det antal biler der kører på vejen på et døgn gennemsnitligt over et år). Der kan fastsættes en ugentlig bod svarende til årsdøgntrafikken ganget med 1 kr. Der betales bod pr. påbegyndt uge, hvor gravearbejdet er forsinket.

Det vurderes, at fastsættelse af boden ud fra årsdøgntrafikken ganget med 1 kr. i de fleste tilfælde vil føre til en bodsstørrelse, der står i rimeligt forhold til den gene, som bilisterne påføres ved gravearbejdets forsinkelse. På strækninger med en lav årsdøgntrafik kan der ganges med en højere faktor, f.eks. 10-20 kr., hvis dette er proportionalt med den gene, som forsinkelsen medfører.

På strækninger, hvor der ikke foreligger opmålinger af årsdøgntrafikken, kan boden fastsættes ud fra en konkret vurdering. Der kan i den forbindelse lægges vægt på de gener, som forsinkelsen med gravearbejdet påfører bilisterne på vejen.

Bestemmelsen i vejloven om bod er udmøntet i bekendtgørelse om gravearbejder i offentlige vejarealer og private fællesveje i byer og bymæssige områder. Det fremgår af bekendtgørelsens § 5, stk. 2, at vejmyndigheden skal fastlægge boden på baggrund af vejens betydning for trafikafviklingen, og boden skal stå i et sagligt og rimeligt forhold til den gene, forsinkelsen af gravearbejdet påfører trafikken eller andre planlagte arbejder inden for vejens areal. Der kan også tages hensyn til gener for vejens naboer. Der betales bod pr. påbegyndt uge, hvor gravearbejdet er forsinket.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 5, stk. 3, at beregningsgrundlaget for boden skal fremgå af tilladelsen. Endelig fremgår det af stk. 4, at vilkår om bod ikke kan håndhæves i tilfælde, hvor forsinkelsen af gravearbejdet skyldes force majeure.

Ansøgning efter § 73, stk. 1-4, skal indgives til vejmyndigheden ved anvendelse af den digitale løsning, som vejmyndigheden stiller til rådighed. Ansøgninger, der ikke indgives ved digital selvbetjening, afvises af vejmyndigheden. Det siger vejlovens § 83, stk. 1.

Vejmyndigheden kan helt ekstraordinært undlade at afvise en ansøgning, der ikke er indgivet ved digital selvbetjening, hvis der ud fra en samlet økonomisk vurdering er klare fordele for vejmyndig-

heden ved at modtage ansøgningen på anden måde end digitalt. Det fremgår af § 83, stk. 3.

### *Vejdirektoratets vurdering og afgørelse*

Vejdirektoratet kan konstatere, at kommunen har vurderet, at jeres argumenter for en forlængelse af gravetilladelsen er forhold, I med rimelighed burde have haft kendskab til eller burde kunne have indregnet i den arbejdsperiode, I oprindeligt søgte gravetilladelse til. Vi har ikke anledning til at kritisere denne vurdering. Dette ikke mindst når kommunen forud for graveansøgningen havde gjort jer opmærksom på vigtigheden af at overholde tidsplanen samt vigtigheden af at skabe færrest mulige gener for trafikken i området.

Det er Vejdirektoratets vurdering, at kommunens afvejning af hensynet til trafikken mod hensynet til jeres gennemførelse af det forsinkede arbejde er foretaget på et sagligt grundlag. Vi kan således konstatere, at afvejningen er sket efter en konkret vurdering, herunder med stillingtagen til jeres argumenter for en forlængelse. Vejdirektoratet har som klagemyndighed ikke kompetence til at efterprøve dette skøn nærmere.

Vi vil dog bemærke, at vi ikke har grund til at vurdere, at der ligger usaglige hensyn bag kommunens afslag på forlængelse af gravetilladelsen, fx et ønske om at aktualisere vilkåret om bod med henblik på at skabe indtægt til kommunen.

### *Er boden en del af afgørelsen om forlængelse af gravetilladelsen?*

Det er Vejdirektoratets vurdering, at vilkåret om bod ikke er omfattet af kommunens afslag af 15. december 2020 på at forlænge gravetilladelsen. Vilket om bod blev stillet som en del af kommunens tilladelse til at udføre gravearbejde på vejen i perioden 20. juli 2020 til 11. december 2020. Efter gravetilladelsens udløb kunne kommunen effektuere bodsvilkåret, hvilket kommunen har gjort for den periode, hvor der ikke længere har foreligget en gravetilladelse, og gravearbejdet fortsat har stået på.

Vejdirektoratet kan derfor ikke som følge af klagen over afslaget på at forlænge gravetilladelsen tage stilling til lovligheden af boden og dens størrelse. Klage over vilkåret om bod skulle have været indgivet senest 4 uger efter modtagelsen af gravetilladelsen af 16. juli 2020.

### *Bodens størrelse*

Som nævnt ovenfor kan Vejdirektoratet ikke som klagemyndighed ved nærværende afgørelse tage stilling til lovligheden af boden. For god ordens skyld kan vi dog bemærke, at det er Vejdirektoratets vurdering, at kommunen sagligt har kunnet bruge den seneste måling af årsdøgntrafikken som grundlag for sin udregning af bodens størrelse. Det forhold, at trafikintensiteten i området muligvis er faldet som følge af nedlukning af dele af samfundet pga. Covid-19, finder vi ikke har den konsekvens, at vejmyndigheden er forpligtet til at foranstalte en ny trafiktælling alene med henblik på at fastslå, om grundlaget for bodens størrelse har ændret sig. Det må efter vores vurdering være tilstrækkeligt, at vejmyndigheden har konstateret, at gravearbejdet konkret forårsager så store gener for trafikken, at en bod er hensigtsmæssig i forhold til at skabe incitament til at færdiggøre gravearbejdet hurtigst muligt.

Vejdirektoratet har i øvrigt ikke grund til at vurdere, at kommunens trafiktælling skulle give et forkert billede af den gennemsnitlige årsdøgntrafik på stedet. Det fremgår af lovbemærkningerne til vejlovens § 76, at bodens størrelse fastsættes med udgangspunkt i årsdøgntrafikken (dvs. det antal biler der kører på vejen på et døgn gennemsnitligt over et år). Da årsdøgntrafikken er udtryk for et dagligt gennemsnit over året, er det vores vurdering, at kommunen ikke har været forpligtet til at foretage en ny trafiktælling alene med henblik på at fastlægge et nyt grundlag for bodens størrelse set i forhold til et eventuelt fald i trafikken som følge af Corona-restriktioner.

Hvordan vejmyndigheden konkret udarbejder vilkår om bodsberegning, kan Vejdirektoratet som klagemyndighed i øvrigt ikke tage stilling til, jf. ovenfor om vores kompetence.

Det er Vejdirektoratets vurdering, at kommunen har sandsynliggjort, at forsinkelsen med gravearbejdet har en negativ effekt på den trafikale afvikling i området. Vejdirektoratet kan således konstatere, at Jernbanegade er en af de direkte veje til centrum af Odense By, som oplyst af kommunen, hvorfor den må formodes at være en central færdselsåre. Ligeledes er Østre Stationsvej den vej, der fører til andre veje ind mod centrum, og derfor må det formodes, at vejarbejdet i krydset Østre Stationsvej/Jernbanegade vil give trafikale gener også i de omkringliggende kryds med andre alternative men tilsvarende centrale færdselsårer til centrum.

Disse vurderinger er dog som nævnt ikke en del af vores afgørelse angående kommunens afslag på at forlænge gravetilladelsen.

Kommunens afgørelse sendt i Vejman, ikke i e-Boks

Det fremgår af vejlovens § 83, stk. 1, at graveansøgning skal indgives ved anvendelse af den digitale løsning, som vejmyndigheden stiller til rådighed. Det er i Odense Kommune Vejman, der stilles til rådighed for ansøgerne. Og det er også gennem Vejman, at ansøgerne normalt bliver meddelt kommunens afgørelser på graveansøgninger.

På den baggrund er det Vejdirektoratets vurdering, at kommunens meddelelse af sit afslag på forlængelse af gravetilladelsen via Vejman er i overensstemmelse med vejlovens § 83, stk. 1. Kommunen har allerede derfor ikke været forpligtet til at meddele afgørelsen i e-Boks.

**Partshøringsbemærkninger**

Ved e-mail af 12. marts 2021 er I kommet med bemærkninger til Vejdirektoratets udkast til afgørelse. I har bl.a. anført:

- Når der er givet tilladelse til at forstyrre trafikken i en specifik periode (antal uger), er det relevant at antage at forstyrrelsen kan accepteres i dette antal uger. Og hvis arbejdet påbegyndes senere, bør sluttidspunktet også flyttes tilsvarende, da forstyrrelsen stadig er samme længde. Derfor bør en uges forsinket opstart udskyde starten af boden tilsvarende.
- Den kendte tidsplan er udarbejdet under pres fra jeres kunde og kommunen, der ikke har villet acceptere en længere nedlukning af krydset. Så der er ikke lagt nogen form for buffer eller ekstra tid for teltrejsning ind i planen, som oprindeligt er lavet under forudsætninger om, at arbejdet skulle udføres inden vinterforanstaltninger var påkrævet. Desværre er opstartstidspunktet blevet udskudt flere gange pga. omstændigheder uden for jeres kontrol. Men kommunen har ikke villet acceptere en forlænget tidsplan ved opstart af arbejdet. Derfor er behovet for et telt kommet til senere, for ikke at skabe yderligere forsinkelse pga. vejrlig. Så I føler, at jeres ekstra arbejde og omkostninger for at begrænse forsinkelser af gennemførelsen bliver straffet af kommunen som en forsinkelse.
- Granitten er leveret af Odense Letbane. Stenene er ikke indkøbt specifikt til anvendelse på det banedesign, der er implementeret. Derfor har det været nød-



vendigt at skære næsten 100% af stenene. Der er stor forskel på hårdheden af granit, så det har været umuligt for jer at estimere det korrekte tidsforbrug.

- Afdækning af krydset med stålplader har forlænget planen med 1-2 uger.
- Generelt har I følt jer presset af jeres kunde og kommunen til at ansøge om gravetilladelse efter en alt for stram og optimistisk tidsplan, der sluttede lige op til en ferieperiode, hvorfor ikke meget skulle gå galt, før tidsplanen blev forsinket.
- På det seneste har der været hård frost og sne, hvilket har påført jer yderligere forsinkelse, så den samlede forsinkelse nu påregnes at være mindst 15 uger.

Vejdirektoratet skal hertil bemærke, at det fremgår af sagen, at der ikke kun er tale om arbejde i ét enkelt kryds, men derimod samtidigt arbejde i flere kryds, hvilket er baggrunden for kommunens ønske om en stram tidsstyring. Forsinkelse i ét kryds kan derfor have konsekvenser også i andre dele af området. Det er Vejdirektoratets vurdering, at det er jeres ansvar at indgive en tidsmæssigt realistisk ansøgning. For så vidt angår behovet for et telt pga. vintrens komme – hvilket ikke var med i planlægningen – bemærker vi, at gravetilladelsen udløb den 11. december 2020, og at teltet allerede da havde været opstillet og nødvendigt pga. kulden, som er helt normal på den årstid.

For så vidt angår granittens beskaffenhed og jeres forudgående antagelser herom må Vejdirektoratet henvise til, at dette er et entrepriseretligt forhold mellem entreprisekontraktens parter, om dette – og andre lignende forhold – berettiger til ekstrabetaling. Vejdirektoratet kan ikke tage stilling til dette.

