
Responsum vedrørende Midttrafiks indførelse af rejsekort og åbne skolebusruter (rabatruter)

3. december 2013

1. Indledning og baggrund

1.1 Nærværende responsum er udarbejdet efter aftale med Midttrafiks direktion, som har anmodet om en juridisk vurdering af følgende spørgsmål:

- Hvorvidt Midttrafik er berettiget til at træffe beslutning om ikke at indføre rejsekort på de åbne skolebusruter (rabatruter).
- Hvorvidt kommunerne kan vælge at indføre 0-takst på de åbne skolebusruter (rabatruter).

1.2 Som baggrund for spørgsmålene er det oplyst, at der i Midttrafik er truffet beslutning om indførelse af rejsekort i Midttrafik i løbet af 2014-2015, men at det ikke er praktisk muligt at indføre rejsekort på rabatruterne, idet de nødvendige forudsætninger i relation til opsamling, vedligeholdelse og eksport af data ikke kan opfyldes som følge af, at rabatruternes planlægning varetages af kommunerne. Det er endvidere oplyst, at udgifterne ved indførelse af rejsekort på rabatruterne ikke står mål med indtægterne fra salg af billetter og kort på disse ruter.

Midttrafiks direktion ønsker på denne baggrund at indstille til bestyrelsen, at der ikke indføres rejsekort på de åbne skolebusruter (rabatruter) med den virkning, at det ikke længere vil være muligt at opretholde billettering og billet salg på disse ruter, og har i denne forbindelse anmodet om en juridisk vurdering af, hvorvidt Midttrafik er berettiget til at træffe en sådan beslutning.

Det er oplyst, at nogle kommuner i dag gennemfører billet salg og billettering på rabatruterne i forhold til andre kundegrupper end skoleeleverne, mens andre kommuner har indført en såkaldt 0-takst på ruterne, dvs. at det er gratis for alle at køre med skolebusserne. Hvad angår de rabatruter, som vil blive berørt af indførelsen af rejsekort og den dermed forbundne afskaffelse af den hidtil anvendte billettering og billet salg, har Midttrafiks direktion anmodet om

en juridisk vurdering af, hvorvidt kommunerne er berettiget til at indføre 0-takst på disse ruter.

- 1.3 Nedenfor under pkt. 2 er behandlet spørgsmålet om, hvorvidt Midttrafik er berettiget til at træffe beslutning om ikke at indføre rejsekort på rabatruter. Under pkt. 3 er behandlet spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne er berettiget til at indføre 0-takst på disse ruter.

2. Kan Midttrafik beslutte ikke at indføre rejsekort på rabatruter?

- 2.1 Af lov om trafikkselskaber, § 5, stk. 1, nr. 2, fremgår, at et trafikkselskab inden for selskabets geografiske område bl.a. har til opgave at fastsætte takster og billetteringssystemer. Midttrafiks beslutning om indførelse af rejsekort er således truffet med hjemmel i loven.

I forhold til de deltagende kommuner og regioner er Midttrafik som led i varetagelsen af selskabets virksomhed berettiget til at fastsætte *generelle*, saglige vilkår for selskabets udførelse af dets opgaver med henblik på at sikre en hensigtsmæssig tilrettelæggelse heraf.

Det følger heraf, at Midttrafik i konsekvens af beslutningen om at indføre rejsekort som billetteringssystem er berettiget til at fastsætte generelle, saglige vilkår, som måtte være nødvendige af hensyn til at sikre en i såvel økonomisk som praktisk henseende hensigtsmæssig implementering af rejsekortet.

Det er min vurdering, at Midttrafik i denne forbindelse er berettiget til at fastsætte vilkår om, at al offentlig servicetrafik, som udføres af Midttrafik, skal omfattes af rejsekortet som billetteringssystem, og i forbindelse hermed nedlægge de nuværende billetteringssystemer, ligesom Midttrafik må anses for berettiget til at fastsætte de systemmæssige krav, som måtte være nødvendige i forbindelse hermed, herunder f. eks.

- at der i busserne installeres det nødvendige, tekniske rejsekortudstyr,
- at busserne har adgang til dagligt at aflevere og modtage rejsedata på de særlige, trådløse netværk, som forventes installeret på garageanlæggene, og
- at planlægningen af ruterne varetages af Midttrafik, såfremt dette måtte være nødvendigt af hensyn til opsamling, vedligeholdelse og eksport af data vedrørende rejsekortet.

