

København, den

25 JUNI 1996
2. k.kt. j.nr. 1995/1126/561-3

/) Gruppeformand Karsten Uno Pedersen
Valmuemarken 6
6771 Gredstedbro

Kære Karsten.

Ved brev af 6. december 1995 har du på egne vegne og på vegne af Kurt Jeppesen og Flemming Bay-Jensen anmodet mig om at gribe ind over for Ribe Amts Trafikselskab på grund af, at trafikselskabet ikke imødekom en anmodning fra Esbjerg Kommunes økonomiudvalg af 17. november 1995 under en bybuskonflikt i Esbjerg om inden for otte dage at etablere en normal bybusdrift i Esbjerg.

Du har herved henvist til, at formanden for Ribe Amts Trafikselskab ved et brev af 24. november 1995 som svar på anmodningen af 17. november 1995 fra økonomiudvalget i Esbjerg Kommune meddelte økonomiudvalget, at trafikselskabet havde tillid til, at Ri-Bus A/S fik etableret normal bybusdrift så hurtigt som muligt, dog ikke inden for otte dage.

Du har oplyst, at du, Kurt Jeppesen og Flemming Bay-Jensen på et møde den 6. december 1995 i trafikselskabets bestyrelse foreslog, at trafikselskabet rettede økonomiudvalgets krav videre til Ri-Bus A/S. Flertallet i bestyrelsen var imidlertid af den opfattelse, at formandens svar i brevet af 24. november 1995 var tilstrækkeligt.

Du har anført, at du ikke kan acceptere, at trafikselskabet ikke ville tage en henvendelse fra Esbjerg Kommune alvorligt. Det er din opfattelse, at det er trafikselskabets ansvar, at bybusdriften fungerer, og at selskabet må sikre, at en entreprenør lever op til en kontrakt om rutekørsel. Du har herved bemærket, at der

ikke længere forelå nogen udefrakommende omstændigheder, der indebar, at busserne ikke kunne køre i fuldt omfang.

Du har på den baggrund anmodet mig om at vurdere, om Ribe Amts Trafikselskab har handlet korrekt under konflikten, samt om at påtale, at trafikskabet ikke har foretaget sig noget, selvom bybusdriften ikke er udført i fuldt omfang. Du har endvidere anmodet om oplysning om, hvilke sanktionsmuligheder trafikskabet har over for en entreprenør, der ikke lever op til kontraktens krav.

I Esbjerg Kommunes økonomiudvalgs ovennævnte brev af 17. november 1995 til Ribe Amts Trafikselskab (RAT) er anført følgende:

"Økonomiudvalget har i sit ordinære møde den 16. november 1995 drøftet situationen omkring busdriften i Esbjerg i lyset af den nyeste udvikling i Ri-Bus-konflikten.

Det er udvalgets opfattelse, at der nu må antages at være grundlag for en snarlig normalisering på området, og udvalget skal med henvisning hertil opfordre RAT til at drage omsorg for, at busdriften i Esbjerg normaliseres inden 8 dage."

I ovennævnte brev af 24. november 1995 fra formanden for trafikskabets bestyrelse er anført følgende:

"Med henvisning til Esbjerg kommunes økonomiudvalgs skrivelse af 17. november 1995 kan det meddeles, at Ribe Amts Trafikselskab på sit møde den 1. november 1995 drøftede situationen i Esbjerg.

Det vedtoges, at trafikskabet har tillid til, at Ri-Bus A/S får etableret normal bybusdrift i Esbjerg, og at man støtter Ri-Bus deri.

Ribe Amts Trafikselskab bestræber sig således på at normalisere bybusdriften i Esbjerg hurtigst muligt. Det er dog næppe sandsynligt, at normaliseringen kan tilvejebringes inden 8 dage som anført i kommunens skrivelse af 17. november 1995, en normalisering i løbet af december måned er mere realistisk, men hvis økonomiudvalget i Esbjerg har konkrete forslag til, hvad trafikskabet herudover kan gøre, modtages gerne forslag herom."