Vejdirektoratet har noteret sig, at I tidligere har oplyst, at afdækningen med stålplader kun har tilføjet 1-2 dages ekstra arbejde.

Vejdirektoratet kan ikke forholde sig nærmere til jeres oplevelse med presset fra jeres kunde og kommunen angående den for stramme tidsplan. Vi må lægge til grund, at I har indgivet ansøgningen om gravetilladelse med de ansøgte begyndelses- og slutdatoer på baggrund af en dialog med jeres kunde og kommunen. Hvis I mente, at tilladelsesperioden burde have været længere, skulle I have ansøgt om en tilladelse af længere varighed.

For så vidt angår den yderligere forsinkelse pga. frost og sne, henviser Vejdirektoratet til § 5, stk. 4, i bekendtgørelse om gravearbejder i offentlige vejarealer og private fællesveje i byer og bymæssige områder, hvorefter et vilkår om bod ikke kan håndhæves i tilfælde, hvor forsinkelsen af gravearbejdet skyldes force majeure. Det er Vejdirektoratets vurdering, at den frost og sne, der har været i Danmark i januar-marts 2021 ikke kan betegnes som force majeure, idet det er påregneligt, at det kan blive sne og frost i perioden december-marts i Danmark. Det er således Vejdirektoratets opfattelse, at force majeure kan defineres som udefrakommende forhold, som end ikke passende forholdsregler kunne have modvirket. Dvs. ekstraordinære og uforudsigelige forhold, der hindrer en part fra at opfylde sine forpligtelser.

Vi vurderer samlet set, at jeres partshøringsbemærkninger ikke fører til en ændret vurdering af sagen.

### ***Konklusion***

Vejdirektoratet opretholder kommunens afslag på at forlænge gravetilladelsen i krydset Østre Stationsvej/Jernbanegade.

....

### ***Prøvelse ved domstolen (Søgsmålsvejledning)***

Hvis I ønsker, at domstolene skal tage stilling til kommunens afgørelse eller til vores afgørelse i klagesagen, skal søgsmål være anlagt inden 6 måneder efter modtagelsen af denne afgørelse, jf. vejlovens § 132, stk. 5.

..

Odense Kommune fremsendt i tiden fra den 18. december 2020 til den 26. april 2021 i alt 17 fakturaer på hver 113.000 kr. i bod for ugerne 51-53 i 2020 og 1-14 i 2021.

### **Forklaringer**

A har forklaret, at han, da arbejdet fandt sted, var projektleder på CME's arbejde for Odense Letbane. Han var ansat som projektchef i Munck.

Trafikmøderne, som der er referater af i sagen, blev holdt en gang om ugen, måske lidt sjældnere under Corona. De gik altid de ca. 14,5 km letbane igennem kryds for kryds. De gennemgik det, der var i gang, og det, der var planlagt. De

blev enige om, hvordan de skulle gøre. Derefter sendte CME tegninger og trafikplaner ind til kommunen.

Der var mange trafikmøder forud for, at man gik i gang med krydset Jernbanegade/Vestre Stationsvej. Det skal nok passe, at den anslåede varighed på arbejdet i det kryds var 20 uger. Han var ikke så meget inde over, hvor lang tid, der skulle bruges. Den ene kørebanelhalvdel skulle spærres og den anden kunne passeres, det var der noget snak frem og tilbage om med kommunen om, det var en længere proces.

Han anmodede om at få gravetilladelsen forlænget. Der kom et afslag, og de indgav en klage. Selv om gravetilladelsen er kommet i juli måned har det ikke være ensbetydende med, at de fik lov til at grave på det tidspunkt, det skete først meget senere. Han havde været med til diskussioner om dette kryds tilbage fra marts 2020. Alle har vidst, at krydset var kritisk. Kommunen sagde, at de ikke måtte gå i gang, før de var færdige med fortovet langs med Vestre Stationsvej ind mod Kongens Have, så fodgængere kunne ledes rundt. Der var en OCS-mast til køreledninger, der skulle placeres, det var et krav fra kommunen, at der ikke kunne graves på den side, før løsningen for fodgængere var på plads. De bad i lang tid kommunen om, at der skulle findes en løsning. Deres arbejde, i forhold til OCS-masten, ville fylde ca. 4 meter rundt om det hul, der skulle graves, der lå ledninger og kabler, og ledningsejerne skulle fjerne deres kabler, hvilket også fylder. Der var mange samtaler med kommunen om en løsning. De forslog, at man kunne lede fodgængere ind haven, men det ville kommunen ikke være med til. De fik hele tiden at vide, at de skulle sørge for at få sat den mast op og få fortovet færdigt. Det låste dem, og de kunne ikke komme i gang med gravearbejdet før hen i oktober måske november. Det var ved at blive det, der kaldes en "critical path", hvis den opgave blev udskudt, ville det have direkte afsmitning på færdiggørelsen af selve letbaneprojektet. De aftalte at mødes på stedet. Da han kom trafikkoordinatoren, vist nok <sup>B</sup> fra Odense Kommune, og deres landmåler der allerede og havde løst problemet, der skulle bygges en træbro til cykler og fodgænger. Det er den løsning, der er omhandlet i mødereferaterne under den 7. oktober 2020, hvor der står: Der er fundet en løsning til OCS-fundament ved Kongens Have (træovergang)". Fra de fik gravetilladelsen den 20. juli og indtil da, havde de ikke haft lov til at grave. Da de ikke havde aktiviteter i krydset, var det ikke spærret af i den periode. De ville gerne have været tidligere i gang, men det blev skubbet på grund af problemet med OCS-masten, og så blev det om vinteren, at de kom til at lave arbejdet.

Der er nogle tekniske forhold i det kryds, der gør arbejdet svært at gennemføre. Der må ikke være frost, og der skal være en vis minimumstemperatur. Hærdetiderne bliver forøget, når det er koldt. Som han erindrer det, var der en del regn og dårligt vejr i den periode, så det forhold, at deres arbejde blev rykket, havde

indflydelse på effektiviteten. Der var også det problem, at den ene halvdel af krydset skulle laves færdigt, men kommunen krævede en plan, hvor åbning af trafikken blev prioriteret, så i stedet for 2 faser, var der 3. Først lavede man den ene halvdel af krydset halvfærdigt, så den anden halvdel af krydset, og så skulle der rykkes tilbage igen. Man kunne åbne trafikken noget tidligere, men tilsvarende blev den tid, det tog dem at lave arbejdet, 1-2 ugers længere.

Coronaen forhalede også tingene for dem. I weekenden vist nok omkring den 11./12. december 2020 var der blevet snakket meget om nedlukning på grund af Corona og om lukkede grænser. De har et samarbejde med dem, der bygger det nye sygehus, som fortalte, at de pludselig havde 60 mand syge med Corona blandt de ungarske og rumænske arbejdere. CME benyttede sig af arbejdskraft fra de samme lande og deres ansatte fra Mellemeuropa blev bange for, at de ikke kunne få lov til at rejse ud af landet og komme hjem til jul, så en fredag eller lørdag morgen var der 50-60 mand, der var rejst hjem. En del af disse var involveret i arbejdet i Jernbanegadekrydset, og så stoppede arbejdet der. Der var noget støbearbejde, der skulle have været færdigt lige op til jul, så det kunne hærde i ferietiden, det nåede de ikke. Det var meningen, at deres folk skulle komme tilbage fra juleferie den 3./4. januar, men der var stadig nogle problemer i forhold til Corona, og deres folk kom dryssende frem til omkring den 10. januar 2021. Det var først der, at betonen kunne støbes, og så kom hærdetiden oven i. I anden halvdel af januar var der hård frost og sne. Det var minus 17 grader, hvilket stoppede alt arbejdet i en periode.

Hvis de havde kunne starte efter sommerferien, burde projektet kunne være gennemført på de forudsatte 20 uger. Forstyrrelserne kom som konsekvens af, at de ikke fik lov til at starte efter sommerferien. Hvis de fra starten havde fået lov at bygge en gangbro, kunne de være kommet i gang. Der var ingen hindringer rent ressource-/eller materialemæssigt.

Der var i alt omkring 50 kryds på letbanestrækningen, som de var involveret i. Krydsene er af meget forskellig karakter. Han vil tro, at der er andre kryds, hvor der er lige så meget trafik. I gravetilladelserne vedrørende de kryds, var der ingen bodsbestemmelser. De har haft en anden sag, hvor der var bodsbestemmelse forud for, at de fik gravetilladelsen til dette kryds. Der har ikke været andre sager, hvor de har fået bod.

Forevist gravetilladelsen, hvoraf af det fremgår, at den gælder fra 20. juli 2020 til 11. december 2020 og et vilkår om bod, har vidnet forklaret, at han tænkte, at kommunen ville være fleksibel, hvis der var problemer, og i hvert fald ville være imødekommende ved vejrlig. De kendte bodsbestemmelse og størrelsen af boden. De har ikke haft nogen til at rådgive sig om klagemuligheder. De var ikke opmærksomme på klagevejledningen.

Da de fik gravetilladelsen, var der ikke tegn i sol og måne på, at de fik lov til at grave. De fik at vide på møderne, hvad der skulle til, før de fik lov til at grave. De har ikke haft lov til at grave fra den 20. juli 2020.

Foreholdt, at det af trafikmødereferatet under den 22. juli 2020 fremgår: "Arbejdet er startet i krydset og går planmæssigt. JV sender en plan for OCS-fundamentet.", har vidnet forklaret, at det ikke vedrører krydset, det vedrører OCS-fundamentet på fortovet.

Foreholdt, at det fremgår af referatet under den 15. juli 2020: "Arbejdet sættes i gang mandag den 20. juli. Vejmyndigheden sender gravetilladelse i morgen den 16. juli. Der er inviteret til et gennemgangsmøde af afspæringsplanen mandag kl. 07.00. Mens der arbejdes i krydset, må der ikke arbejdes med OCS-fundamentet i hellen.", har videt forklaret, at de ikke var startet, fordi noget havde forhindret det.

Foreholdt, at han den 4. december 2020 skrev til kommunen ved B  
 "Arbejderne startede ikke straks i henhold til gravetilladelsen. Her- ved stoppes også trafikken ikke fra dag 1, men ca. 1 uge senere", har vidnet forklaret, at det var ikke 1 uge efter den 20. juli, at arbejdet startede. Der har været nogle interne aftaler. De kunne først starte efter, at træbroen var etableret hen i oktober. De rørte ikke vejarealet i krydset inden. Det er muligt, at der er startet nogle undersøgelser. Trafikken har ikke været stoppet i juli/august/september og starten af oktober. Han forventer ikke, at kommunens repræsentanter er uenige i, at de først begyndte at grave i krydset i oktober eller starten af november.

Det OCS-fundament, han har omtalt, var uden for det graveareal, som gravetilladelsen vedrører. Han tror ikke, at de som sådan havde en gravetilladelse til OCS-fundamentet, men han husker det ikke. Træbroen var også placeret uden for det graveareal, som tilladelsen vedrører.

Foreholdt, at der i trafikmødereferaterne under den 16. december 2020 er anført: "Jernpladerne skal ifølge aftalen med Vejmyndigheden fjernes igen på fredag, den 18. december. Der blev støbt i dag.", har vidnet forklaret, at man støber på den ene side af vejbanen, så flytter man over på den anden, og der bliver støbt i flere lag, så på det tidspunkt har der været støbt noget. Den ene halvdel af krydset var åben for trafik hen over julen, så der har minimum det nederste lag været støbt.