- 2.2 De åbne skolebusruter (rabatruterne) er efter det oplyste i dag kendetegnet ved, at kommunerne selv står for planlægning og ændringer af ruterne, mens

Midttrafik kun løser en begrænset opgave, bl.a. vedrørende udbud og afregning. Som følge af, at kommunerne selv står for planlægningen af ruterne, betales et lavere administrationsbidrag til Midttrafik sammenlignet med andre ruter.

Efter Midttrafiks vurdering er det ikke praktisk muligt at indføre rejsekort på de pågældende rabatruter, medmindre der i busserne installeres det nødvendige tekniske udstyr og planlægningen af ruterne overgår til Midttrafik (hvilket i givet fald vil indebære, at der ikke længere vil være tale om "rabatruter").

Som ovenfor anført må Midttrafik anses for berettiget til at fastsætte generelle vilkår for indførelsen af rejsekort, herunder vilkår om at planlægning af ruterne varetages af Midttrafik, med den virkning, at Midttrafik er berettiget til at træffe beslutning om *ikke* at indføre rejsekort, såfremt disse vilkår ikke opfyldes.

Det ændrer ikke herved, at opfyldelse af de generelle vilkår vil indebære, at de åbne skolebusruter i så fald ikke længere vil have karakter af rabatruter (idet administration og planlægning varetages af Midttrafik), og at kommunerne derfor må betale fuldt administrationsbidrag til Midttrafik, idet de af Midttrafik fastsatte generelle vilkår må anses for fastsat ud fra saglige kriterier.

Såfremt en kommune ikke ønsker at lade planlægningen af de åbne skolebusruter (rabatruterne) overgå til Midttrafik, er Midttrafik således efter min vurdering berettiget til at træffe beslutning om *ikke* at indføre rejsekort på rabatruterne. Tilsvarende er gældende, såfremt en kommune ikke ønsker at afholde udgifterne til installation og drift af det nødvendige tekniske udstyr.

Omvendt må Midttrafik anses for forpligtet til at indføre rejsekort på ruter, herunder åbne skolebusruter, såfremt de bestillende kommuner accepterer at opfylde de af Midttrafik fastsatte, generelle vilkår herfor, herunder i relation til afholdelse af de dermed forbundne udgifter.

3. Fastsættelse af 0-takst på rabatruter

- 3.1 Som anført ovenfor under pkt. 1.2 er det oplyst, at visse kommuner i dag har indført såkaldt 0-takst på rabatruterne, dvs. at det er gratis for alle (og ikke kun skoleeleverne) at køre med skolebusserne.

Vedrørende de åbne skolebusruter (rabatruter), hvor der i dag gennemføres billettering og billetsalg, har Midttrafiks direktion derfor anmodet om en juridisk vurdering af, hvorvidt kommunerne er berettiget til at indføre 0-takst på disse ruter som alternativ til indførelse af rejsekortsystemet.

- 3.2 Indledningsvis bemærkes, at der ikke er noget til hinder for, at kommunerne giver mulighed for, at andre end skoleelever kan benytte skolebusserne, dvs. at der træffes beslutning om indførelse af "åbne" skolebusruter. Åbne skolebusruter er således forudsat i bemærkningerne til § 5, stk. 3 i forslag til lov om trafikskaber, hvor det anføres:

»Kommunernes forpligtelse til at tilbyde deres borgere trafik i henhold til anden lovgivning, fx folkeskoleloven, berøres ikke af forslaget, men bestemmelsen giver kommunerne mulighed for at vælge at aftale med trafikskabet, at trafikskabet på kommunernes vegne står om trafikfører for sådan trafik. Bestemmelsen giver endvidere regionerne mulighed for at bruge trafikskaberne som trafikførere for trafik, som regionerne er forpligtet til i henhold til anden lovgivning, fx patientbefordring i henhold til sundhedsloven. Kommunerne eller regionerne har selv finansieringsansvaret for sådan trafik.

En sådan koordinering af trafikken vil kunne give visse stordriftsfordele, idet busserne på den måde både kan bruges til fx kørsel med folkeskoleelever og samtidig fungere som almindelig offentlig servicetrafik« (min understregning)¹.

- 3.3 Hvad angår muligheden for at indføre 0-takst på åbne skolebusruter (rabatruterne) foreligger der så vidt ses hverken tilsyns- eller retspraksis, som direkte behandler spørgsmålet².

Spørgsmålet om lovligheden af ydelse af rabat på buskørsel er derimod behandlet i tilsynets udtalelse i j. nr. 2007-613/263. Den konkrete sag vedrører en forespørgsel fra Randers Kommune til statsforvaltningen om lovligheden af indførelse af rabat til pensionistbuskort, evt. således at kortene blev gratis. Tilsynets udtalelse indeholder imidlertid en helt generel redegørelse for kommunernes mulighed for at yde rabat på eller tilbyde gratis buskørsel, som derfor også må antages at finde anvendelse på tilsynets eventuelle vurdering af indførelsen af 0-takst på skolebusruter (rabatruter).