Indenrigsministeriet har den 5. januar 1996 i anledning af din henvendelse anmodet Ribe Amts Trafikselskab om en udtalelse.

Ribe Amts Trafikselskab har i den anledning ved brev af 30. januar 1996 udtalt følgende:

"Ri-Bus A/S overtog bybusdriften i Esbjerg i maj 1994 og blev den 10. februar 1995 konfliktramt med blokader m.v.

Trafikselskabets bestyrelse har i hele perioden fulgt konflikten tæt og vurderet, hvilke muligheder der måtte være for, at driften af bybusser igen kunne normaliseres.

I bestyrelsens møder har der siden konfliktens start været et fast punkt på dagsordenen om bybussituationen i Esbjerg, hvor bestyrelsen er blevet underrettet om forløbet af konflikten og de initiativer, der er taget i bestræbelserne på at løse denne.

I oktober måned ser det ud til, at konflikten kan løses ved en aftale mellem LO og DA.

Dette orienteres bestyrelsen om i møde den 1. november 1995.

...

Trafikselskabets svar af 24. november 1995 på henvendelsen fra Esbjerg kommune reflekterer vedtagelsen i trafikselskabets møde den 1. november 1995, hvor et flertal vedtog, at man har tillid til, at Ri-Bus A/S får etableret normal bybusdrift i Esbjerg, og at man støtter Ri-Bus A/S deri.

Bybusdriften blev i øvrigt normaliseret, så der kunne køres efter fuld køreplan fra den 18. december 1995.

Henvendelsen fra Esbjerg Kommune og trafikselskabets svarbrev blev forelagt trafikselskabets bestyrelse til orientering i møde den 6. december 1995, dagsordenpunkt 101/95.

I dette møde vedtog et flertal i bestyrelsen at støtte formandens svar til Esbjerg Kommune af 24. november 1995."

I den anledning udtaler Indenrigsministeriet følgende:

Det tilsyn, som Indenrigsministeriet fører med Ribe Amts Trafikselskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 616 af 18. juli 1995), er et retligt tilsyn. Det betyder, at tilsynet kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligtretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse. Indenrigsministeriet kan således ikke tage stilling til spørgsmål om hensigtsmæssigheden af Ribe Amts Trafikselskabs dispositioner, men alene til spørgsmål om dispositionernes lovlighed.

Tilsynet omfatter endvidere kun den lovgivning, der særligt retter sig til offentlige myndigheder, og ikke lovgivning, der gælder både for offentlige myndigheder og private. Indenrigsministeriet kan derfor ikke tage stilling til spørgsmål af privatretlig eller arbejdsretlig karakter.

Lov nr. 114 af 29. marts 1978 om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet (som ændret senest ved lov nr. 292 af 29. april 1992) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"§ 1. Denne lov har til formål at fremme en samordning af den lokale og regionale kollektive personbefordring ad vej og bane uden for hovedstadsområdet i sammenhæng med den fysiske planlægning i øvrigt inden for de enkelte områder og under hensyntagen til den øvrige kollektive personbefordring (fjerntrafikken).

...

§ 2. Ministeren for offentlige arbejder udarbejder en beskrivelse af det overordnede, landsdækkende trafiksystem, der skal tjene til afviklingen af den kollektive personbefordring mellem landsdelene (fjerntrafikken).

Stk. 2. Hvert amtsråd uden for hovedstadsområdet udarbejder på grundlag af dels den i stk. 1 nævnte beskrivelse, dels forslag fra kommunalbestyrelserne inden for amtskommunen, en plan for den lokale og regionale kollektive persontrafik i amtskommunen. Forinden planen vedtages, forhandles der om indholdet med amtsrådene i de tilstødende amtskommuner eller, hvis disse er beliggende inden for hovedstadsområdet, Hovedstadsrådets Trafikselvskab samt DSB, de inden for amtskommunen værende privatbaner, Landsforeningen Danmarks Bilruter og de virksomheder, der udfører fly- eller færgetrafik til amtskommunen.