Når han ikke i sin mail til kommunen den 4. december 2020 nævnte forsinkelsen fra efter sommerferien til oktober, var det fordi, at der løbende er blevet lavet aftaler, det skete på ugentlig basis, og de har haft et godt samarbejde med

Odense Kommune. Det havde været drøftet uge for uge, hvornår tingene var på plads.

B har forklaret, at han er ansat i Odense Kommunes Trafikafdeling. Han har været tilsynsførende på letbaneprojektet.

Trafikalt er krydset Jernbanegade/Østre Stationsvej det vigtigste kryds i den del af midtbyen. En stor del af vareindlevering og øvrig trafik ind til midtbyen foregår via det kryds, og der kører kollektiv trafik i form af busser. Derudover bruges krydset af gående, cyklister og biler. Der er generelt pres på Østre/Vestre Stationsvej, når der er morgentrafik og myldretidstrafik og i den periode, hvor der er vareindlevering til midtbyen. Der er restriktioner på en del andre veje, der leder ind i området. Der er ekstra busser til uddannelsesinstitutionerne om morgenen og om eftermiddagen, der bruger krydset. Kommunen har over for trafikalselskaberne pligt til at sikre fremkommelighed, når der er forstyrrelser i driften, giver det merudgifter for By- og Kulturforvaltningen. Gravearbejdet i krydset gav forsinkelser i den kollektive trafik. Der var kun færdsel i en vejbane ad gangen, og omløbstiden var forøget.

Odense Kommune udstedte en gravetilladelse, hvor arbejdet skulle udføres mellem 20. juli 2020 og 11. december 2020. Tidsrummet er fastsat ud fra den tidsplan, som CME selv havde oplyst. Opstartsperioden blev ændret, og derfor blev tidsperioden i gravetilladelsen også ændret. Han mener, at opstarten blev lidt forskudt, måske 1 uge, men i hvert fald ikke 2 måneder. Ved opstart mener han der, hvor krydset bliver spærret af.

Han deltog i trafikmøder hos CME.

Foreholdt, at det under den 22. juli 2020 er anført, at arbejdet er startet i krydset og går planmæssigt, og at JV sender en plan for OCS-fundament, har vidnet forklaret, at det var omkring det tidspunkt, at afspærringen af vejarealerne i krydset begyndte. Afspærringen fyldte ikke hele krydset, det var et spor farbart, mens halvdelen af krydset var afspærret. Det var også det, der var lagt op til i trafikafviklingsplanerne. Der var 3 faser. Hver fase indebærer forskellig type arbejde. Man laver noget i den ene halvdel, rykker til den anden halvdel, og rykker tilbage til den første igen og gør arbejdet færdigt. 1. fase startede nok sidst i juli. Han kan ikke huske datoen. Der blev holdt møder hver uge hele vejen igennem projektet, hvor de gennemgik hele letbanestrækningen på godt 14 km. Kommunens rolle var at oplyse, hvis der var trafikale problemer, f.eks. afspærringer, der ikke stod hensigtsmæssigt. Kommunen blandede sig ikke i arbejdets tilrettelæggelse. Det er CME's trafikmand, der har udarbejdet mødereferaterne.

De har fastsat et vilkår om bod, fordi det var et område af særlig interesse for trafikken i Odense og indebar en ret stor indsnævring af trafikken. Formålet var

at sikre fremkommeligheden, og at give et incitament til at overholde perioden, hvor gravearbejde var tilladt. Det var hans indtryk, at CME var klar over, at de skulle lave arbejdet inden for den givne tilladelse. Der har været bodsbestemmelser tidligere aftaler med CME, og der har også været tilfælde, hvor der har været opkrævet og er blevet betalt bod. Bodsbestemmelse var ikke usædvanlig i aftalerne vedrørende de store, meget trafikerede kryds.

Ved udregning af boden er taget udgangspunkt i årsdøgnstrafikken i krydset. Der er lavet optællinger af, hvor meget trafik, der passerer krydset på et døgn. Det tal er ganget med fem for ugens hverdage, for de to dage i weekenden er der beregnet 60 %. Der er også lagt vægt på de trafikale udfordringer, der følger af, at der kun var 1 spor farbart, og at den kollektive trafik blev ramt.

Foreholdt, at det af referatet under den 26. august 2020 fremgår: "Vejmyndigheden meddeler, at OCS-fundamentet i sydøstlige side af Jernbanegadekrydset kan ikke udføres før cyklister og fodgængere kan ledes via letbane traceet", har vidnet forklaret, at et OCS-fundament er et fundament, som er nødvendigt, hvis der skal opsættes kørestrømsmaster. Dette OCS-fundament skulle ikke udføres inden for det graveareal, som tilladelsen vedrører, det lå uden for, og det var CME klar over, de havde fået en anden tilladelse til det gravearbejde. Det, kommunen sagde, var, at det ikke var en mulighed at lave OCS-fundamentet i en bestemt fase. Det kunne godt laves under en anden fase i OCS's arbejde i krydset, hvor det var muligt at flytte fodgængere og cyklister, men CME insisterede på at lave gravearbejde i krydset, lige præcis over for det område, hvor maste-fundamentet skulle være. Når CME ønskede at udføre gravearbejdet til OCS-fundamentet samtidig med det stykke arbejde, de var i gang med ude i krydset, var der ikke plads til fodgængere og cyklister. De to stykker arbejde havde egentlig ikke noget med hinanden at gøre. De bad CME vente med OSC-fundamentet, indtil arbejdet i krydset i området lige ud for det sted, hvor fundamentet skulle være, var færdigt, så der blev mere plads. Han fik oplyst, at CME ville lave det netop på det tidspunkt på grund af nogle kontraktmæssige forhold i forhold til ledningsopsætning. Det var der en længere snak om, men det havde ikke noget at gøre med gravearbejdet i krydset.

Foreholdt, at det af mødereferatet under den 15. juli 2020 fremgår: "Arbejdet sættes i gang mandag den 20. juli. Vejmyndigheden sender gravtilladelsen i morgen den 16. juli. Der er inviteret til et gennemgangsmøde af afspærringsplanen mandag kl. 07.00. Mens der arbejdes i krydset, må der ikke arbejdes med OCS-fundamentet i hellen." har vidnet forklaret, at den OCS-mast er en anden. Der er to master i hvert kryds. Det var kun den ene mast, der blev drøftet den 16. juli. Kommunen kendte ikke tidsplanen for, hvornår CME skulle lave OCS-fundamenter. Træbroen blev lavet på grund af den OCS-mast, som CME ville lave samtidig med arbejdet i krydset lige ud for, hvor masten skulle være. Der

blev ikke givet bod i forbindelse med tilladelsen til at grave til OCS-fundamentet. Der var en bro, og det betød ikke noget for trafikken.

Forehold, at der i referatet under den 7. oktober 2020 er anført: "Der er fundet en løsning til OCS-fundamentet ved Kongens Have ...", har vidnet forklaret, at der blev udført arbejde i krydset af CME inden den dato.

Foreholdt, at han den 23. november 2020 sendte en mail til A  
om, at det på et trafikmøde den 4. november var blevet meddelt, at krydset var 4 uger forsinket, og at der den 5. november 2020 blev afholdt et teams-møde, hvor der var snak om krydset, at de kunne se i de fremsendte tidsplaner, at CME var yderligere forsinket, at arbejdet stadig var i fase 2, som skulle have været færdig i uge 43, og at han gør opmærksom på, at gravetilladelsen udløber den 11. december 2020, har vidnet forklaret, at CME svarede på nogle mails og ikke på andre. CME havde travlt og syntes nogle gange, at noget andet var mere vigtige, mens kommunen fandt trafikafviklingen vigtig. Han spurgte ind til det, fordi han kunne se, at CME begyndte at presse sig selv tidsmæssigt. De kunne også konstatere, at CME i perioder fjernede folk fra krydset, som så i stedet arbejdede andre steder i byen. De har gang på gang sagt, at det var virkelig vigtigt, at få det her kryds færdigt inden for den tidsplan, som CME selv havde lavet.

Vinteren 2021 var sædvanlig vejræssigt. Han har vintervagt hver 5. uge. Der var ikke større gravearbejder af denne her type, der måtte stoppe på grund af vintervejr. Der var opsat telt hen over udgravningen.

De udregnede en bod på grundlag af den samlede trafikmængde, selv om krydset hele tiden kunne passeres i et spor. Det skyldes den opstuvning af trafik arbejdet giver, trafiksignalerne skulle laves om, trafikken blev afviklet meget dårligere, og der opstod køer. Man bruger trafiktallene, selv om krydset ikke er spærret helt. Forsinkelser har også indflydelse på andre kørselsretninger, det er den fulde trafik, der bliver berørt af forholdene i krydset.

Når der i trafikmødreferatet under den 7. oktober 2020 er omtalt et belægningsarbejde i krydset, er det klinkearbejdet inde i krydset. Der var ikke 2 spor fri i krydset forud for den 7. oktober 2020. Arbejdet var gået i gang.

Foreholdt at det af trafikmødereferatet for den 29. juli 2020 fremgår: "JV foreslår, at flytte cyklister til en nyanlagt asfalt for at få plads til opgravning til OCS (inddrage eksisterende cykelsti på begge sider) Vejmyndigheden vil gerne overveje gangbare løsninger med hensyn til lysregulering i fase 2 ..." har vidnet forklaret, at han ikke husker ikke datoer for de enkelte faser. Træbroen knytter sig ikke til tilladelsen til at grave i krydset, men til tilladelsen til OCS-fundamentet. CME foreslog i første omgang, at den bløde trafik kunne ledes ind i Kongens



Have. Det sagde kommunen nej til. Der var derefter flere forskellige løsningsforslag, før man kom frem til træbroen. Det tog nok en 3 dage at få den sat op.

Han mener, at der er givet bodsbestemmelser i ca. 5 gravetilladelser til CME, der ofte blevet færdige i de allersidste timer. Det er kun et enkelt kryds, Vestre Stationsvej/Vesterbro, hvor man ikke er blevet færdig til tiden. Der blev sendt en bod på 192.000 kr., som blev betalt, der var 1 uges forsinkelse. Det er et kryds med endnu flere biler end Jernbanegadekrydset. Herudover har der været udstedt en bod på 25.000 kr. vedrørende en privat indkørsel.

## **Procedure**

Parterne har i alt væsentligt procederet i overensstemmelse med de anbringender, de har anført i deres påstandsdokumenter

CME har i sit påstandsdokument til støtte for sine påstande gjort gældende:

"....

### *4.1 Ad rette sagsøgte - Vejmyndigheden*

4.1.1 Sagen angår de nærmere omstændigheder, der indtraf i forbindelse med Vejmyndighedens anvendelse af bodsvilkårene i forbindelse med CME's anmodning om forlængelse af gravetilladelsen.

4.1.2 Som det fremgår ovenfor, har Vejdirektoratet ved deres afgørelse af 14. april 2021, vurderet, at Vejmyndighedens afvejning af hensynet til trafikken mod hensynet til CME's gennemførelse af det forsinkede arbejde er foretaget på et sagligt grundlag, herunder at afvejningen er sket efter en konkret vurdering. Vejdirektoratet har ikke kompetence til at efterprøve Vejmyndighedens skøn nærmere.

4.1.3 Hvad angår bodens størrelse, har Vejdirektoratet anført, at vilkåret om bod ikke kan behandles, idet det vedrører gravetilladelsen, samt at Vejmyndigheden sagligt kan bruge den seneste måling af årsdøgnstrafikken som grundlag for sin udregning af bodens størrelse.

Vejdirektoratet har desuden anført, at de som klagemyndighed ikke i øvrigt kan tage stilling til hvordan Vejmyndigheden konkret udarbejder vilkår om bodsberegninger.

