

17 NOV. 1992

1. Falcks Redningskorps A/S
Falck-Huset, Polititorvet
1593 København V

2. k. ²
1992/1124/101-1
gl/eot

2-11: Se sidst i brevet!

Ved skrivelse af 5. februar 1990 anmodede Falcks Redningskorps A/S Indenrigsministeriet om at undersøge lovligheden af, at Københavns Kommune og Gentofte Kommune havde indgået en aftale om patienttransport med forsikringsselskabet Topdanmark.

I den anledning anmodede Indenrigsministeriet som tilsynsmyndighed for Københavns Kommune ved skrivelse af 12. februar 1990 Københavns Kommune om at oplyse, om kommunen havde indgået en sådan aftale og i bekræftende fald med hvilken hjemmel. Efter aftale med Tilsynsrådet for Københavns Amt, der er tilsynsmyndighed for Gentofte Kommune, anmodede Indenrigsministeriet samtidig Gentofte Kommune om at besvare samme spørgsmål.

Ved skrivelse af 20. februar 1990 supplerede Falcks Redningskorps A/S sin skrivelse af 5. februar 1990 til ministeriet med bl.a. bemærkninger om, at Københavns og Gentofte Kommuner efter Falcks Redningskorps A/S's opfattelse ikke ved aftalen med Topdanmark fik dækket de omkostninger, der var forbundet med kørslen for Topdanmark. Falcks Redningskorps A/S fandt endvidere, at det ikke kunne være lovligt, at de to kommuner benyttede afgiftsfri køretøjer til kørslen for Topdanmark, samt at de to kommuner benyttede sig af deres generelle dispensation fra kravet om erhvervskørekort ved kørslerne for Topdanmark.

Ved skrivelse af 27. april 1990 meddelte Københavns Kommune bl.a. følgende:

"Som svar på ministeriets brev af 12. februar 1990 ... skal det oplyses, at Københavns brandvæsen med borgmesterens accept omkring 1. februar 1990 indgik en mundtlig aftale med Topdanmark om patientbefordring i et omfang af ca. 100 kørsler pr. år. Den 30. marts 1990 præciseredes aftalen i brandvæsenets brev til Topdanmark. Brandvæsenet har i mange år haft patienttransport i et årligt omfang af ca. 50.000 ture med udrykningsambulancer og ca. 60.000 ture med sygetransportvogne. De heromtalte 100 ture er således en naturlig og overordentlig lille, forlængelse af brandvæsenets daglige arbejdsområde. Da de 100 ture også ligger inden for brandvæsenets normale geografiske grænser, har afdelingen skønnet, at denne begrænsede aftale holder sig inden for kommunalfuldmagtens rammer."

I et møde den 14. maj 1990 med indenrigsministeren redegjorde forsikringsselskabet Topdanmark for selskabets synspunkter for så vidt angik lovligheden af, at Københavns og Gentofte Kommuner havde indgået de omhandlede aftaler med Topdanmark.

Ved skrivelse af 21. juni 1990 besvarede Gentofte Kommune Indenrigsministeriets skrivelse af 12. februar 1990 og oplyste bl.a. følgende:

"Gentofte Kommunes Brandvæsen indgik i februar 1990 en mundtlig aftale med Topdanmark om patientkørsel. Aftalen blev bekræftet med brev af 6. april 1990 fra Topdanmark til Gentofte Brandvæsen. ...

Aftalen indebærer, at Gentofte Brandvæsen efter bestilling i det enkelte tilfælde udfører patientkørsel for Topdanmark i et omfang af indtil 25 kørsler om året. Kørslerne foretages inden for brandvæsenets normale geografiske dækningsområde. Betaling sker efter regning og i henhold til sædvanlige takster for patientkørsel.

...
Gentofte brandvæsen foretager ca. 20.000 patientkørsler om året. De 25 kørsler, der er omfattet af aftalen med Topdanmark, udgør således kun en overordentlig lille del af brandvæsenets normale patienttransport.