I tilsynets vejledende udtalelse anføres således:

»Lov om trafikskaber (lov nr. 582 af 24. juni 2005 om trafikskaber 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 af trafikskabet 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:

¹ Jf. tilsvarende i den af Transportministeriet udgivne rapport: Evaluering af lov om trafikskaber (marts 2013), s. 39.

² I Syddjurs Kommune har spørgsmålet om, hvorvidt det udgjorde ulovlig forskelsbehandling, at nogle skolebørn på skolebusruter med 0-takst kunne køre gratis uden at opfylde folkeskolelovens afstandskrav, mens andre skolebørn skulle opfylde afstandskravet for at få udstedt skolebuskort til sædvanlige takstruter, været forelagt Statsforvaltningen (j. nr. 2011-613/1050). Statsforvaltningens udtalelse i sagen indeholder imidlertid ikke nogen egentlig stillingtagen til lovligheden af 0-takst, idet det blot - under henvisning til, at kommunen havde igangsat en analyse af den kollektive trafik- og billetstruktur bl.a. med henblik på en vurdering af, om der kunne opnås større lighed i tilbuddet af transport for skoleelever - anføres, at Statsforvaltningen ikke fandt anledning til at foretage sig yderligere.

”at der i bestemmelserne i lovforslaget om trafikskaber 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 trafikskaberne der skal fastlægge reglerne for hvordan kommunerne kan indkøbe den gratis kørsel”.

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

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

Det må herefter afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er i den juridiske litteratur antaget, at en kommunes adgang til efter kommunalfuldmagtsreglerne at gennemføre foranstaltninger blandt andet er begrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som almennytteskriterium. Se således Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2. udgave, 2005, side 17 f samt Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 691 f.

Almennytteskriteriet indebærer, at en kommune som udgangspunkt 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, f.eks. 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.

Der skal som udgangspunkt være fri og lige adgang for kommunens borgere til at modtage kommunens ydelser. Hvis ydelsen ikke stilles til rådighed for alle kommunens borgere, skal udvælgelsen af hvem der får del deri være sagligt begrundet, ligesom alle der opfylder de saglige kriterier, skal have adgang til ydelsen.

Yderligere en afgrænsning af kommunalfuldmagten følger af det såkaldte lokalitetsprincip, som indebærer, at en kommune kun kan varetage opgaver eller støtte udførelse af opgaver, som interesse-mæssigt er knyttet til kommunen.

Karsten Revsbech skriver i Kommunernes opgaver, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2005, 1. udgave, side 283, følgende om problemstillingen:

”Kommunerne har også 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 trafikøkonomiske fordele ved en takstdifferentiering, er en sådan lovlig inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne. Eksempelvis er det lovligt at nedsætte taksten for pensionister, der benytter bybusserne uden for myldretiden. Dette indebærer trafikøkonomiske fordele, idet der sker en lettelse af presset på busserne på de belastede tidspunkter og behovet for indkøb af nye busser bliver mindre, samtidig med at buskapaciteten generelt udnyttes bedre. I praksis er det blevet accepteret, at der kan gives rabat til pensionister, også selvom rabatten ikke er bundet til transport til bestemte tidspunkter, idet der mere generelt kan være (trafik-) økonomiske fordele ved at tiltrække pensionisterne som kunder”.« (mine understregninger).

Vurderingen af, om det vil være lovligt at indføre 0-takst på de åbne skolebusruter (rabatruter), hvor der i dag gennemføres billettering og billetsalg, mens der opretholdes billettering på den almindelige rutekørsel i kommunen, må antages at skulle ske efter de retningslinjer, som er anført i tilsynets redegørelse.

Afgørende for lovligheden er således,

- Om indførelse af 0-takst på de åbne skolebusruter (rabatruterne) opfylder almenytttekriteriet, dvs. har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov og kommer alle kommunens eller en sagligt afgrænset kreds af borgere til gode.
- Om der kan påvises saglige trafikøkonomiske fordele ved indførelsen af 0-takst.

Vurderingen må antages at skulle foretages konkret for hver enkelt rute for sig.

3.4 For en række af de nuværende rabatruters vedkommende gør der sig efter det oplyste allerede i dag gældende, at billetindtægterne ikke står i rimeligt forhold til udgifterne til administration af billetteringen.

