



HOLST, ADVOKATER
ADVOKATPARTNERSELSKAB
Hans Broges Gade 2
8000 Aarhus C

Tilsynsudtalelse om Holstebro Kommunes indførelse af gratis buskørsel på fire lokalbusruter

29. januar 2020

Holst, Advokater, som repræsenterer Midttrafik, har den 21. december 2017 rettet henvendelse til Ankestyrelsen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

J.nr. 2017-86634

Holst, Advokater har bedt Ankestyrelsen om at afgive en vejledende udtalelse om, hvorvidt det vil være lovligt, hvis én eller flere kommuner beslutter at indføre gratis buskørsel på udvalgte lokalruter.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Resumé

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Holstebro Kommunes beslutning om at indføre gratis buskørsel på udvalgte lokalruter ikke er i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Ankestyrelsen beklager det sene svar.

Sagens baggrund

Holst, Advokater har om baggrunden for henvendelsen anført følgende:

"Midttrafik har i 2017 truffet beslutning om at opgradere det CIM-udstyr (også kaldet "rejsekort light" udstyr), der anvendes på visse busruter, til en forbedret version. Midttrafik modtog som svar herpå fra enkelte kommuner indsigelse om, at udgiften til udskiftning af udstyret på mange lokalruter står i misforhold til billetindtægterne.

Det har efterfølgende været drøftet med de kommuner, der indgår i Midttrafiks rutenet, om problemet kunne løses ved (1) at afskaffe rejsekortet på de ruter eller (2) at indføre 0-takst (dvs. gøre kørslen gratis) på de ruter, hvor udgiften til udskiftning af udstyr står i misforhold til billetindtægterne.

Midttrafik har til brug for drøftelserne indhentet to responsa fra Holst, Advokater, der konkluderede, (1) at hverken betalingstjenesteloven eller trafikselskabsloven var til hinder for, at der træffes beslutning om at afskaffe rejsekortet på enkelte ruter, og (2) at det ville være i strid med kommunalfuldmagtsreglernes almennytteskriterium, såfremt der indføres 0-takst på udvalgte lokalruter.

Ved lov nr. 1560 af 19. december 2017 er trafikselskabsloven ændret således, at det af § 6 b, stk. 4, fremgår, at rejsekort kun skal anvendes på samtlige rejser med bus, tog, metro mv. Det er derfor ikke længere aktuelt at afskaffe rejsekortet på udvalgte ruter.

Midttrafik har i den efterfølgende dialog på baggrund af Holst, Advokaters responsum indtaget det standpunkt, at en kommune ikke kan beslutte at indføre 0-takst på enkelte ruter og har således over for kommunerne fastholdt, at det anvendte CIM-udstyr skal opgraderes.

Ved e-mail af 15. december 2017 har Holstebro Kommune meddelt, at kommunen fortolker kommunalfuldmagtsreglerne således, at kommunen er berettiget til at indføre 0-takst på enkelte ruter. [...]

Holstebro Kommune har endvidere til Midttrafik oplyst, at kommunen har truffet beslutning herom med virkning fra den 1. januar 2018.

Som det fremgår af ovenstående redegørelse har Holstebro Kommune truffet en beslutning – som vil blive gennemført fra den 1. januar 2018 – hvor der er tvivl om lovligheden.

Midttrafik har som trafikselskab en aktuel og væsentlig interesse i at få afklaret, om denne beslutning har hjemmel i kommunalfuldmagten.

Herudover har både Midttrafik og de øvrige kommuner i trafikfællesskabet en væsentlig interesse i at få afklaret, om den af Holstebro Kommune fulgte fremgangsmåde er lovlig, idet

fællesskabets øvrige kommuner har tilsvarende udfordringer og behov.

Holstebro Kommune har i e-mail af 5. januar 2018 til Midttrafik oplyst, at:

”Det er de 4 lokalruter, hvor buskørsel gøres gratis for alle borgere, foreløbig i en prøveperiode på 2 år. Dette kommer alle borgere til gode, som anvender disse lokalruter. Hvis der fortsat skal kunne opkræves betaling for lokalruterne, står man overfor dels en større engangsinvestering (på over det dobbelte af en årlig nettoindtægt), dels en årlig drifts-/vedligeholdelsesomkostning af en ikke ubetydelig størrelse set i forhold til indtægten. Der er tale om lokalruter i yderområder, hvor passagertallet er lavt, og dermed også indtægten.

Der er et politisk ønske om fortsat at kunne betjene yderområderne med busruter. Derudover vil gratis buskørsel måske få flere passagerer i busserne, hvilket vil give en bedre udnyttelse af det fælleskommunale trafikalskabs ressourcer.

