

Ministerråd
Mogens Prehn
Sneserevej 25, Bårse
4720 Præstø

2. Bornholms Amts Trafikselskab

Dato: 23. februar 1999
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 1998/1113/040-1
Sagsbeh.: ikm
Fil-navn: BAT-udtalelse

Ved breve af 19. august 1998 og 9. december 1998 har De rettet henvendelse til Indenrigsministeriet vedrørende Bornholms Amts Trafikselskabs rabatordning for pensionister, idet De gør gældende, at rabatordningen er diskriminerende overfor pensionister, der ikke er bosiddende på Bornholm.

Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen, og det er Indenrigsministeriets opfattelse, at Bornholms Amts Trafikselskabs rabatordning for pensionister er lovlig.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund, og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Bornholms Amts Trafikselskab indførte den 1. juli 1998 en rabatordning for pensionister, efterlønsmodtagere og modtagere af overgangsydelse og seniorydelse, som indebærer, at de pågældende persongrupper kan købe et ID-kort. ID-kortet, som er gyldigt et år og p.t. koster 260 kr., giver indehaveren ret til at køre med Bornholms Amts Trafikselskabs busser til de for børn gældende priser. ID-kortet udstedes til alle nævnte persongrupper, uanset hvor i landet de har bopæl. Ordningen erstattede en tidligere rabatordning for pensionister (RaBAT), der var forbeholdt bornholmske pensionister.

Den nye rabatordning blev vedtaget af bestyrelsen for Bornholms Amts Trafikselskab på et møde den 29. maj 1998. Af referatet af det pågældende møde i trafikselskabets bestyrelse fremgår blandt andet følgende:

"...der tilbydes de bornholmske kommuner ID-kort til 260 kr./år (reguleret i henhold til BAT's takstudvikling), der giver dem, der modtager ID-kortet adgang til at rejse på de for børn gældende vilkår...

Det forudsættes, at kommunerne som minimum udsteder et årligt ID-kort til alle pensionister, der har en til lægsprocent på 100 og en formue under 300.000 kr. (1998)...

For øvrige pensionister ... (skal der)... som trafikpolitisk ordning tilbydes pensionister (herboende og udenøs) mulighed for at købe ID-kort til en foreslået pris på 260 kr./år, der giver adgang til at købe kontantbilletter og abonnementskort med op til 50 % moderation og benytte raBATkort på de for børn gældende vilkår...”

Bornholms Amts Trafikselskab har den 12. februar 1999 telefonisk over for Indenrigsministeriet supplerende oplyst, at den samlede rabatorgning for pensionister fra trafikelskabets side er begrundet i et trafikpolitisk ønske om at gøre det så attraktivt som muligt for pensionister at benytte kollektiv transport fremfor privat transport, og at rabatorgningen ikke er begrundet i sociale hensyn, men at ordningen samlet set for Bornholms Amts Trafikselskab er økonomisk rentabel. Trafikselskabet forventer således ikke at få et underskud af ordningen.

Indenrigsministeriets udtalelse:

Bornholms Amts Trafikselskab er en fælleskommunal trafikvirksomhed, som er etableret i henhold til § 4, stk. 1 i lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet (lovbekendtgørelse nr. 114 af 29. marts 1978). Trafikvirksomheden ledes af et udvalg, kaldet bestyrelsen. Bornholms Amts Trafikselskab har ifølge § 3, nr. 2a i lov om buskørsel, (lovbekendtgørelse nr. 115 af 29. marts 1978, senest ændret ved lov nr. 500 af 12. juni 1996) kompetence til at udstede tilladelse til udførelse af rutekørsel, hvor kørslen forløber inden for en amtskommune uden for hovedstadsområdet. Det fremgår videre af lov om buskørsel § 5, stk. 3, at regler om takster fastsættes af de tilladelsesudstedende myndigheder.