4.1.4 Vejdirektoratet kan dermed alene efterprøve hvorvidt Vejmyndighedens

afgørelser er sket med hjemmel i loven, men ikke efterprøve Vejmyndighedens nærmere skøn hvad angår afslaget på gravetilladelsen og de nærmere vilkår om bodsberegning.

4.1.5 Det gøres på denne baggrund gældende, at det er Vejmyndigheden i Odense Kommune, og ikke Vejdirektoratet, der er rette sagsøgte i sagen.

4.1.6 Dette understøttes af det forhold, at det ikke fremgår af vejloven hvilken myndighed der skal sagsøges i tilfælde af at myndighedernes afgørelse indbringes for domstolene.

4.1.7 I øvrigt fremgår det af klagevejledningen i Vejdirektoratets afgørelse, bilag 4, at *"hvis I ønsker, at domstolene skal tage stilling til kommunens afgørelse eller til vores afgørelse i klagesagen, skal søgsmål være anlagt inden 6 måneder efter modtagelsen af denne afgørelse, jf. vejlovens § 132, stk. 5"*.

Vejdirektoratet har således vejledt om muligheden for at anlægge sag mod kommunen i forbindelse med kommunens afgørelse, hvorfor kommunen selvsagt er rette sagsøgte.

4.1.8 CME's søgsmål mod Vejmyndigheden er tillige i overensstemmelse med højesteretspraksis, hvor der lægges sag an over for kommunen, jf. U 2002.757 H og U 2003.1150 H.

4.1.9 Det er desuden alene Vejmyndigheden, der vil kunne efterleve en dom om anerkendelse af at forlænge gravetilladelsen og/eller nedsætte boden, eftersom kompetencen hertil ligger ved Vejmyndigheden.

4.1.10 Det ville således udelukkende medføre yderligere omkostninger til gene for det myndighederne, såfremt Vejdirektoratet tillige var blevet inddraget i sagen, eftersom kompetencen til at efterkomme afgørelsen under alle omstændigheder ligger hos Vejmyndigheden.

4.1.11 Vejmyndigheden tilpligtes at anerkende, at CME var berettiget til en forlængelse af gravetilladelsen, subsidiært at nedsætte boden.

#### 4.2 *Ad gravetilladelsens specifikke vilkår*

4.2.1 Det fremgår af gravetilladelsen, at vilkåret om bod er fastsat med hjemmel i vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, samt bekendtgørelse nr. 802 af 18. juni 2018, § 5, stk. 2.

4.2.2 Da CME modtog gravetilladelsen, gav det således ikke anledning til at klage, idet boden, ifølge tilladelsen, er fastsat i overensstemmelse med

de relevante bestemmelser i vejloven samt bekendtgørelse nr. 802 af 18. juni 2018.

4.2.3 Først ved Vejmyndighedens afslag på anmodningen om at forlænge gravetilladelsen, og dennes udstedelse af bod, fik CME i forbindelse med klagesagen anledning til at foretage en nærmere undersøgelse og beregning af, hvad beregningsgrundlaget for boden var, samt hvorvidt boden var fastsat i overensstemmelse med forvaltningsrettens grundsætninger, forarbejder samt formålet med vejloven.

4.2.4 Det kan ikke forventes, at en virksomhed der modtager en afgørelse fra en offentlig myndighed, undersøger myndighedens hjemmelsgrundlag for afgørelsen i en sådan grad, at forarbejderne til de anvendte bestemmelser gennemgås.

4.2.5 Af gravetilladelsen fremgår det i øvrigt alene, at boden er fastsat til 113.000 kr. ugentligt. I Vejdirektoratets afgørelse af 14. april 2021 fremgår det herefter, at dette er beregnet som en ugentlig bod, baseret på årsdøgnstrafikken. Beregningsgrundlaget fremgik dermed ikke af gravetilladelsen, hvilket synes i strid med bekendtgørelse nr. 802 af 18. juni 2018, § 5, stk. 3.

4.2.6 CME blev dermed først bekendt med beregningsgrundlaget for boden ved Vejdirektoratets afgørelse af 14. april 2021, hvilket understreger, at det først var her, at bodens størrelse gav anledning til at indbringe sagen for domstolene.

4.2.7 Det gøres således gældende, at vilkåret om bod vedrører Vejmyndighedens afslag på at forlænge gravetilladelsen, hvorfor denne del af sagen ikke bør afvises.

#### *4.3 Ad Vejmyndighedens afslag på at forlænge gravetilladelsen*

4.3.1 Som det fremgår ovenfor, har Vejmyndigheden i forbindelse med gravearbejdet afholdt en række møder med CME, hvor Vejmyndigheden bl.a. har haft indflydelse på CME's koordinering og afvikling af arbejdet.

4.3.2 Dette gør sig bl.a. gældende for CME's planlagte arbejde med OCS fundamentet, hvor Vejmyndigheden i perioden 26. august 2020 til 7. oktober 2020 meddelte CME, at de ikke kunne arbejde med OCS fundamentet. Det gælder tillige Vejmyndighedens pålæg om at udføre ekstraarbejde, bl.a. i form af at bygge en træbro til fodgængere og cyklister.

4.3.3 Vejmyndigheden er ved trafikmøderne blevet løbende orienteret om fremdriften af arbejdet, og har således været vel vidende om de forsinkelser Vejmyndighedens instruktioner har medført.

4.3.4 Det gøres således gældende, at forlængelsen af gravearbejdet i høj grad skyldtes Vejmyndighedens forhold, idet Vejmyndigheden medvirkede til at koordinere og instruere arbejdet.

4.3.5 Gravearbejdet blev i øvrigt forsinket som følge af sundhedsmyndighedernes udstedelse af Covid-19 restriktioner. Som resultat af dette, forlod størstedelen af CME's primært udenlandske arbejdskraft Danmark, for at undgå at risikere, at de ikke kunne forlade Danmark senere. Vejmyndigheden blev straks og direkte informeret herom.

4.3.6 Herefter gøres det gældende, at CME's anmodning om forlængelse af gravetilladelsen også var begrundet i Covid-19 forhold, hvorfor Vejmyndigheden burde have efterkommet anmodningen om forlængelse.

#### 4.4 *Ad bodens proportionalitet*

4.4.1 Det gøres indledningsvist gældende, at trafikintensiteten på strækningen omfattet af gravetilladelsen som følge af Covid-19 faldt i den periode gravearbejdet var forsinket.

4.4.2 Dette understøttes af bilag 5, en udskrift fra Vejdirektoratets hjemmeside, hvoraf det fremgår, at trafikken ved årsskiftet mellem 2020 og 2021 lå på et samlet niveau på 30% under trafikken målt i 2019.

4.4.2.1 Trafikken på strækningen har således utvivlsomt været påvirket af Covid-19 i den periode, hvor gravearbejdet var forsinket, og hvor Vejmyndigheden udstedte boder til CME.

4.4.3 CME forventer i den forbindelse ikke, at Vejmyndigheden foretager en ny trafiktælling, men derimod at den 30% lavere trafikaktivitet afspejles i den fastsatte bod, idet færre trafikanter har været generet af forsinkelsen.

4.4.4 Som nævnt ovenfor er boden i gravetilladelsen fastsat med hjemmel i vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, mens størrelsen af boden, ifølge gravetilladelsen, er fastsat i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 802 af 18. juni 2018, § 5, stk. 2, hvorefter der skal tages højde for vejens betydning for trafikafviklingen samt den gene forsinkelsen påfører trafikken.

4.4.5 Bodden er fastsat til 113.000 kr. pr. påbegyndt uge, med udgangspunkt i årsdøgnstrafikken på 18.230 biler i hverdage. Vejmyndigheden har omregnet denne årsdøgnstrafik til 113.026 bilister på ugentlig basis.

4.4.6 Ifølge forarbejderne til vejlovens § 76, stk. 5, som Vejdirektoratet i deres

afgørelse af 14. april 2021 citerer, er *"det hensigten, at reglerne udformes på en sådan måde, at bodens størrelse fastsættes med udgangspunkt i årsdøgnstrafikken. Der kan fastsættes en ugentlig bod svarende til årsdøgnstrafikken ganget med 1 kr."*

4.4.7 Som citeret under pkt. 3.5.6, forventes det, at årsdøgnstrafikken ganget med 1 kr., i de fleste tilfælde vil føre til en bodsstørrelse, der står i rimeligt forhold til den gene, bilisterne påføres ved en forsinkelse af gravearbejdet.

4.4.8 I forarbejderne til vejlovens § 76, stk. 5, fremgår der i øvrigt en række eksempler på, hvordan det er hensigten, at bodens størrelse fastsættes. Det fremgår herefter:

*"På H.C. Andersens Boulevard i København ved Langebro er en årsdøgnstrafik på 56.700 køretøjer. Bodens vil således på denne strækning, som udgangspunkt skulle fastsættes til 56.700 kr. ugentligt.*

*Som et andet eksempel kan nævnes, at der på vej nr. 106 Hillerød-Frederiksværk er en årsdøgnstrafik på 13.400 køretøjer. Bodens vil således på denne strækning som udgangspunkt skulle fastsættes til 13.400 kr. ugentligt".*

4.4.9 I lovforslaget fremgår tillige et eksempel på en strækning med en lav årsdøgnstrafik, hvor der kan ganges med en højere faktor, f.eks. 10-20 kr., hvis dette er proportionalt med den gene, som forsinkelsen medfører.

I den forbindelse nævnes et eksempel fra Københavns Kommune, hvor den mindste årsdøgnstrafik er målt til 400 køretøjer på et døgn. Her vil boden som udgangspunkt skulle fastsættes til 4.000 – 8.000 kr.

4.4.10 Hvis boden var fastsat med udgangspunkt i årsdøgnstrafikken som forudsat i forarbejderne til vejlovens § 76, stk. 5, så ville den ugentlige bod udgøre 18.230 kr., idet der ifølge den seneste måling af årsdøgnstrafikken passerede 18.230 biler på strækningen i løbet af ét døgn.

4.4.11 Den samlede bod for arbejdets forsinkelse i ugerne 51, 52 og 53 i 2020 samt ugerne 1-14 i 2021 ville i så fald udgøre et samlet beløb på 309.910 kr.

Dette beløb er dermed væsentligt under det opkrævede beløb, dvs. hele 1.611.090 kr. lavere end den samlede bod som Vejmyndigheden har pålagt CME at betale.

4.4.12 I den forbindelse gøres det gældende, at det utvivlsomt er lovgivers forventning, at vilkår om bod efter § 76, der fastsættes som årsdøgnstrafikken ganget med 1 kr., som det klare udgangspunkt vil udgøre en bodsstørrelse, der

står i rimeligt forhold til den gene eventuelle forsinkelser vil medføre for trafikken.

4.4.13 Det gøres tillige gældende, at lovgiver som eksempel på en årsdøgnstrafik, hvor en højere faktor er nødvendig, har henvist til en strækning hvor der alene passerer 400 biler, hvorfor aktiviteten på nærværende strækning hvor 18.230 biler passerer ikke kan anses for nødvendiggøre en bod hvor årsdøgnstrafikken ganges med mere end 1 kr.

4.4.14 I den forbindelse gøres det gældende, at Vejdirektoratet ved deres afgørelse af 14. april 2021 har anført, at boden skal fastsættes i overensstemmelse med vejlovens og dennes forarbejder.

4.4.15 Vejdirektoratet har tillige anført, at Vejmyndigheden sagligt har kunnet bruge den seneste måling af årsdøgnstrafikken som grundlag for udregning af bodens størrelse, hvorfor det må lægges til grund at årsdøgnstrafikken på 18.230 bilister er retvisende for trafikintensiteten på strækningen.