Gentofte Brandvæsen er forpligtet til på døgnbasis at have et beredskab til patientkørsel. Beredskabet er tilrettelagt så rationelt og økonomisk hensigtsmæssigt som muligt. Der må imidlertid i sagens natur være tidspunkter i døgnet, hvor der er uudnyttet kapacitet inden for et beredskab. Aftalen med Topdanmark, der omhandler ikke-akutte patientkørsler, giver Brandvæsenet mulighed for på fornuftig måde at udnytte en sådan ledig kapacitet.

Det er kommunens opfattelse, at aftalen med Topdanmark ligger inden for kommunalfuldmagtens grænser. Der er tale om, at kommunen udnytter en ressource, der er affødt af Brandvæsenets pligt-mæssige beredskab. Der opkræves betaling for kørslerne i henhold til sædvanlige takster, og hertil kommer, at aftalen omfatter et

særdeles begrænset antal kørsler, der set i forhold til Gentofte Brandvæsens normale patientkørsel udgør ca. 1 promille."

Indenrigsministeriet anmodede herefter ved skrivelse af 10. august 1990 Falcks Redningskorps A/S om eventuelle bemærkninger til Københavns Kommunes skrivelse af 27. april 1990 og til Gentofte Kommunes skrivelse af 21. juni 1990 samt til forskelligt materiale, som Topdanmark havde afleveret til indenrigsministeren i mødet den 14. maj 1990.

Falcks Redningskorps A/S besvarede ministeriets henvendelse ved skrivelse af 20. august 1990. Af skrivelsen fremgik bl.a. følgende:

"Københavns Kommune betragter ifølge udtalelsen aftalen med Topdanmark som "... en naturlig, og overordentlig lille, forlængelse af brandvæsenets daglige arbejdsområde."

Falcks formål med at rejse sagen er netop at få afklaret, hvor grænsen for brandvæsenets naturlige arbejdsområde går, altså det retlige grundlag for at påtage sig sådanne opgaver for private virksomheder.

...

Efter overenskomst med Københavns Amtskommune varetager Gentofte Brandvæsen "... sådan befordring af personer i Gentofte Kommune, som sygehusvæsenet i medfør af gældende love og bekendtgørelser m.v. er forpligtet til eller påtager sig at yde, til og fra Københavns Amts sygehuse". Gentofte Brandvæsens varetagelse af ambulanceopgaver hidrører fra en tidligere kommunal forpligtelse på området. Da området efter kommunalreformen overgik til amtskommunerne, fik Gentofte Brandvæsen mulighed for at fortsætte sin virksomhed, nu som entreprenør for Københavns Amt. Det forekommer ikke rimeligt, at en kommune, der får overdraget en amtskommunal opgave på entreprenørbasis, udnytter denne situation til at understøtte private virksomheders transportbehov. Opgaverne, der skal udføres for Topdanmark, skal jo netop udføres af samme personale og samme materiel som den amtskommunale opgave.

...

Gentofte Kommune henviser til, at aftalen "giver Brandvæsenet mulighed for at udnytte en sådan ledig kapacitet ...".

At der overhovedet skulle eksistere en ledig kapacitet forekommer overraskende, når Falck fungerer som "bagvagt" for Gentofte Brandvæsen, og når Gentofte Brandvæsen er tilsluttet den storkøbenhavnske alarmeringsordning, der indebærer gensidig assistencydelse over kommunegrænserne. Ganske vist er der her tale om liggende patientkørsel og ikke akut ambulancekørsel. Os bekendt varetages opgaverne imidlertid af samme personale og materiel som den akutte kørsel. Man kunne derfor komme i en situation, hvor Gentofte Brandvæsen ikke kunne opfylde sin ambulanceforpligtelse, fordi man kørte liggende patientkørsel for Topdanmark.

I et sådant tilfælde vil Falck så skulle træde til for at bistå Gentofte Brandvæsen.

...

Det skal her bemærkes, at Gentofte Brandvæsens pris er fastsat i henhold til sædvanlige takster for patientkørsel. Disse takster er for Gentofte Kommunes vedkommende "... de af Københavns Amts Sygehusvæsen og monopoltilsynet til enhver tid gældende takster ..."

Det vil sige de takster, som er aftalt i overenskomsten mellem Falcks Redningskorps A/S og Amtsrådsforeningen, og som netop giver amtskommunerne økonomiske fordele. Ved at benytte disse takster overfører Gentofte Kommune fordelene til Topdanmark.