For så vidt angår efterlønsmodtagere, modtagere af overgangsydelse og seniorydelse er spørgsmålet om takstfastsættelse reguleret i lov om befordringsrabat til efterlønsmodtagere m.v. (lov nr. 1015 af 3. december 1996 som senest ændret ved lov nr. 50 af 27. januar 1998), som blandt andet indeholder følgende bestemmelser:

”§ 1. Efterlønsmodtagere, jf. kapitel 11 a i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., modtagere af overgangsydelse, jf. kapitel 11 c i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., og modtagere af seniorydelse, jf. lov om seniorydelse har ret til rabat ved køb af abonnementskort til befordring i den kollektive persontrafik, der er omfattet af lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik og lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet...”

§ 2. Der ydes en rabat på 50 pct. af udgifterne til abonnementskortet.

...

§ 3. Det påhviler hvert amtsråd og hver kommunalbestyrelse uden for hovedstadsområdet eller udvalget for en fælleskommunal trafikvirksomhed og Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT) at yde rabat i henhold til §§ 1 og 2.

Stk. 2. Hvert amtsråd eller hvert udvalg for en fælleskommunal trafikvirksomhed uden for hovedstadsområdet sørger for, at den i § 1 anførte rabat indpasses i det takst- og billetteringssystem, der anvendes i amtskommunen.

Stk. 3. Hvert amtsråd eller hvert udvalg for en fælleskommunal trafikvirksomhed uden for hovedstadsområdet og HT kan under hensyn til de særlige betingelser, der gælder i området for pensionisters brug af abonnementskort med rabatorgning, fastsætte tilsvarende betingelser for brug af abonnementskort med rabatorgning efter denne lov.

Det fremgår af bestemmelsen i § 3, stk. 3, og forarbejderne til lov om befordringsrabat til efterlønsmodtagere, at det ikke var hensigten med loven at udelukke pensionister fra at opnå befordringsrabat med kollektive transportmidler, men at det i loven tværtimod er forudsat, at fælleskommunale trafik-selskaber (og HT) lovligt kan yde rabat til pensionister. Spørgsmålet om fælleskommunale trafiksel-skabers adgang til at yde befordringsrabat til pensionister er imidlertid ikke reguleret ved lov om be-fordringsrabat til efterlønsmodtagere m.v.

For pensionister var følgende bestemmelse gældende efter den tidligere gældende bistandslov:

”§ 61. Til personer, der modtager social pension bortset fra invaliditetsydelse, kan der ydes tilskud til abon-ne-ment til kollektive transportmidler samt, når helbredsmæssige grunde taler derfor, til befordring med individu-elle transportmidler.”

En bestemmelse svarende til bestemmelsen i bistandslovens § 61 er imidlertid ikke medtaget i den sociale lovgivning, som har afløst bistandsloven. Lov om social service indeholder alene en bestem-melse vedrørende støtte til individuel befordring og indeholder ikke en hjemmel til tilskud til kollektiv befordring.

En kommune kan imidlertid yde personligt tillæg efter § 17 i lov om social pension, som har følgende ordlyd:

”§ 17. Personligt tillæg kan udbetales til pensionister, hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige.”

I Socialministeriets vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. er i bilag 6 blandt andet anført følgen-de:

”Efter § 17 i pensionsloven kan der udbetales personligt tillæg til pensionister, hvis økonomiske forhold er særligt vanskelige. Kommunen kan efter denne bestemmelse, afhængig af de konkrete forhold, yde tilskud til dækning af udgifter til kollektiv eller individuel befordring. Det er en betingelse, at befordringsudgiften er ri-melig, og at pensionisten ikke selv er i stand til at betale.”

En kommune kan ikke med hjemmel i pensionslovens § 17 vedtage en generel rabatordning til pensi-onister, idet det forudsætter, at der er foretaget en konkret og individuel vurdering af den pågældende pensionists økonomiske forhold.

Spørgsmålet om, hvorvidt et fælleskommunalt trafiksel-skab lovligt kan yde befordringsrabat til pensi-onister, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning, hvorfor det skal afgøres efter almindelige kommu-nalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, der også antages at gælde for fælles-kommunale trafiksel-skaber.