4.4.16 I den forbindelse gøres det gældende, at Vejmyndigheden ved deres fravigelse af forarbejdernes udgangspunkt for beregning af bodens størrelse, ikke har godtgjort, at den pågældende strækning udgør et så væsentligt knudepunkt for byens trafik, at det er proportionalt at boden udgør det ugentlige antal bilister, frem for det antal bilister, der passerer strækningen på et døgn, når både lovgiver og Vejdirektoratet har understreget, at bodens størrelse som det klare udgangspunkt vil være rimelig, når der tages udgangspunkt i årsdøgnstrafikken.

4.4.17 Det gøres gældende, at Vejmyndigheden dermed ikke har fastlagt boden sagligt og rimeligt i forhold til den gene forsinkelsen og gravearbejdet har påført trafikken, som det jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 2 pålægges myndigheden at gøre, idet den pålagte bod er 1.611.090 kr. højere end den pålagte bod ville være, hvis altså den var fastlagt i overensstemmelse med lovens forarbejder.

4.4.18 Det er således i strid med såvel legalitets- som officialprincippet, hvis Vejmyndigheden pålægger den pågældende bod, idet boden enten er fastsat i strid med hjemmelsgrundlaget eller ud fra et mangelfuldt eller uoplyst grundlag.

4.4.19 Det gøres derfor gældende, at Vejmyndigheden tilpligtes at anerkende, at den pålagte bod i gravetilladelsen skal frafalde eller nedsættes – og selv i de tilfælde – hvor retten måtte lægge til grund, at de administrative forskrifter om rekursudnyttelse ikke er blevet udnyttet korrekt, da Vejmyndigheden i modsat fald vil handle i strid med forvaltningsretlige grundsætninger.

4.4.20 Det gøres tillige gældende, at det ikke bør give Vejmyndigheden en uberettiget økonomisk vinding på 1.611.090 kr., at CME ikke ved modtagelsen af gravetilladelsen i juli 2020 foretog en nærmere beregning af kommunens fastsatte bod ved en gennemgang af lovens forarbejder.

Særligt idet hovedhensynet af fastsættelsen af bod i overensstemmelse med vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6 er at give incitament til at færdiggøre påbegyndte gravearbejder, ikke at udgøre en indkomstkilde for Vejmyndigheden.

4.4.21 CME bestrider dermed ikke Vejmyndighedens ret til at håndhæve bod udstedt i medfør af lovgrundlaget, vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, men derimod rimeligheden i den fastlagte bod i lyset af de indtrufne begivenheder, som CME ikke kunne være gjort bekendt med ved bodens størrelses fastsættelse.

....”.

**Odense Kommune** har i sit påstandsdokument til støtte for sine påstande anført:

”....

### 1.1 Sagens genstand

Sagen angår, hvorvidt Odense Kommunes afslag på forlængelse af gravetilladelsen meddelt 16. juli 2020 er lovlige, og om kommunen er berettiget til at opkræve bod som følge af, at den fastsatte periode for udførelse af gravearbejdet ikke er overholdt. Gravearbejdet blev udført af sagsøger i Odense midtby i krydset mellem Østre Stationsvej og Jernbanegade.

Det er i forbindelse med sagens afgrænsning vigtigt at være opmærksom på, at Odense Kommune har truffet to selvstændige og forskellige afgørelser:

1. Odense Kommunes gravetilladelse af 16. juli 2020, hvoraf det fremgår, at anlægsarbejdet skal udføres i perioden fra 20. juli 2020 til 11. december 2020, jf. bilag 2 ("Gravetilladelsen"). Det er i Gravetilladelsen fastsat, at der skal betales en bod på 113.000 kr. pr. påbegyndt uge ved en eventuel overskridelse af det fastsatte tidspunkt for gravearbejdet. Bodens størrelse er bl.a. begrundet med, at det pågældende vejareal har meget stor trafikale betydning for Odense Kommune. Der er i Gravetilladelsen givet klagevejledning til Vejdirektoratet, men sagsøger har ikke indbragt Gravetilladelsen for Vejdirektoratet.

2. Odense Kommunes afslag på forlængelse af Gravetilladelsen af 15. december 2020, hvor kommunen fandt, at der ikke kunne meddeles en fornyet tilladelse til gravearbejdet, hvilket bl.a. blev begrundet med, at de trafikale gener ville være for store, jf. bilag G. Denne afgørelse blev af sagsøger indbragt for Vejdirektoratet, der ved afgørelse af 14. april 2021 stadfæstede kommunens afslag, jf. bilag 4.

### 1.2 *Principal påstand om afvisning*

Til støtte for den principale påstand om afvisning gør Odense Kommune gældende, at sagen i realiteten angår en prøvelse af vilkårene i Gravetilladelsen, hvor klagefristen er udløbet, og hvor sagsøger ikke har påklaget tilladelsen til Vejdirektoratet.

Sagsøgers påstande angår således, *dels* hvorvidt den i Gravetilladelsen fastsatte tid til udførelse af gravearbejdet var for kort, *dels* om størrelsen af den fastsatte bod er lovlig. Begge disse forhold relaterer sig til Gravetilladelsen.

Det kan konstateres, at sagsøger tilsyneladende er af den opfattelse, at sagen kan afgrænses til alene at angå Odense Kommunes afgørelse af 15. december 2020 (bilag G) om afslag på *forlængelse* af gravetilladelsen. Sagsøger overser imidlertid herved, at lovligheden og gyldigheden af den opkrævede bod i realiteten angår Odense Kommunes gravetilladelse af 16. juli 2020 (bilag 2) ("Gravetilladelsen"), hvori den omtvistede bod er fastsat som vilkår.

Grundlaget for den opkrævede bod skal således findes i Gravetilladelsen og har ikke noget at gøre med det efterfølgende afslag om forlængelse af Gravetilladelsen.

At det netop er den opkrævede bod, der er sagens genstand, og som sagsøger ønsker indbragt for retten, fremgår også med al tydelighed af sagsøgers Processkrift 1, hvor sagsøger bl.a. anfører, at "*det er dermed i strid med såvel legalitets- som officialprincippet, såfremt Odense Kommune pålægger den pågældende bod, idet boden enten er fastsat i strid med hjemmelsgrundlaget eller ud fra et mangelfuldt eller uoplyst grundlag*", jf. Processkrift 1, pkt. 2.4.21, ligesom det fremgår, at sagsøger bestrider "*rimeligheden i den fastlagte bod*", jf. Processkrift 1, pkt. 2.4.42.

Til støtte for, at vilkåret om bod har sammenhæng med Odense Kommunes afslag på forlængelsen af Gravetilladelsen, har sagsøger anført følgende, jf. Processkrift 1, pkt. 2.3.2 og 2.3.3:



*"Da sagsøger modtog gravetilladelsen, gav den fastsatte bod dermed ikke anledning til klage, idet boden, ifølge tilladelsen, er fastsat i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i vejloven.*

*Det var først efter afslaget på anmodningen om at forlænge gravetilladelsen, at CME i forbindelse med behandlingen af sagen fik anledning til at foretage nærmere undersøgelser og beregninger af, hvorvidt boden var beregnet i overensstemmelse med forvaltningsrettens grundsætninger, forarbejder samt formålet med vejloven."*

Sagsøger anerkender hermed, at boden fastsat i Gravetilladelsen er i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i vejloven. Det fremgår direkte af Gravetilladelsen, hvornår boden regnes fra, hvorfor boden er fastsat, og hvad boden præcist udgør. Det var med andre ord muligt for sagsøger på dette tidspunkt at vurdere lovligheden af boden – herunder også i forhold til, om boden efter sagsøgers vurdering var i *"i overensstemmelse med forvaltningsrettens grundsætninger, forarbejder samt formålet med vejloven"*.

Det efterfølgende afslag på forlængelsen af Gravetilladelsen har intet med selve bodens størrelse at gøre, idet afslaget angik et andet retligt spørgsmål – nemlig, om der kunne meddeles tilladelse til en yderligere periode for sagsøger til at råde over det offentlige vejareal, og det er derfor også forkert, når sagsøger anfører, at *"vilkåret om bod vedrører således Odense Kommunes afslag på at forlænge gravetilladelsen"*, jf. Processkrift 1, pkt. 2.3.4.

Odense Kommune gør på baggrund heraf gældende, at det må kunne lægges til grund, at sagens genstand er Gravetilladelsen, hvori boden er fastsat. Ikke mindst fordi, at det heri udtrykkeligt fremgår, hvad bodens størrelse er, og hvornår boden vil blive opkrævet, jf. afgørelsen (bilag 2), side 2.

Det følger udtrykkeligt af vejlovens § 132, stk. 1, at kommunale afgørelser truffet i henhold til vejloven først kan indbringes for domstolene, når den administrative rekurs er udnyttet.

Eftersom sagsøger ikke har påklaget Gravetilladelsen til Vejdirektoratet, har den administrative rekurs ikke været udnyttet, og Odense Kommune gør derfor gældende, at sagen allerede af denne grund skal afvises.

At det som følge heraf på nuværende tidspunkt, hverken er muligt at indbringe spørgsmålet om lovligheden og gyldigheden af Gravetilladelsens vilkår om bod for Vejdirektoratet eller domstolene, er formentlig grunden til, at sagsøger forsøger at få spørgsmålet om bodens lovlighed til at indgå som en del af Odense Kommunes efterfølgende afgørelse om afslag på forlængelse af Gravetilladelsen.

Sagsøger forsøger således at få afslaget på forlængelse af Gravetilladelsen til at fremstå, som den centrale afgørelse om lovligheden af den opkrævede bod, hvilket er misvisende, da boden er opkrævet i henhold til Gravetilladelsen, hvor det klart og præcist fremgår, hvornår og på hvilket grundlag Odense Kommune kan opkræve bod.

Det er således udelukkende det efterfølgende afslag på forlængelse af Gravetilladelsen, som sagsøger har indbragt for Vejdirektoratet. Dette er også grunden til, at Vejdirektoratet udtrykkeligt nævner, at *"vilkåret om bod ikke er omfattet af kommunens afslag af 15. december 2020 på at forlænge gravetilladelsen"*, jf. bilag 4, side 6. Som følge heraf var det heller ikke muligt for Vejdirektoratet at behandle dette spørgsmål om lovligheden af boden og dens størrelse.

Det er altså den manglende overholdelse af klagefristen for Gravetilladelsen, der fører til, at Vejdirektoratet ikke behandler spørgsmål om lovligheden af boden og dens størrelse.

Det er derfor ikke korrekt, når sagsøger anfører, at Vejdirektoratets manglende stillingtagen til dette spørgsmål skyldes et kompetencespørgsmål. Tværtimod skyldes det udelukkende, at dette spørgsmål ikke var indbragt for direktoratet, da det var en del af selve Gravetilladelsen, som ikke var påklaget.

Det er heller ikke korrekt, at prøvelsen af lovligheden af boden er et skønsmæssigt spørgsmål, der ikke kan prøves af Vejdirektoratet. Der er derimod tale om et retligt spørgsmål, som det hører under både Vejdirektoratets og domstolenes prøvelse – dog kun hvis klage og søgsmålsfristen havde været overholdt, hvilket ikke er tilfældet i denne situation.