...

Det kan efter vores opfattelse ikke være en kommunal opgave at understøtte private virksomheder i deres konkurrence med andre private virksomheder. På samme måde, som kommunale virksomheder som hovedregel ikke må sælge produkter og ydelser til private uden lovhjemmel."

Ved skrivelser af 22. november 1990 anmodede Indenrigsministeriet Københavns Kommune og Gentofte Kommune om bemærkninger til skrivelsen af 20. august 1990 fra Falcks Redningskorps A/S samt om at besvare nogle nærmere angivne spørgsmål.

Indenrigsministeriet anmodede herudover ligeledes ved skrivelse af 22. november 1990 Sundhedsministeriet om at oplyse, om der er hjemmel i sygehuslovgivningen til, at Gentofte Kommune - på entreprenørbasis - kan varetage patienttransport for Københavns Amtskommune, herunder om denne hjemmel i bekræftende fald også omfatter adgang til patienttransport for et forsikringsselskab.

Endelig anmodede Indenrigsministeriet ved skrivelse af 22. november 1990 Told- og Skattestyrelsen om at oplyse, hvorvidt kommunale ambulancer og sygetransportvogne vil kunne anvendes til patienttransporter for et forsikringsselskab, uden at det strider mod betingelserne for fritagelse for registreringsafgift.

Told- og Skattestyrelsen besvarede Indenrigsministeriets skrivelse af 22. november 1990 ved skrivelse af 10. december 1990.

Det fremgår af skrivelsen, at erhvervsmæssig sygetransport med køretøjer, der er fritaget for registreringsafgift i henhold til lovbekendtgørelse nr. 81 af 12. februar 1990 om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v., normalt ikke kan finde sted. Told-

og Skattestyrelsen kunne imidlertid på det foreliggende grundlag ikke tage stilling til den konkrete sag.

Ved skrivelse af 4. januar 1991 oplyste Sundhedsministeriet som svar på Indenrigsministeriets skrivelse af 22. november 1990 bl.a. følgende:

"... sygehusloven fastslår, at amtskommunerne, som et led i varetagelsen af sygehusvæsenet, skal yde befordring eller befordringsgodtgørelse.

...
Efter Sundhedsministeriets opfattelse er amtskommunerne som udgangspunkt frit stillet med hensyn til, hvorledes befordringsforpligtelsen varetages, og der vil således være mulighed for at overlade opgaven til såvel private som offentlige myndigheder.

Derimod indeholder sygehusloven ingen hjemmel for primærkommuner til at yde patienttransport."

Ved skrivelse af 24. januar 1991 besvarede Gentofte Kommune ministeriets skrivelse af 22. november 1990.

Af besvarelsen fremgår, at Gentofte Kommune ikke har indgået en formel aftale med Falcks Redningskorps A/S om, at Falcks Redningskorps A/S er "bagvagt" for kommunens brandvæsen. Alle ambulancevæsener i hovedstadsområdet assisterer imidlertid hinanden. Dernæst er det oplyst, at ikke-hastende sygetransport fortrinsvis udføres efter forudgående skriftlig rekvisition, hvilket gør det muligt løbende at tilpasse kapaciteten til det faktiske behov. Endelig har kommunen anført, at kørsler for Topdanmark afregnes i henhold til de mellem Amtsrådsforeningen og Falcks Redningskorps A/S aftalte takster, og at der som forventet alene har været tale om et bagatelagtigt antal kørsler. Gentofte Brandvæsen udførte således i 1990 i alt 2 kørsler for Topdanmark ud af et samlet antal kørsler på 20.000 pr. år.

Københavns Kommune besvarede ved skrivelse af 18. marts 1991 Indenrigsministeriets henvendelse af 22. november 1990.

Af besvarelsen fremgår, at Københavns Kommune ikke har en formel aftale med Falcks Redningskorps A/S, hvorefter Falck er "bagvagt" for kommunens brandvæsen, men at alle ambulancevæsener i hovedstadsområdet uden en egentlig formel aftale assisterer hinanden gensidigt.

Herudover anførte Københavns Kommune, at kørsler for Topdanmark blev afregnet i henhold til de mellem Amtsrådsforeningen og Falck aftalte takster, og at Københavns Brandvæsen i 1990 alene udførte 2 kørsler ud af et samlet antal på 100.000.