Efter de nævnte grundsætninger antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytte kriterium. Dette kriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foran-staltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner.

Der henvises herved til bl.a. Jens Garde og Jørgen Mathiasen, Kommunalret, 1991, side 21, 30 og 40, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 442 og 445 ff, og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver 1987, side 68 ff og 118 ff, men dog tilsyneladende noget anderledes Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunal Interesse, 1993, side 285 ff, særligt side 317 f.

Det omtalte almennytte kriterium er imidlertid ikke udtryk for en særlig præcis afgrænsning af et fælleskommunalt trafikskabs kompetence, og kriteriet giver derfor ikke et klart grundlag for at udtale, i hvilken udstrækning et fælleskommunalt trafikskab lovligt kan yde befordringsrabat til pensionister. Kriteriet kan dog medvirke til en afgrænsning af hvilke kommunale hensyn, der i en samlet afvejning af interesser kan begrunde, at et fælleskommunalt trafikskab lovligt kan yde et tilskud som det i sagen omhandlede.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at et fælleskommunalt trafikskab ikke uden lovhjemmel kan tildele ydelser til enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier, jf. bl.a. Jens Garde og Jørgen Mathiasen, Kommunalret, 1991, side 16 og 21.

Derimod er det anerkendt, at trafikøkonomiske og –politiske hensyn kan føre til, at et fælleskommunalt trafikskab ved særordninger forsøger at inddrage en vis kundekreds for derved at opnå en bedre udnyttelse af det fælleskommunale trafikskabs ressourcer. Det er således ikke ualmindeligt, at fælleskommunale trafikskaber har rabatordninger baseret på alderskriterier.

I den foreliggende sag fremgår det af oplysningerne i sagen, at den i sagen omhandlede ordning er begrundet i trafikpolitiske hensyn. Under hensyn hertil er det ministeriets opfattelse, at rabatordningen ikke er ulovlig.

For så vidt angår Deres synspunkt om, at Bornholms Amts Trafikskabs rabatordning, hvor befordringsrabat forudsætter køb af et årskort, er diskriminerende overfor udenøns pensionister, skal Indenrigsministeriet bemærke, at der som nævnt ikke er fastsat regler om befordringsrabat for så vidt angår pensionister og dermed heller ikke regler for den nærmere udformning af rabatordningen.

En kommune antages ikke at være forpligtet til at stille ydelser, der varetages på ulovbestemt grundlag, til rådighed for andre end kommunens egne borgere. Baggrunden herfor er, at kommunale ydelser som udgangspunkt skal komme det kommunale fællesskab til gode, hverken hele landet eller enkelte indbyggere, medmindre andet er fastsat i lovgivningen. En kommune er på den anden side ikke afskåret fra også at lade borgere, der ikke er bosat i kommunen, benytte f.eks. en rabatordning.

Der henvises blandt andet til Claus Haagen Jensen, Kommunalret, 1972, side 59.

Det er ministeriets opfattelse, at en kommune, der vælger også at stille en ordning med befordringsrabat til rådighed for andre kommuners borgere – som en mindre indgribende foranstaltning end helt at udelukke borgere fra andre kommuner – vil kunne have en rabatordning, som vil være mere fordelagtig for borgere med bopæl i kommunen end borgere med bopæl udenfor kommunen.

Bornholms Amts Trafikselskabs rabatordning for pensionister er således ikke ulovlig, selvom den ikke er fordelagtig, såfremt man alene anvender Bornholms Amts Trafikselskabs busser i kortere perioder.

Indenrigsministeriet foretager derfor ikke videre i sagen.

Bornholms Amts Trafikselskab har samtidig hermed fået tilsendt en kopi af dette brev.

Med venlig hilsen

Per Hansen

Ad 2. Not.:

Indenrigsministeriet har i dag skrevet således til Ministerråd Mogens Prehn, Sneserevej 25, Bårse, 4720 Præstø:

”...”

Hvilket herved meddeles til orientering.

Der henvises til Deres j.nr. BAT 1998-1-70-5-32-04.