### 1.3 Subsidiær påstand om frifindelse

#### 1.3.1 Odense Kommune er ikke rette sagsøgte

Den subsidiære påstand om frifindelse er nedlagt for det tilfælde, at retten måtte komme frem til, at sagen ikke skal afvises, hvilket må formodes at være i en situation, hvor retten mener, at sagen ikke knytter sig til Gravetilladelsen, men derimod Odense Kommunes afslag på forlængelse af gravearbejdet.

Odense Kommunes afgørelse om afslag på forlængelse af gravetilladelsen har i modsætning til Gravetilladelsen været indbragt for Vejdirektoratet, hvor sagsøger har gjort gældende, at kommunen var forpligtet til at forlænge Gravetilladelsen, og også har anfægtet bodens størrelse.

Vejdirektoratet har foretaget en prøvelse af netop disse spørgsmål i afgørelsen af 14. april 2021 (bilag 4) og har stadfæstet Odense Kommunes afgørelse. Eftersom der allerede er sket en prøvelse af de nævnte forhold i Vejdirektoratets afgørelse, gøres det gældende, at rette sagsøgte ikke er kommunen, men derimod Vejdirektoratet. Til støtte for påstanden om frifindelse gør Odense Kommune derfor også gældende, at kommunen skal frifindes, eftersom sagen i så fald i angår en prøvelse af Vejdirektoratet, hvor kommunen ville være forpligtet til at følge en afgørelse, som måtte blive truffet under en sag i Vejdirektoratet.

Det følger således af fast retspraksis, at i tilfælde, hvor de retlige spørgsmål har været prøvet af en administrativ rekursinstans, skal sagen anlægges mod rekursinstansen, da kommunen som førsteinstans er forpligtet til at følge den afgørelse, der måtte blive truffet i en sag mod rekursinstansen, og der derfor ikke foreligger en retlig interesse i en sådan situation.

### 1.3.2 Afslaget er lovligt og gyldigt

Det gøres herudover særskilt gældende, at Gravetilladelsen og afslaget på efterfølgende forlængelse er lovligt og gyldigt, og at det er sagsøger, der har bevisbyrden for, at kommunen har været forpligtet til at meddele tilladelse til forlængelse af gravetilladelsen. En sådan bevisbyrde er ikke løftet af sagsøger.

Sagsøger har principalt gjort gældende, at sagsøger er berettiget til en forlængelse af gravetilladelsen med 16 uger.

Heroverfor gør Odense Kommune gældende, at kommunens afslag på en sådan forlængelse er lovlig, og at der hverken er varetaget usaglige hensyn eller i øvrigt gør sig sådanne forhold gældende, der kan berettige til en forlængelse af gravetilladelsen.

Sagsøger har anført, at forlængelsen er begrundet i Odense Kommunes forhold, og at kommunen angiveligt til byggemøder skulle have instrueret sagsøger om, hvordan arbejdet skulle prioriteres. Et sådant synspunkt fremstår uden støtte i sagens bilag og er i øvrigt ikke retvisende for den dialog, der har været mellem sagsøger og kommunen om gravearbejdet. Der var ikke tale om byggemøder, men derimod om *trafikmøder*, hvor formålet alene var at drøfte trafikafvikling i forbindelse med gravearbejdet. Kommunen gjorde allerede 4. november 2020 sagsøger opmærksom på risikoen for en fristoverskridelse i forhold til tilladelsen, hvilket sagsøger først reagerede på langt senere. Desuden fremgår det af sagsøgers begrundelse for nødvendigheden af forlængelsen, at der ikke var tale om forhold, der skyldtes kommunen, men derimod en række forskellige entreprisemæssige forhold uafhængig af kommunen.

Heller ikke sagsøgers synspunkt om, at forlængelsen kan begrundes i COVID-19 og vejrlig har støtte i sagens bilag eller forløb i øvrigt.

Forholdet angående COVID-19 har (om nogen) først haft betydning *efter* fristen for gravearbejdet var udløbet, hvor sagsøger har oplyst, at en del af arbejdsstyrken tog hjem til jul og nytår. Allerede fordi, at det først skete efter gravearbejdet skulle være færdigt, kan det i sagens natur ikke have haft betydning i forhold til den indtrådte forsinkelse.

Sagsøger har heller ikke dokumenteret, at der i forhold til vinteren 2020-2021 skulle være tale om særlige vejrforhold, der kan begrunde en forlængelse af gravearbejdet. Der er således ingen oplysninger, der indikerer, at det i graveperioden var koldere end normalt. Det må i den forbindelse indgå med betydelig vægt, at Vejdirektoratet som overordnet myndighed ved udstedelse af gravetilladelse og driftsansvarlig for alle statsveje i Danmark udtaler, at *"den frost og sne, der har været i Danmark i januar-marts 2021 ikke kan betegnes som force majeure, idet det er påregneligt, at det kan blive sne og frost i perioden december-marts i Danmark"*, jf. bilag 4, side 8.

Sagsøger har i replikken henvist til en månedsoversigt udarbejdet af DMI, jf. replikken, side 3-4. Det fremgår imidlertid heraf, at den angår perioden fra 1. februar 2021 til 28. februar 2021. Det vil sige et helt andet tidspunkt end den periode, hvor gravearbejdet skulle have været udført (fra 20. juli 2020 til 11. december 2020, jf. bilag 2, side 1). Desuden er der i øvrigt tale om et ganske lavt temperaturudsving, der må anses som helt påregneligt for en vintermåned.

Det kan i øvrigt konstateres, at gravearbejdet allerede var udført 8. december 2020, jf. bilag K, men at der udestod en række andre arbejder. Det er således ikke gravearbejdet isoleret set, der har medført den indtrådte forsinkelse.

Sagsøger satte efterfølgende et telt op fra 25. januar 2021, hvilket fremgår af e-mailen af 19. januar 2021 fra sagsøger til Odense Kommune, jf. bilag L. Teltet fremgår af de som bilag M fremlagte fotos. Da teltet har været opsat i hele februar måned, forekommer det usandsynligt, at vejret har været medvirkende til, at arbejdet ikke kunne udføres.

Sagsøger har desuden anført, at de mange frostdøgn skulle have medført forsinkelse for andre projekter, herunder bl.a. udrulning af fibernet. Imidlertid er Odense Kommune ikke bekendt med, at frostdøgn skulle have medført forsinkelser for sammenlignelige projekter – dette på trods af at, at kommunen som vejmyndighed er ansvarlig for at meddele gravetilladelse til samtlige af disse projekter. Sagsøgers sammenligning med udrulning af fiberkabler er i øvrigt irrelevant, eftersom fiberkabler lægges med en betydelig mindre gravemaskine, der benytter en gravedybde på 40 cm og en bredde på 40 cm, hvorimod grave-

dybden i forhold til det i sagen omhandlede gravearbejde udføres af betydelig større gravemaskiner, der graver i en dybde af 3,5 meter og med en bredde på 8 meter nogen steder.

Det fremgår da også klart af de begrundelser, sagsøger tidligere gav Odense Kommune, at forlængelsen ikke skyldtes COVID-19 eller vejrlig, men derimod entreprisemæssige forhold, jf. bilag C.

### 1.3.3 Bodens størrelse

Sagsøger har desuden anfægtet Odense Kommunes opgørelse af bodens størrelse og har gjort gældende, at den hverken er rimelig eller proportional.

I forhold til det retlige grundlag for fastsættelse af boden, fremgår det af vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, at der kan fastsættes bod ved forsinkelser, og der er i vejlovens § 76, stk. 5, givet bemyndigelse til, at transportministeren kan fastsætte nærmere regler om fastlæggelse af boden. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 802 af 18. juni 2018 om gravearbejder i offentlige vejarealer og private fællesveje i byer og bymæssige områder ("Gravebekendtgørelsen"). Det fremgår af bekendtgørelsens § 5, stk. 2, at *"vejmyndigheden skal fastlægge boden på baggrund af vejens betydning for trafikafviklingen, og boden skal stå i et sagligt og rimeligt forhold til den gene, forsinkelsen af gravearbejdet påfører trafikken eller andre planlagte arbejder inden for vejens areal. Der kan også tages hensyn til gener for vejens naboer. Der betales bod pr. påbegyndt uge, hvor gravearbejdet er forsinket"*.

Odense Kommune har ved fastsættelsen af boden konkret vurderet, hvilken betydning boden har for trafikafviklingen, og da der er tale om et område af meget stor trafikal betydning for fremkommeligheden, har kommunen tillagt dette vægt ved fastsættelse af boden.

Sagsøger har opstillet et eksempel, hvor boden fastsættes til et markant lavere beløb end det beløb, som er fastsat i Gravetilladelsen. Sagsøgers eksempel er imidlertid uden hold i de trafikale forhold, som var gældende på tidspunktet for opkrævningen af boden, og mangler desuden støtte i vejlovens § 76, stk. 5, hvor det er overladt til vejmyndighederne at fastsætte bodens størrelse på baggrund af en konkret, trafikal vurdering. Hertil kommer, at Vejdirektoratet i afgørelsen af 14. april 2021 (bilag 4) ikke har fundet anledning til at kritisere den fastsatte bod. Tværtimod udtaler Vejdirektoratet, at Odense Kommune *"har sandsynliggjort, at forsinkelsen med gravearbejdet har en negativ effekt på den trafikale afvikling i området"*, hvilket er nærmere begrundet i Vejdirektoratets afgørelse.

Det er således ikke korrekt, når sagsøger anfører, at *"Vejdirektoratet har ved deres afgørelse af 21. april 2021 beskrevet at boden skal fastsættes i overensstemmelse med vejloven og dennes forarbejder"*, jf. Processkrift 1, pkt. 2.4.18. Tværtimod har Vejdi-

rektoratet netop udtalt, at den fastsatte bod var sagligt begrundet i de trafikale forhold.

Der kan derfor heller ikke meningsfuldt argumenteres for, at boden skulle være fastsat "*i strid med såvel legalitets- som officialprincippet*", som sagsøger har anført, jf. Processkrift 1, pkt. 2.4.21.

Derimod er der tale om, at boden er lovligt fastsat ud fra en konkret trafikal vurdering af Odense Kommune som vejmyndighed. Alene det forhold, at sagsøger ikke har påklaget Gravetilladelsen og den heri fastsatte bod, og derfor er afskåret fra domstolsprøvelse af spørgsmål, ændrer ikke ved, at boden er lovligt fastsat, og at sagsøger derfor også er retligt forpligtet til at betale den opkrævede bod 1.3.4 Bekendtgørelse nr. 1553 af 2. juli 2021 om kommuners og regioners indkøb i forbindelse med håndtering af Covid-19.

Heller ikke det forhold, at man fra lovgivers side i forbindelse med håndteringen af Covid-19 har vedtaget "bekendtgørelse nr. 1553 af 2. juli 2021 om kommuners og regioners indkøb i forbindelse med håndtering af Covid-19" ændrer på, at Odense Kommune skulle være afskåret fra at håndhæve den fastsatte bod. Bekendtgørelsen angår en helt anden situation, hvor man fra lovgivers side har ønsket at fravige kommunalfuldmagtsreglerne og give kommunerne mulighed for at undlade at gøre misligholdelsesbeføjelser gældende. Der er ikke tale om en *ret* for virksomheder eller borgere, men derimod om en *mulighed* for kommunerne til aktivt at vælge dette. Desuden er bestemmelsens sigte kontraktuelle forhold og ikke håndhævelse af offentligretlige forskrifter gennem allerede fastsatte vilkår. Endelig skal der være tale om et forhold, der er begrundet i Covid-19, hvilket der som nævnt ovenfor ikke er tale om i denne situation.

#### 1.4 *Selvstændig påstand om betaling af bod*

Som selvstændig påstand har Odense Kommune påstået, at sagsøger skal tilpligtes at betale 1.921.000 kr. med tillæg procesrente fra 17. maj 2021.