Indenrigsministeriet anmodede i skrivelse af 25. juni 1991 Told- og Skattestyrelsen om konkret at tage stilling til, hvorvidt de pågældende kommuners aftaler med Topdanmark efter Told- og Skattestyrelsens opfattelse var lovlige i henhold til reglerne om afgiftsfritagelse af motorkøretøjer.

I skrivelse af 19. maj 1992 til Indenrigsministeriet meddelte Told- og Skattestyrelsen, at Told- og Skatteregion København 4 (Syd) - for så vidt angik Københavns Kommunes aftale - havde meddelt styrelsen, at Københavns Brandvæsen havde opsagt aftalen om patienttransport med forsikringsselskabet Topdanmark. Som begrundelse for opsigelsen af aftalen havde Københavns Magistrat anført det helt ubetydelige omfang, kørslen fik. Københavns Brandvæsen havde således kun udført 3 assistancer i aftaleperioden. Københavns Brandvæsen havde dog over for Topdanmark tilkendegivet, at et turantal af den omhandlede begrænsede størrelsesorden altid ville kunne leveres inden for Københavns Kommune.

I skrivelsen af 19. maj 1992 meddelte Told- og Skattestyrelsen endvidere, at Told- og Skatteregion Nærum havde meddelt styrelsen, at Gentofte Brandvæsen ikke anvendte sine køretøjer i strid med de betingelser, hvorefter de er afgiftsberigtiget/fritaget for afgift. Told- og Skattestyrelsen meddelte endeligt, at styrelsen ikke agtede at foretage sig yderligere, idet sagen for Told- og Skattestyrelsens vedkommende ansås for afsluttet med indberetningerne fra regionerne.

Indenrigsministeriets udtalelse:

Indenrigsministeriet skal indledningsvis udtale, at det tilsyn, som de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder - de for hvert amt nedsatte tilsynsråd og Indenrigsministeriet - udøver over for kommuner og amtskommuner, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsæt-

ninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr 483 af 21. juni 1991) og § 48 i lov om Københavns Kommunes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 484 af 21. juni 1991).

De kommunale tilsynsmyndigheder kan således ikke tage stilling til spørgsmål om hensigtsmæssigheden af en kommunes eller amtskommunes beslutning, men alene til spørgsmålet om beslutningens lovlighed.

Tilsynet omfatter endvidere kun den lovgivning, der særligt retter sig til kommuner og offentlige myndigheder, og ikke den lovgivning, der gælder for såvel kommuner og private.

Dernæst bemærkes, at der ikke i Sundhedsministeriets lovgivning er hjemmel til, at kommuner påtager sig ambulanceopgaver for private virksomheder m.v. Da der heller ikke i øvrigt er lov hjemmel til, at kommuner kan udføre den omhandlede virksomhed, må spørgsmålet om hvorvidt det er lovligt for kommuner at tilbyde patienttransport til private virksomheder afgøres ud fra almindelige offentligretlige retsgrundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse.

Ifølge disse retsgrundsætninger er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at drive handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed. Udgangspunktet fraviges dog bl.a. for så vidt angår kommunal produktion til eget brug. Kommunerne kan endvidere for at undgå værdispild lovligt afsætte eventuelle biprodukter fra kommunal virksomhed samt i et vist begrænset omfang udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der ikke normalt er kommunale. Det er dog for så vidt angår salg af overkapacitet bl.a. en betingelse, at den pågældende kommunale aktivitet ikke er dimensioneret med henblik på at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at overkapaciteten af hensyn til varetagelsen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes. Ved afgørelsen af, hvorvidt en kommune lovligt kan sælge overkapacitet, må det endvidere indgå som et element i afvejningen, om opgaven i øvrigt varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Herudover vil kommuner i meget begrænset omfang kunne påtage sig accessoriske opgaver, d.v.s. i princippet ikke-kommunal virksomhed, der knytter sig naturligt til en i øvrigt kommunal opgave på en sådan måde, at det ville forekomme urimeligt ikke at give kommunen adgang til at udføre opgaven. Det er dog bl.a. en betingelse, at den accessoriske virksomhed i sit omfang skal være underordnet i forhold til hovedvirksomheden. Ved afvejningen af, hvorvidt en sådan ikke-kommunal virksomhed kan udføres, vil der endvidere skulle tages hensyn til, om opgaven i øvrigt varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende. Der henvises i øvrigt til det i Betænkning nr. 1153/88 om kommunerne og erhvervspolitikken s. 76 og 77, anførte.