Stk. 3. Planen skal angive linjeføring og kørselsomfang for den trafik, som udføres:

1) som almindelig rutekørsel, jf. § 2, stk. 2, i lov om buskørsel, og som forløber inden for højst 2 amtskommuner eller 1 amtskommune og hovedstadsområdet.

2) ...

3) ...

4) ...

Stk. 4. Samtidig med planen skal udarbejdes en redegørelse for dens forudsætninger og den forudsatte tidsfølge for dens gennemførelse. Redegørelsen skal tillige belyse, hvorledes planen forholder sig til planerne i de tilgrænsende amtskommuner, eller hovedstadsområdet, samt til den i stk. 1 nævnte beskrivelse.

...

§ 3. Ministeren for offentlige arbejder fastsætter nærmere retningslinier for planlægningen, herunder om planernes indhold, fremgangsmåden ved deres udarbejdelse og ved planændringer.

Stk. 2. ...

§ 4. Amtsrådet og kommunalbestyrelserne i mindst 1/3 af kommunerne i en amtskommune kan under forudsætning af, at de pågældende kommuner tillige efter de senest offentliggjorte registerfolketal omfatter et flertal af indbyggere i amtskommunen, træffe beslutning om, at amtsrådet og kommunalbestyrelserne i amtskommunen i fællesskab opretter en trafikvirksomhed, der udfører almindelig rutekørsel i amtskommunen.

Stk. 2. ...

Stk. 3. Virksomheden ledes af et udvalg, hvortil amtsrådet vælger flertallet af medlemmerne. Medmindre andet aftales mellem amtsrådet og samtlige kommunalbestyrelser i amtskommunen, består udvalget af 11 medlemmer, hvoraf 6 vælges af amtsrådet og resten af kommunalbestyrelserne for de i amtskommunen værende kommuner i fællesskab. De nærmere bestemmelser om virksomhedens organisation mv. fastsættes i en vedtægt, der godkendes af ministeren for offentlige arbejder og indenrigsministeren."

I forarbejderne til lov om den kollektive regionale og lokale personbefordring uden for hovedstadsområdet (Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 1093 f) er i de almindelige bemærkninger blandt andet anført følgende:

"For at sikre det nødvendige samspil mellem trafikplanlægningen og den øvrige fysiske planlægning må afgørelser vedrørende den lokale og regionale trafik ligge hos de lokale myndigheder, der i forvejen har ansvaret for region- og kommuneplanlægning.

Statens opgave bliver at sørge for, at de lokale myndigheder, dvs. kommunalbestyrelserne og amtsrådet, har det fornødne instrument til at skabe den trafikordning, der ud fra disse myndigheders vurdering af områdets særlige struktur findes bedst egnet.

...

I forslaget er der da også kun fastlagt visse rammer for organiseringen af trafikapparatet således, at afgørelsen af, hvor langt man inden for de enkelte områder vil gå, lægges hos de lokale politiske myndigheder - altså amtsrådene og kommunalbestyrelserne.

...

Hvis de intentioner, der ligger bag planlægningen af den lokale og regionale kollektive trafik, skal kunne følges op, må de lokale myndigheder have fornøden indflydelse på driften af de trafikmidler, der anvendes til afviklingen af den kollektive trafik inden for området.

I det samtidig forelagte forslag til lov om buskørsel er beslutningskompetencen med hensyn til udstedelse af tilladelser til rutebilkørsel - og dermed fastsættelse af blandt andet køreplan

og takster - fordelt mellem de enkelte lokale myndigheder - kommunalbestyrelserne og amtsrådet - ud fra disse synspunkter.