Det gøres til støtte for denne påstand gældende, at sagsøger er forpligtet til at betale bod for de uger, hvor gravearbejdet har overskredet den i Gravetilladelsen fastsatte frist. Kravet er opgjort med udgangspunkt i de tidligere opkrævede fakturaer for uge 51, 52 og 53 i 2020 og uge 1-14 i 2021, jf. bilag H.

Det gøres i forlængelse heraf gældende, at sagsøger skal betale procesrente fra det tidspunkt, hvor betalingsfristen for de fremsendte faktura udløb, det vil sige 17. maj 2021.

....".

## Rettens begrundelse og resultat

CME's principale påstand angår afslaget på CME's ansøgning om forlængelse af gravetilladelsen, der er er indgivet før Odense Kommune pålagde CME bod. Der er ikke grundlag for, som anført af Odense Kommune, at fastslå, at påstanden i realiteten vedrører prøvelse af vilkårene i gravetilladelsen af 16. juli 2020, og denne del af sagen afvises ikke.

Odense Kommunes afgørelse af 15. december 2020, hvori der meddeles CME afslag på forlængelse af gravetilladesen, findes at vedrøre retlige spørgsmål. Afslaget er påklaget til Vejdirektoratet i medfør af vejlovens § 132, og Vejdirektoratet har foretaget en fuld prøvelse ved sin afgørelse af 14. april 2021. Det er derfor ikke Odense Kommune, men Vejdirektoratet, der er rette sagsøgte vedrørende CME's principale påstand. Formulering af søgsmålsvejledningen i Vejdirektoratets afgørelse kan ikke føre til et andet resultat. Derfor frifindes Odense Kommune for denne påstand.

CME's subsidiære påstand vedrører berettigelsen af og størrelsen af den bod, der er fastsat i gravetilladelsen af 16. juli 2020, der ikke er påklaget til Vejdirektoratet.

Af bemærkningerne til vejlovens § 132 fremgår:

"...

Vejdirektoratet kan ikke tage stilling til det faktiske, faglige skøn, der ligger til grund for afgørelsen, men kun om der er sket en korrekt juridisk behandling ... "

Retten finder, at afvejningen af, om en bod er berettiget, og bodens størrelse bygger på et fagligt skøn, og finder ikke, at reglerne i vejlovens § 132 afskærer CME fra en prøvelse heraf ved domstolene, når bod er udstedt, og denne del af sagen afvises heller ikke.

De hensyn til afvikling af trafikken, der er anført i bodsbestemmelsen, findes saglige og velbegrundede. Det kan lægges til grund, at gravearbejdet blev afsluttet mere end 16 uger efter udløbet af gravetilladelsen. Der er hjemmel til at fastsætte bod ved forsinkelse i vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6. Det er derfor berettiget, at Odense Kommune har udstedt bod for 17 påbegyndte uger.

Af forarbejderne til vejlovens § 76, der trådte i kraft den 1. juli 2015, fremgår:

"...

I stk. 5 er indsat en bemyndigelse for transportministeren til at fastsætte regler om den bod, der kan fastsættes som vilkår efter stk. 2, nr. 6. Det er

hensigten, at reglerne udformes på en sådan måde, at bodens størrelse fastsættes med udgangspunkt i årsdøgnstrafikken (dvs. det antal biler der kører på vejen på et døgn gennemsnitligt over et år). Der kan fastsættes en egentlig bod svarende til årsdøgnstrafikken ganget med 1 kr. Der betales bod pr. påbegyndt uge, hvor gravearbejdet er forsinket.

..."

Odense Kommune har beregnet boden ud fra årsdøgnstrafikken på 18.230 kr., der er ganget med 5 for hverdage og tillagt 2 gange 60 % af årsdøgnstrafikken for dagene i weekender. Retten finder ikke, at Odense Kommune har anført omstændigheder, der berettiger til en mere end 6-dobling af det bodsniveau, der er anført i forarbejderne.

Herefter nedsættes boden, så den svarer til 1 gange årsdøgnstrafikken på 18.230 kr. pr. uge i 17 uger eller i alt 309.910 kr.

Odense Kommunes selvstændige påstand tages til følge med det anførte beløb.

Det er oplyst, at sagens værdi er 1.921.000 kr. svarende til den samlede bod, som Odense Kommune har pålagt CME. Odense Kommune har fået medhold i, at spørgsmålet om forlængelse af gravetilladelsen ikke har kunne afgøres under en sag mellem CME og Odense Kommune, samt at det var berettiget at udstede bod, og Odense Kommune har i højere grad end CME vundet sagen. CME skal derfor betale sagsomkostninger til Odense Kommune i forhold til det vundne beløb på 309.910 kr. Odense Kommune er ikke momsregistreret. Af de nedenfor anførte sagsomkostninger vedrører 44.000 kr. med tillæg af moms 11.000 kr. i alt 55.000 kr. Odense Kommunes udgifter til advokatbistand, og 9.500 kr. vedrører retsafgift.

#### **THI KENDES FOR RET:**

Inden 14 dage skal sagsøgeren, Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S, til sagsøgte, Odense Kommune, betale 309.910 kr. med tillæg af procesrenter fra den 17. maj 2021 samt sagsomkostninger med 64.500 kr.

Sagsomkostninger forrentes efter rentelovens § 8 a





# ØSTRE LANDSRET

## DOM

afsagt den 1. maj 2024

---

Sag BS-52301/2022-OLR  
(16. afdeling)

Odense Kommune, By- og Kulturforvaltningen,  
Bæredygtighed og Mobilitet  
(advokat Tue Trier Bing)

mod

Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S  
(advokat Alexander Bentsen (prøve))

Retten i Odense har den 22. november 2022 afsagt dom i 1. instans (sag BS-39217/2021-ODE).

Landsdommerne Benedikte Holberg, Johann Herzog og Tina Sandager (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

### **Påstande**

Appellanten, Odense Kommune, By- og Kulturforvaltningen, Bæredygtighed og Mobilitet (herefter Odense Kommune), har nedlagt påstand om, at Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S tilpligtes at betale 1.921.000 kr. med tillæg af procesrente af 1.611.000 kr. fra den 17. maj 2021.

Indstævnte, Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S (herefter CME), har påstået stadfæstelse.

### **Supplerende sagsfremstilling**

Odense Kommune har under ankesagen stillet spørgsmål til Vejdirektoratet om direktoratets prøvelse i klager over kommunalbestyrelsers vilkår om bod ved forsinkelser.

Af Vejdirektoratets besvarelse af 11. april 2023 fremgår bl.a.:

**”Vejdirektoratets prøvelse af klager over vilkår i forbindelse med gravetilladelser**

I har den 1. marts 2023 stillet Vejdirektoratet spørgsmål angående Vejdirektoratets prøvelse i klager over kommunalbestyrelsers vilkår om bod ved forsinkelse.

*”På vegne af Odense Kommune skal jeg venligst bede Vejdirektoratet om at besvare følgende spørgsmål om Vejdirektoratets prøvelse ved klager over kommunale gravetilladelser med vilkår om bod ved forsinkelser:*

*Det fremgår af vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, at vejmyndigheden i forbindelse med tilladelser efter vejlovens § 73, stk. 1-4, kan fastsætte vilkår om, at der opkræves bod ved forsinkelser.*

*Desuden fremgår det af vejlovens § 132, stk. 1, at kommunens afgørelser efter vejloven kan påklages til transportministeren, for så vidt angår retlige spørgsmål (henlagt til Vejdirektoratet ved gravetilladelser).*

*Vejdirektoratet bedes venligst oplyse, om Vejdirektoratet som en del af denne retlige prøvelse også foretager en prøvelse og vurdering af berettigelsen og størrelsen af boden i forhold til, om boden er fastsat i overensstemmelse med de principper og retningslinjer, der fremgår af forarbejderne til vejlovens § 76, og om boden i øvrigt er proportional og varetager saglige hensyn.”*

**Vores udtalelser**

...

Når Vejdirektoratet tager stilling til en klage over en afgørelse truffet af en kommune eller politiet efter disse bestemmelser, kan vi kun tage stilling til retlige spørgsmål, det vil sige om afgørelsen er lovlig. Vi kan derimod ikke tage stilling til kommunalbestyrelsens eller politiets skøn inden for lovens rammer og kan derfor ikke udtale os om, hvorvidt en lovlig afgørelse er rimelig eller hensigtsmæssig.

...

**Vejlovens §§ 132 og 133**

Vejdirektoratet kan tage stilling til lovligheden af kommunalbestyrelsens afgørelser truffet efter vejlovgivningen, her vejloven, jf. vejlovens § 132, stk. 1, jf. § 6, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelsen om Vejdirektoratets opgaver og beføjelser.

Vejdirektoratet kan ikke tage stilling til kommunens skøn inden for lovens rammer. Det betyder, at vi ikke kan tage stilling til, om det er rimeligt eller hensigtsmæssigt at fastsætte vilkår om bod eller tage stil-

ling til, om den konkrete beregning af boden er rimelig eller hensigtsmæssig.

...

Som klagemyndighed vil Vejdirektoratet påse, at vilkåret om bod er sagligt begrundet. En saglig begrundelse kan være, at gravearbejdet konkret forårsager så store gener for trafikken, at en bod er hensigtsmæssig i forhold til at skabe incitament til at færdiggøre gravearbejdet hurtigst muligt.

Hvordan vejmyndigheden konkret udarbejder vilkår om bodsberegning, kan Vejdirektoratet som klagemyndighed i øvrigt ikke tage stilling til, jf. ovenfor om vores kompetence. Vejdirektoratet vil dog i tilfælde af en klage over bodens størrelse forholde sig til de retningslinjer, der er indeholdt i forarbejderne, og bede kommunalbestyrelsen begrundede eventuelle fravigelser af disse principper."

Der er for landsretten fremlagt oversigtskort over den vejstrækning, der var berørt af det omhandlede gravearbejde.

Af en oversigt fra Odense Kommune over øvrige gravetilladelser udstedt i 2020, der indeholdt vilkår om bod ved forsinkelser, fremgår følgende:

Kryds/sted	ROV nummer	Tilladelse		Lednings ejer	Entreprenør	Bodstørrelse pr. påbegyndt uge	Side
		Start-dato	Slutdato				
Kryds med Rugårdsvej	1434-113	08-01-2020	03-04-2020	Odense Letbane	MJ Eriksson COMSA-Munck	176.000 kr.	1
Kryds med Højstrupvej	1434-117	27-01-2020	16-03-2020	Odense Letbane	MJ Eriksson COMSA-Munck	223.000 kr.	7
Kryds med Christmas Møllers Vej	16756-31	24-02-2020	17-05-2020	Odense Letbane	COMSA-Munck	117.000 kr.	15
Kryds af Klostervej	1434-124	09-03-2020	04-05-2020	Odense Letbane	MJ Eriksson COMSA Munck	65.750 kr.	22
Kryds med Vestre Stationsvej	16756-49	23-03-2020	06-07-2020	Odense Letbane	Comsa Munck	189.600 kr.	29
TPS01	16756-68	09-07-2020	29-10-2020	Odense Letbane	Comsa	53.000 kr.	36

## Forklaringer

B har afgivet supplerende forklaring.