Idet Midttrafik som anført under pkt. 2.2 som led i implementeringen af rejsekortet må anses for berettiget til at nedlægge de nuværende billetteringssystemer samt fastsætte generelle vilkår for billettering via rejsekortet (krav til planlægning, systemkrav mv.), er fastsættelse af 0-takst for kommunerne det eneste alternativ til ruternes overgang til billettering via rejsekortsystemet, såfremt ruterne fortsat skal varetages af Midttrafik i henhold til lov om trafikskaber § 5. stk. 3.

Overgang til billettering via rejsekortet indebærer som ovenfor anført betydelige udgifter til investering i teknisk udstyr, ligesom det er en forudsætning, at planlægningen og administrationen i givet fald overgår til Midttrafik (dvs. at ruterne ikke længere kan opretholdes som rabatruter, hvor der alene betales et reduceret administrationsbidrag til Midttrafik).

Efter det oplyste vil overgang af administration og planlægning af skolebusruterne til Midttrafik indebære en række uhensigtsmæssigheder. Kommunerne har således efter det oplyste i dag mulighed for at gennemføre en meget fleksibel planlægning af buskørslen i samarbejde med de berørte skoler, således at der sikres fastlæggelse af den mest hensigtsmæssige befordring af de skoleelever, som benytter ruten. Det vil efter det oplyste ikke være muligt for Midttrafik at gennemføre en tilsvarende, fleksibel planlægning af skolebusruterne.

På baggrund af det anførte vil det efter min vurdering være muligt for kommunerne at indføre 0-takst på åbne skolebusruter (rabatruter), såfremt det konkret vurderes, at indførelsen af rejsekort på de pågældende ruter vil medføre (1) udgifter, som ikke står i rimeligt forhold til indtægterne og/eller (2) væsentlige planlægningsmæssige uhensigtsmæssigheder som følge af planlægningens overgang fra kommunen til Midttrafik.

Såfremt disse betingelser er opfyldt, vil indførelse af 0-takst efter min vurdering være i overensstemmelse med almennyttetekriteriet.

For det første vil 0-takst ruterne principielt stå til rådighed for alle kommunens borgere (uanset hvor i kommunen disse måtte have bopæl).

For det andet er der tale om ruter, som i udgangspunktet er etableret med henblik på kommunens opfyldelse af forpligtelsen til at sikre befordring til elever, som opfylder folkeskolelovens afstandskrav, men hvor buskapaciteten udnyttes optimalt ved også at give andre borgere mulighed for at benytte ruten (og typisk i områder, hvor transportbehovet ikke kan dækkes af den øvrige, kollektive trafik)³. At det ikke er i strid med kommunalfuldmagtsreglerne at give andre borgere mulighed for gratis at benytte skolebusserne, er også forudsat i Transportministeriets rapport: Evaluering af lov om trafikelskaber (marts 2013), s. 40, hvor der for kommunalt drevne skolebusruter (lukkede skolebusruter) fremsættes følgende forslag:

»Det foreslås, at alle kommuner får mulighed for at åbne skolebuskørslen for andre grupper af passagerer. Kommunen kan således selv bestemme, hvem der må køre med kommunalt drevne skolebusser. Kørslen skal være gratis for alle passagerer«.

For det tredje må indførelse af 0-takst i tilfælde, hvor udgifterne til indførelse af rejsekort ikke står mål med indtægterne og/eller medfører væsentlige planlægningsmæssige u hensigtsmæssigheder i forhold til elevbefordringen, anses for et sagligt (trafikøkonomisk) hensyn.

Det er dog i ovenstående vurdering forudsat, at der er tale om åbne skolebusruter, som er etableret (og i praksis i det væsentligste planlægges) ud fra hensynet til at befordre skoleelever, og at der således ikke er tale om ruter, som reelt er at betragte som almindelig rutebuskørsel.

³ Jf. herved det af Syddjurs Kommune i brev af 20. december 2011 til Statsforvaltningen Midtjylland anførte i j. nr. 2011-613/1050, hvor det bl.a. anføres, at »...0-ruterne understøtter bl.a. det planpolitiske hensyn at tiltrække børnefamilier til at bosætte sig også uden for hovedbyerne«.

4. Sammenfattende konklusion

4.1 Sammenfattende er det min juridiske vurdering, at

- Midttrafik er berettiget til at træffe beslutningen om ikke at indføre rejsekort på ruter, som ønskes opretholdt som rabatruter,
- indførelse af 0-takst på rabatruter ikke er i strid med kommunalfuldmagten, forudsat af indførelsen efter en konkret vurdering opfylder det kommunalretlige almennyttækriterium.

Aarhus, den 3. december 2013



Erik Jensen