For nogle amtskommuner vil dette være tilstrækkeligt, men i andre amtskommuner kan de lokale myndigheder ud fra forholdene i deres område finde det ønskeligt med større styringsmulighed over trafikapparatet, end den planlægningen og buslovgivningens koncessionssystem kan føre til. Forslaget indeholder flere muligheder i så henseende.

For det første giver forslaget adgang til at samle den lokale og regionale bustrafik under en fælleskommunal trafikvirksomhed.

...

Forslaget giver derimod ikke en fælleskommunal trafikvirksomhed ret til at overtage private busvirksomheder. Det må påregnes, at de fleste af de private virksomheder - ligesom inden for hovedstadsområdet - vil indgå en entreprenøraftale med den fælleskommunale trafikvirksomhed og fortsætte den hidtidige kørsel på grundlag heraf.

..."

I bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser (sp. 1099 f) er der anført følgende til § 2:

"For at opfylde sit formål må planlægningen være langsigtet. Derfor skal planerne ikke gøres detaljerede, men alene angive linjeføring og kørselsomfang for den trafik, der optages på planerne. Ved kørselsomfang forstås, hvor mange daglige afgang der forventes på en trafikrute med en fordeling af antallet af daglige afgang på rutens trafiksvage timer og spidsbelastningstimerne."

I bemærkningerne til lovforslagets § 3 er der blandt andet anført følgende:

"Ved udformningen af de administrative regler vil der blive lagt vægt på, at planlægningen af den lokale og regionale kollektive trafik i amtskommunen sker i et nøje samarbejde mellem kommunerne og amtsrådet, og at der inden for de rammer, der følger af hensynene til samordningen med trafikken i de tilstødende kommuner og med regionaltrafikken, gives den enkelte kommunalbestyrelse mest mulig indflydelse på og ret til selv at bestemme, hvorledes lokaltrafikken skal etableres, herunder blandt andet med hensyn til servicestandard og takstpolitik."

I bemærkningerne til lovforslagets § 4 er endvidere anført følgende:

"Den enkelte kommunalbestyrelse bør i videst muligt omfang have mulighed for selv at bestemme servicestandarden for den kollektive trafik i kommunen. Derfor kan amtsrådet efter forslaget ikke på egen hånd træffe beslutning om dannelse af en fælleskommunal trafikvirksomhed, men kun med tilslutning fra kommunalbestyrelserne i et antal kommuner, der omfatter et flertal af indbyggerne i amtskommunen.

Udgifterne ved trafikvirksomheden forudsættes fordelt mellem amtsrådet og kommunalbestyrelserne. Ved fordelingen må der blandt andet tages hensyn til den servicestandard, den enkelte kommunalbestyrelse ønsker opretholdt inden for sit område. Den enkelte kommunalbestyrelses interesser med hensyn til opretholdelse af den standard, der ønskes, forudsættes varetaget af de kommunale repræsentanter i det udvalg, der leder virksomheden"

Vedtægterne for Ribe Amts Trafikselskab indeholder i § 2 følgende bestemmelse:

"Virksomhedens formål er at udføre almindelig rutekørsel i overensstemmelse med trafikplanlægningen samt at udføre andre opgaver vedrørende trafikudøvelse, som i overensstemmelse med gældende lovgivning kan henlægges til en sådan virksomhed."

Lov om den kollektive regionale og lokale personbefordring uden for hovedstadsområdet pålægger ikke fælleskommunale trafikelskaber en præcist afgrænset forpligtelse til at udføre en nærmere angiven virksomhed vedrørende rutekørsel. Loven indeholder således ikke bestemmelser om omfanget og linieføringen af den kollektive personbefordring.

Det må dog antages, at loven forudsætter, at fælleskommunale trafikelskaber skal sørge for, at den kollektive personbefordring tilrettelægges i overensstemmelse med trafikplanlægningen, jf. herved tillige den ovenfor citerede bestemmelse i vedtægterne for Ribe Amts Trafikselskab.