I forvejen er busbetjening af yderområderne med væsentlig større tidsinterval mellem afgangene end i områderne med bybusser. Serviceniveauet er således større i byområder, hvilket kan være med til at begrunde at der skal betales for kørsel med bybusser. Bybusserne står derudover ikke overfor samme investering, samt har større passagerantal og dermed større indtægter. Det er derfor udtryk for økonomisk ansvarlighed at bevare betaling for kørsel med bybusser.

Lokalitetsprincippet indebærer, at en kommune kun kan varetage opgaver eller støtte udførelse af opgaver, som interessemæssigt er knyttet til kommunen. Der vil således ikke kunne laves gratis buskørsel på regionalruter, da disse krydser kommunegrænsen.

Det vurderes derfor, at der ikke foreligger usaglig forskelsbehandling.

Der er ikke tale om tildeling af ydelser til enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier.

Sammenfattende er det vores vurdering, at almennyttetekriteriet er opfyldt, da der dels er tale om sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, dels kommer en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode, begrundet i trafikøkonomiske og – politiske hensyn.

Beslutningen om gratis buskørsel på lokalruterne kan derfor hjemles i kommunalfuldmagtsreglerne, og er som følge deraf lovlig.”

Det er Midttrafiks juridiske vurdering, at det taler for at anse Holstebro Kommunes beslutning for lovlig, at kommunen har foretaget en individuel vurdering af, på hvilke ruter, det vil være uforholdsmæssigt dyrt at opgradere CIM-udstyr.

Det bemærkes dog hertil, at det efter Midttrafiks opfattelse er mere tvivlsomt, om den påberåbte (økonomiske) interesse kan beskrives som almennyttig i denne sammenhæng.

Derudover er Midttrafik principielt enig med Holstebro Kommune i, at det kan være en kommunal interesse at sikre betjening af yderområderne. Det er imidlertid ikke klart, om Holstebro Kommune vil være nødsaget til at nedlægge busruterne, hvis alternativet er at opgradere CIM-udstyr.

Dog vurderer Midttrafik, at det taler imod at anse Holstebro Kommunes beslutning for lovlig, at det er tvivlsomt, om kredsen af begunstigede borgere kan afgrænses sagligt. Midttrafik begrundet sin vurdering med det forhold, at begunstigelsen – i hvert fald i praksis – afgrænses ud fra det (tilfældige) kriterie ”hvor bor vedkommende”. Det er efter Midttrafiks vurdering tvivlsomt, om geografisk tilhørsforhold (inden for kommunen) udgør en kommunalfuldmagtsretlig saglig begrænsning.

Midttrafik begrundet dette med, at bestemmelsen i trafikselskabslovens § 5, stk. 2, ville være overflødig, hvis en kommune uden lovhjemmel kunne træffe beslutning om at gøre bestemte ruter gratis.

Midttrafik vurderer på baggrund af ovenstående, at det vil være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, hvis en kommune træffer afgørelse om, at udvalgte lokalruter skal være gratis, men samtidig fastholder betaling på andre lokalruter.

Ankestyrelsen har hørt Holstebro Kommune ved brev af 18. marts 2019.

Ankestyrelsen har ikke modtaget bemærkninger fra Holstebro Kommune.

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Regelgrundlag

Lov om trafikselskaber

Det fremgår af lovbekendtgørelse nr. 323 af 20. marts 2015 om trafikselskaber med senere ændringer § 3, stk. 1, at trafikselskabet finansieres gennem indtægter fra salg af kort og billetter m.v. samt et tilskud fra de deltagende kommuner og regioner.

Et trafikselskab varetager fastsættelse af takster og billetteringssystemer inden for trafikselskabets geografiske område, jf. § 5, stk. 1, nr. 2.

Efter § 5, stk. 2, kan den enkelte kommune for ruter, der oprettes til befordring af børn i henhold til lov om folkeskolen, beslutte, at der kan medtages andre passagerer. Ruten skal planlægges ud fra skoleformål, og der må ikke opkræves betaling fra passagerne for brug af ruten.

Af bemærkningerne til loven fremgår det, at kommunerne selv kan bestemme serviceniveauet internt i en kommune mod at påtage sig finansieringsansvaret.

Transportministeren har i forbindelse med et spørgsmål om, hvorvidt kommunerne fortsat må have lov til at tilbyde gratis kørsel i kommunerne, svaret Folketingets trafikudvalg, den 2. juni 2005:

”at der i bestemmelserne i lovforslaget om trafikselskaber ikke er noget til hinder for, at kommunerne kan udstede frikort til borgere eller grupper af borgere. Kommunerne skal naturligvis selv betale, ligesom man i sådanne tilfælde gør det i dag. Det vil være trafikselskaberne, der skal fastlægge reglerne for, hvordan kommunerne kan indkøbe den gratis kørsel.”