B har supplerende forklaret blandt andet, at han er ansat som tilsynsførende hos Odense Kommune. Foreholdt bilag P, kort over gravearbejder, har han forklaret, at den markerede strækning viser det vejareal, der var opgravet på tidspunktet for, at der blev meddelt gravetilladelse til CME. Der var tale om dybdeopgravning af rør, hvorefter der blev lagt skinner. Det var et omfattende arbejde. I perioden for gravearbejdet var vejbaner, herunder

fortov og cykelstier, indskrænket og omlagt. Gravearbejderne havde stor betydning for trafikken, navnlig når der blev gravet i et kryds. Signalet i krydset Jernbanegade/Østre Stationsvej blev lavet om, så omløbstiden blev fordoblet, da der kun var én vejbane tilgængelig, hvilket medførte kødannelse. Krydset benyttes af bilister, den kollektive trafik, cyklister og fodgængere. Der sker også vareindlevering til Odense midtby gennem krydset.

Odense Kommune meddelte i 2020 ca. 4.400 gravetilladelser, hvoraf ca. 205 blev givet til CME. Der var ikke vilkår om bod i alle disse tilladelser. Det var alene 10 tilladelser, der var bodsbelagte.

Det omhandlede kryds er et af de vigtigste i Odense midtby, da en stor del af trafikken til centrum går gennem krydset. Fra den nordlige del af Odense går trafikken gennem det omhandlede kryds. Når han tidligere har omtalt gravearbejdet som en "ring" om midtbyen, henviser han til, at der i den sydlige del af centrum går en gågade, der ikke må krydses af biler. Der er samtidig en del veje i den sydlige del af byen, hvor lastbiler ikke må køre. Dette medfører, at den væsentligste del af trafikken til midtbyen kommer nordfra.

Når der som følge af gravearbejder foretages vejændringer, herunder ændring af busruter, medfører det en merudgift for trafikskaberne, der skal dækkes af kommunen. Kommunen har i den konkrete sag afholdt meromkostninger til bl.a. Fynbus, men han kender ikke det præcise tal.

CME har selv udarbejdet tidsplanen for gravearbejdet i det omhandlede kryds. Der skal ikke betales noget til kommunen for at grave i henhold til en gravetilladelse. Kommunen afholdt ugentlige "traffic-mangement" møder med CME og de øvrige aktører, der arbejdede med at opføre letbanen. Det blev på flere af disse møder drøftet, at det var særligt vigtigt, at arbejdet blev færdiggjort til tiden i det omhandlede kryds, så det var CME bekendt med.

Der blev givet gravetilladelser i etaper over den strækning, letbanen blev anlagt, og der blev givet en særskilt gravetilladelse for hvert kryds, da der er særlige vilkår ved arbejde i kryds. CME var i gang med gravearbejde flere steder på strækningen. Forsinkelsen havde den betydning, at trafikudfordringerne fortsatte i længere tid.

Kommunen har fastsat vilkår om bod i størstedelen af de udstedte tilladelser til at grave i vejkryds, bl.a. for at give et tydeligt signal om, at det var vigtigt at blive færdig til tiden. De havde flere gange oplevet, at CME ikke var blevet færdig til tiden med gravearbejde andre steder på strækningen, men i de tilfælde havde kommunen givet tilladelse til at forlænge arbejdet.

Den konkrete bod blev fastlagt med det formål, at arbejdet blev udført inden for den tidsplan, som CME selv havde lagt, og for at sikre den kollektive og øvrige trafik.

CME var klar over, at boden blev beregnet ud fra årsdøgnstrafiktallene, men de drøftede ikke selve regnestykket med CME. Vejdirektoratet var ligeledes bekendt med det konkrete beregningsgrundlag, da de traf afgørelse. Kommunen havde således fremsendt beregningsgrundlaget til Vejdirektoratet i forbindelse med direktoratets behandling af klagen over afslaget på at forlænge gravetilladelsen.

Der var også forsinkelse af gravearbejdet ved krydset ved Vestre Stationsvej. Forsinkelsen var på en uge, og CME har betalt den pålagte bod.

En mindre bod, som den, der er fastsat af byretten, ville ikke have haft en adfærdsregulerende virkning. I forbindelse med letbane-projektet var CME underlagt en bod på 200.000 kr. pr. dag fra Odense Letbane, så CME havde i så fald prioriteret dette arbejde i stedet for gravearbejdet. Kommunen har oplevet, at CME flyttede arbejdskraft fra ikke-færdiggjorte gravearbejder til andre opgaver.

Forsinkelsen af gravearbejdet på 17 uger i det omhandlede kryds var ikke sædvanlig. CME var generelt blevet færdig til tiden med undtagelse af ét yderligere kryds.

Foreholdt A's forklaring på side 17, sidste afsnit, i byrettens dom, har vidnet forklaret, at kommunen ikke havde til hensigt at være fleksibel i forhold til en forlængelse af gravetilladelsen i det omhandlede kryds, da krydset har en så stor betydning for trafikafviklingen i Odense.

Han var sagsbehandler på gravetilladelsen i denne sag, hvilket bl.a. indebar, at han behandlede sagen i systemet og gennemgik det fremsendt materiale. Selve vurderingen af krydsets betydning skete i samarbejde med kommunens "trafikfolk". De var fem personer, der sad med gravetilladelser. De havde tilknyttet fire trafikfolk. De kendte endvidere selv krydset fra deres dagligdag, ligesom de talte med FynBus om mulige forsinkelser ved omlægninger. Det var ham, der udstedte gravetilladelsen.

Gravetilladelsen til krydset på Rugårdsvej indeholdt også vilkår om bod. Dette kryds har potentielt samme betydning for varelevering til midtbyen som det omhandlede kryds, uden at de dog er helt sammenlignelige. Der går således langt flere busruter på Østre Stationsvej. Bodden er beregnet ens for de to kryds, da der er væsentligt mere øvrig trafik ved krydset på Rugårdsvej.

Der findes ikke en standardbod. Bodens størrelse blev fastsat konkret ud fra årsgennemsnit for trafik i det pågældende kryds. Der findes ikke trafikregulering for cyklister eller fodgængere. Bodsystemet er ikke et værktøj for kommunen til at tjene penge, men skal derimod virke som et incitament for entreprenøren.

Han er bekendt med de retningslinjer for bodens størrelse, der fremgår af bemærkningerne til vejlovens § 76. Retningslinjerne kan dog fraviges, og det har kommunen gjort. De fastsatte en kvotient på ca. 6 i stedet for 1, da boden ellers havde været for lav og dermed uden den ønskede adfærdsregulerende effekt.

Gravebekendtgørelsen § 5, stk. 2, er den ramme, som kommunen har fastsat boden ud fra. De har lagt vægt på muligheden for varelevering, almindelig fremkommelighed, den kollektiv trafik samt cyklister og fodgængere ved fastsættelse af boden.

### **Anbringender**

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten. CME har for dog for landsretten frafaldet at gøre gældende, at CME var berettiget til en forlængelse af gravetilladelsen.

Der er for landsretten endvidere enighed mellem parterne om, at Odense Kommune har været berettiget til at fastsætte vilkår om bod i gravetilladelsen, og at CME har været i forsinkelse, der berettiger kommunen til at pålægge bod.

### **Landsrettens begrundelse og resultat**

Det er for landsretten ubestridt, at Odense Kommune i medfør af vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, har været berettiget til i afgørelsen af 16. juni 2020 om gravetilladelse at fastsætte vilkår om bod ved forsinkelser, og at der indtrådte en forsinkelse af gravearbejdet på 17 uger, der berettiger Odense Kommune til at pålægge bod.

Det følger af vejlovens § 76, stk. 1, og stk. 2, nr. 6, at vejmyndigheden i forbindelse med bl.a. gravetilladelser kan fastsætte vilkår om bod ved forsinkelser. I § 76, stk. 5, er indsat en bemyndigelse for transportministeren til at fastsætte regler om den bod, der kan fastsættes. Af de særlige bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag nr. 20 af 8. oktober 2014 om forslag til lov om offentlige veje m.v.) fremgår herom bl.a., at det er hensigten, at reglerne udformes på en sådan måde, at bodens størrelse fastsættes med udgangspunkt i årsgennemsnit for trafik, og at der kan fastsættes en egentlig bod svarende til årsgennemsnit for trafik ganget med 1 kr.

Af § 5, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 802 af 18. juni 2018 om gravearbejder i offentlige vejarealer m.m. ("gravebekendtgørelsen"), der er udstedt i medfør af § 76, stk. 5, og var gældende på tidspunktet for udstedelsen af gravetilladelsen,

fremgår bl.a., at vejmyndigheden skal fastlægge boden på baggrund af vejens betydning for trafikafviklingen, og at boden skal stå i et sagligt og rimeligt forhold til den gene, forsinkelsen af gravearbejdet påfører trafikken eller andre planlagte arbejder inden for vejens areal.

Det fremgår af sagen, at Odense Kommune i gravetilladelsen har fastsat den ugentlige bod på baggrund af en årsdøgnstrafik på 18.230 motorkøretøjer, og at boden er beregnet således, at årsdøgnstrafikken er ganget med 1 kr. for hverdage og med 60 pct. ganget med 1 kr. for weekenddage. Den ugentlige bod svarer således til ca. seks gange årsdøgnstrafikken. Landsretten lægger efter vidnet B's forklaring til grund, at kommunen ved fastsættelse af boden har lagt vægt på bl.a. krydsets betydning for trafikafviklingen til Odense midtby og de gener, som gravearbejdet har medført, ligesom det er indgået, at boden skulle have en adfærdsregulerende effekt i forhold til arbejdets færdiggørelse.

Landsretten finder, at spørgsmålet om, hvorvidt Odense Kommune har været berettiget til at fastsætte vilkåret om bod i gravetilladelsen som anført, er et retligt spørgsmål, hvis afklaring forudsætter bl.a. en fortolkning af vejlovens § 76, stk. 2, nr. 6, og stk. 5, sammenholdt med gravebekendtgørelsens § 5, stk. 2, under inddragelse af de relevante lovforarbejder samt en vurdering af, om forvaltningsretlige grundsætninger, herunder om saglig forvaltning og proportionalitetsprincippet, er overholdt.

Da CME ikke har indbragt Odense Kommunes gravetilladelse med vilkåret om bod for Vejdirektoratet, kan Odense Kommunes afgørelse om grundlaget for bodens beregning ikke indbringes for domstolene, jf. vejlovens § 132, stk. 5, jf. stk. 1.

Odense Kommune har ikke for landsretten gentaget sin påstand om afvisning af sagen, men har fremsat de samme anbringender om domstolenes manglende kompetence som for byretten. Det følger af retsplejelovens § 232, stk. 1, at spørgsmål om rettens saglige kompetence er et formalitetsspørgsmål, som retten påser af egen drift. Uanset at Odense Kommune ikke under ankesagen har nedlagt påstand herom, findes sagen herefter at skulle afvises fra domstolene med den virkning, at vilkåret om bod som fastsat i gravetilladelsen står ved magt, idet landsretten herved i øvrigt bemærker, at parterne ses at være enige om, at dette er resultatet af en afgørelse om, at domstolene ikke har kompetence til at behandle sagen.

Efter sagens udfald skal Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S i sagsomkostninger for begge retter betale 255.000 kr. til Odense Kommune, By- og Kulturforvaltningen, Bæredygtighed og Mobilitet. 250.000 kr. af beløbet er til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms og 5.000 kr. til retsafgift. Ud over sa-

gens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet til advokat taget hensyn til sagens omfang og forløb.

**THI KENDES FOR RET:**

Sagen afvises fra domstolene.

I sagsomkostninger for begge retter skal Comsa-Munck-Efacec Consortium I/S inden 14 dage betale 255.000 kr. til Odense Kommune, By- og Kulturforvaltningen, Bæredygtighed og Mobilitet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.