Det må endvidere i overensstemmelse med lovens forarbejder lægges til grund, at et fælleskommunalt trafikelskab kan overlade den kollektive personbefordring til private.

De fælleskommunale trafikelskaber må antages at have vide rammer for at skønne over, hvorledes en konfliktsituation som den foreliggende mest hensigtsmæssigt skal håndteres.

Ribe Amts Trafikselskab har oplyst, at selskabet i konfliktperioden har arbejdet på en normalisering af driften, at trafikselskabet løbende har vurderet situationen, og at et flertal i selskabets bestyrelse har haft tillid til, at bybusdriften ville blive normaliseret med Ri-Bus A/S som entreprenør.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at Ribe Amts Trafikselskab ikke har handlet i strid med den nævnte lov ved at afvente den normalisering af bybusdriften i Esbjerg, som kunne forventes i løbet af december 1995.

Vedrørende et fælleskommunalt trafikselskabs pligt til at efterkomme en anmodning fra en deltagende kommunalbestyrelse angående et anliggende inden for den kollektive persontrafik bemærkes, at det følger af § 4 i lov om den kollektive regionale og lokale personbefordring uden for hovedstadsområdet, at et i henhold til bestemmelsen oprettet fælleskommunalt trafikselskab varetager opgaver vedrørende den kollektive personbefordring i amtet. I tilfælde, hvor et sådant trafikselskab er oprettet, har derfor hverken amtsrådet eller de deltagende kommunalbestyrelser nogen selvstændig kompetence vedrørende udførelse af opgaver angående den kollektive personbefordring.

Som det fremgår af forarbejderne til loven forudsættes den enkelte kommunalbestyrelses interesser vedrørende den kollektive personbefordring varetaget af de kommunale repræsentanter i trafikselskabets bestyrelse.

Indenrigsministeriet finder derfor ikke, at Ribe Amts Trafikselskab har handlet i strid med loven ved ikke at have imødekommet anmodningen fra økonomiudvalget i Esbjerg Kommune om at drage omsorg for en normalisering af bybusdriften i kommunen inden for 8 dage.

Indenrigsministeriet kan som ovenfor nævnt ikke tage stilling til spørgsmål af privatretlig karakter, herunder spørgsmål om hvilke beføjelser der tilkommer en kommune i privatretlige kontraktsforhold.

Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger har kommunalbestyrelsen imidlertid en forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Dette gælder også i relation til udnyttelse af de almindelige beføjelser, der tilkommer kommunalbestyrelsen som kontrakthaver i privatretlige kontraktsforhold. En kommunalbestyrelse kan således være forpligtet til at ophæve en kontrakt på grund af debtors misligholdelse, såfremt det må anses for økonomisk uforsvarligt ikke at gøre brug af en ophævelsesadgang.

Indenrigsministeriet finder imidlertid ikke grundlag for at antage, at der har foreligget sådanne omstændigheder, at Ribe Amts Trafikselskab efter den nævnte grundsætning har været forpligtet til at ophæve aftalen med Ri-Bus A/S om buskørsel i Esbjerg.

Sammenfattende finder Indenrigsministeriet således ikke grundlag for at antage, at Ribe Amts Trafikselskab i denne sag har handlet i strid med med lov om den kollektive regionale og lokale personbefordring uden for hovedstadsområdet eller med almindelige kommunalretlige grundsætninger.

Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i anledning af din klage, som jeg håber, at du hermed har fået et tilfredsstillende svar på.

Trafikministeriet, Tilsynsrådet for Ribe Amt og Ribe Amts Trafikselskab har modtaget kopi af dette brev.

Med venlig hilsen

Birte Weiss

2. Trafikministeriet - Not. Hvilket herved meddeles.
3. Tilsynsrådet for Ribe Amt - Not. Hvilket herved meddeles.
4. Ribe Amts Trafikselskab - Not. Hvilket herved meddeles. Der henvises til j.nr. 8-16-8-2-96