Transportministeriet har i brev af 8. maj 2008 til daværende Statsforvaltningen Midtjylland hertil tilføjet, at det er den enkelte kommune, der bestemmer såvel omfang som serviceniveau for den lokale offentlige servicetrafik i kommunen.

Ankestyrelsen har spurgt Trafik- og Boligministeriet, om lov om trafikselskaber fortsat ikke er til hinder for, at en kommune tilbyder gratis kørsel i kommunen. Vi henviste bl.a. til transportministerens tidligere udtalelser om gratis buskørsel i kommunerne.

Transport- og Boligministeriet har svaret Ankestyrelsen, at der ikke er foretaget nogen ændringer i lov om trafikselskaber, der kan have indvirkning på, om kommunerne kan tilbyde gratis buskørsel. En kommune er således ikke udelukket fra at tilbyde gratis kørsel efter reglerne i lov om trafikselskaber.

Kommunalfuldmagten

Kommunerne har mulighed for at varetage visse opgaver med hjemmel i uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem praksis og viger for den skrevne lovgivning.

Når den skrevne lovgivning ikke indeholder hjemmel til, at kommunen kan varetage en given opgave, og den skrevne lovgivning heller ikke er til hinder for, at kommunen kan varetage en given opgave, skal det vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne, om kommunen kan varetage opgaven.

Almennytteskriterium

Det fremgår af Kommunernes opgaver, Karsten Revsbech, 3. udgave 2015, side 66, at:

”Almennytteskriteriet indebærer, at kommunens foranstaltninger skal have et generelt sigte og skal være rettet til borgerne i almindelighed. De kommunale foranstaltninger skal imødekomme relevante behov hos det fællesskab af borgere, som kommunen udgør, ligesom der skal være fri og lige adgang til de pågældende foranstaltninger (ydelser). Almennytteskriteriet har næppe noget egentligt selvstændigt indhold, som rækker ud over de mere detaljerede principper, [...] om kommunale interesser, forbud mod begunstigelse af enkeltpersoner og kravet om lighed.”

Almennytteskriteriet indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere, for eksempel unge eller ældre, til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er begrundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkelte virksomheder. Det er endvidere antaget, at en kommune ikke

uden lovhjemmel kan tildele ydelser til en kreds af enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier.

En kommune kan støtte eller varetage en aktivitet, hvis denne har en sådan karakter, at alle eller dog en sagligt afgrænset del af kommunens borgere i princippet kunne have nytte af den. Der er ikke noget til hinder for at afgrænse den aktivitet, som kommunen støtter, til en bestemt gruppe af borgere, blot afgrænsningen sker på et sagligt grundlag, ligesom alle, der opfylder de saglige kriterier, skal have adgang til ydelsen.

I Kommunalret, Jens Garde og Karsten Revsbech, 3. udgave fra 2011, side 30, anføres det at:

”Det er almindeligt anerkendt, at kommunen kan begrænse sine foranstaltninger således, at de kun kan udnyttes af en afgrænset gruppe, hvis blot afgrænsningen af gruppen er saglig i forhold til foranstaltningens formål. Eksempelvis har rabat på abonnementskort til kommunale bybusser kunnet begrænses til pensionister, fordi disse kan benytte busserne uden for myldretiden, eller fordi det i øvrigt er trafikøkonomisk fordelagtigt for kommunen.”

Endvidere fremgår det, vedrørende kommunens opgaver i relation til det trafikale område, side 47, at:

”Kommunerne har også inden for kommunalfuldmagtens rammer mulighed for at gøre forskel på egne borgere i henseende til takster. Det må blot ikke ske med henblik på at begunstige enkeltpersoner eller grupper af personer ud fra sociale kriterier eller med henblik på at nedsætte disses leveomkostninger (og dermed hæve deres levestandard). Kan der imidlertid påvises saglige fordele ved en takstdifferentiering, er en sådan lovlig inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne. Eksempelvis er det anset for lovligt at nedsætte taksten for pensionister, der benytter bybusserne uden for myldretiden, for at lette presset på busserne på de belastede tidspunkter og behov for indkøb af nye busser (trafikøkonomiske fordele).”

Praksis

Statsforvaltningen Midtjylland udtalte sig den 12. november 2008 om lovligheden af, at Randers Kommune ville give rabat til pensionistbuskort i kommunen, evt. således at disse buskort blev helt gratis for pensionister.