Som tilsynsmyndighed for Københavns Kommune skal Indenrigsministeriet dernæst udtale følgende for så vidt angår Københavns Kommunes engagement med Topdanmark:

Indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet om kommunens eventuelle benyttelse af en generel dispensation fra kravet om erhvervskørekort ved kørslerne for Topdanmark ikke er omfattet af Indenrigsministeriets tilsyn, jf. ovenfor om afgrænsningen af det almindelige kommunale tilsyns kompetence.

Det kommunale tilsyn omfatter heller ikke spørgsmål om lovligheden af kommunens anvendelse af afgiftsfri motorkøretøjer i forbindelse med aftalen med Topdanmark. Der henvises derfor til vedlagte kopi af Told- og Skattestyrelsens skrivelse af 19. maj 1992 til Indenrigsministeriet.

For så vidt angår Københavns Kommunes udførelse af selve opgaven - patienttransport - for Topdanmark bemærkes, at det, som ovenfor anført, som udgangspunkt ikke er en kommunal opgave at drive erhvervsvirksomhed. Det er derfor som udgangspunkt heller ikke en kommunal opgave at udføre patientbefordring for et privat forsikringsselskab.

Efter ministeriets opfattelse er der ikke grundlag for at antage, at patientbefordring for private firmaer vil kunne varetages af kommunen ud fra et overkapacitetssynspunkt, jf. ovenfor. Der henvises i denne forbindelse til, at der ifølge oplysninger fra

Sundhedsministeriet ikke i sygehuslovgivningen er fastsat regler om, hvor mange ambulancer der skal være i den enkelte sygehuskommune for at opfylde kommunens forpligtelser i henhold til sygehuslovgivningen. Der stilles således ikke krav om, at kommunen skal opretholde en bestemt kapacitet på området. Endvidere må transport af et forsikringsselskabs kunder antages at kunne varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Ministeriet finder heller ikke, at den omhandlede patienttransport ligger i en sådan naturlig forlængelse af den kommunale ambulancetjeneste, at opgaven af den grund må antages at være lovlig som accessorisk virksomhed.

Som det fremgår af det ovenfor anførte, er aftalen mellem Københavns Kommune og Topdanmark nu ophævet. Indenrigsministeriet finder derfor ikke grundlag for at foretage yderligere vedrørende den omhandlede aftale.

Der fremgår imidlertid også af det, som Københavns Kommune har oplyst, at kommunen har meddelt Topdanmark, at man fortsat altid vil kunne levere et turantal, som det aftalen resulterede i, inden for Københavns Kommune. Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at det er ministeriets opfattelse, at en sådan kørsel ikke vil være lovlig efter de almindelige kommunalretlige retsgrundsætninger.

Ministeriet har sendt en kopi af denne skrivelse til Tilsynsrådet for Københavns Amt, der varetager det almindelig tilsyn med Gentofte Kommune.

Kopi af denne skrivelse er endvidere sendt til Københavns Kommune, Gentofte Kommune, Sundhedsministeriet, Told- og Skattestyrelsen samt Topdanmark.

Ministeriet beklager den sene besvarelse.

Med venlig hilsen

Grethe Løgstrop

Not til: 2. Københavns Kommune: Hvilket herved meddeles, idet Indenrigsministeriet skal udtale, at ministeriet således ikke finder, at Københavns Brandvæsen lovligt kan udføre patienttransport for private forsikringsselskaber.

Stempelnot 3. Gentofte Kommune - ad j.nr.16.18.00.P27.Ø71-1990
4. Tilsynsrådet for Københavns Amt
5. Sundhedsministeriet - ad j.nr. 3213-13/90
6. Told- og Skattestyrelsen - ad j.nr. 99/92-342-7
7. Topdanmark
9. Sekretariatet
10. HUSK
11. Resume