Det fremgår bl.a. af statsforvaltningens vejledende udtalelse, at:

"Lov om trafikselskaber (lov nr. 582 af 24. juni 2005 om trafikselskaber med senere ændringer) regulerer organiseringen og finansieringen af den kollektive trafik. Der kan rejses det spørgsmål, om denne lov afskærer en kommune fra at yde støtte til kollektiv trafik til kommunens borgere eller grupper af borgere i yderligere omfang end fastsat i trafikselskabet i medfør af § 3, stk. 2. Herom har transportministeren i forbindelse med et spørgsmål om, hvorvidt kommunerne fortsat må have lov til at tilbyde gratis kørsel i kommunerne, svaret Folketingets trafikudvalg, den 2. juni 2005:

"at der i bestemmelserne i lovforslaget om trafikselskaber ikke er noget til hinder for, at kommunerne kan udstede frikort til borgere eller grupper af borgere. Kommunerne skal naturligvis selv betale, ligesom man i sådanne tilfælde gør det i dag. Det vil være trafikselskaberne, der skal fastlægge reglerne for, hvordan kommunerne kan indkøbe den gratis kørsel."

Transportministeriet har i brev af 8. maj 2008 til Statsforvaltningen Midtjylland hertil tilføjet, at det er den enkelte kommune, der bestemmer såvel omfang og serviceniveau for den lokale offentlige servicetrafik i kommunen."

Statsforvaltningen Midtjylland udtalte herefter følgende:

"Det er således statsforvaltningens opfattelse, at det ikke i den skrevne lovgivning er reguleret, hvorvidt en kommune kan give rabat til pensionistbuskort.

Det må herefter afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Sammenfattende er det statsforvaltningens opfattelse, at en kommune vil kunne give tilskud til objektivt afgrænsede gruppers benyttelse af kollektiv trafik, forudsat at kommunen derved forfølger et lovligt kommunalt formål. Formålet kan f.eks. være trafikøkonomisk og belastningsudjævning. Men det kan efter statsforvaltningens opfattelse også være andre formål, f.eks. et ældrepolitisk motiveret ønske om at gøre de ældre mere mobile og selvhjulpne, herunder eventuelt med henblik på reducerede udgifter i hjemmeplejen på længere sigt."

Statsforvaltningen Midtjylland udtalte den 31. juli 2008, at:

”Det er statsforvaltningen opfattelse, at hensynet til at kommunen ønsker at fremme børnenes mulighed for at være sammen i fritiden er et lovligt kommunalt hensyn, som kommunen kan varetage i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne.

Statsforvaltningen finder på baggrund heraf, at kommunens beslutning om at tilbyde gratis buskørsel til alle efterskoleelever i kommunen er tilstrækkeligt begrundet i lovlige kommunale hensyn.”

Endelig udtalte Statsforvaltningen vejledende den 15. januar 2016, at:

”[...] Haderslev Kommune efter Statsforvaltningens opfattelse kan yde befordringstilskud i form af gratis buskort til kørsel i kommunen til efterskoleelever med familiebolig i Haderslev Kommune af hensyn til fremme af disse børns muligheder for et aktivt fritidsliv, herunder idrætsliv og foreningsliv, idet der efter Statsforvaltningens opfattelse er tale om et lovligt kommunalt hensyn, som kommunen kan varetage i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne.”

Ankestyrelsens vejledende udtalelse

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at det ikke i den skrevne lovgivning er reguleret, hvorvidt en kommune kan indføre gratis buskørsel på udvalgte busruter.

Vi henviser i den forbindelse til Trafik- og Boligministeriets udtalelse om, at der ikke er foretaget nogen ændringer i lov om trafikselskaber, der kan have indvirkning på, om kommunerne kan tilbyde gratis buskørsel, hvorfor en kommune ikke efter disse regler er udelukket fra at tilbyde gratis kørsel, hvis den ønsker det.

Spørgsmålet om, hvorvidt Holstebro Kommune lovligt kunne beslutte at indføre gratis buskørsel, må herefter afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Sammenfattende er det Ankestyrelsens opfattelse, at en kommune vil kunne give tilskud til objektivt afgrænsede gruppers benyttelse af kollektiv trafik, forudsat at kommunen derved forfølger et lovligt kommunalt formål. Formålet kan f.eks. være trafikøkonomi og belastningsudjævning. Men der kan efter Ankestyrelsens opfattelse også være andre formål, f.eks. at sikre et udbud af kollektiv trafik i områder, hvor befolkningstætheden er så lav, at der ikke er grundlag for at opretholde traditionel busdrift.

Holstebro Kommunes beslutning om at indføre gratis buskørsel på fire lokale busruter er således efter Ankestyrelsens opfattelse i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er vores opfattelse, at der er tale om et lovligt kommunalt hensyn, når kommunen ønsker at kunne betjene borgerne i yderområderne med busruter. Vi vurderer altså, at der er tale om en sagligt afgrænset kreds af personer.

Vi lægger herved vægt på, at det kommer alle borgere, som ønsker at anvende de fire lokalruter, til gode.

Vi lægger også vægt på kommunens oplysninger om, at gratis buskørsel på de fire lokalruter har rentabilitet og ressourceudnyttelse til formål.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til Holstebro Kommune.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk.

Venlig hilsen

Cecilie Ambrosius Baker