

Horsens Kommune
Hedensted Kommune
Region Midtjylland

Dato
22. februar 2013

Journalnummer
1-25-01-1-08

Kontaktperson
Michael Steinberg

Mail
msg@midttrafik.dk

Direkte telefon
87 40 82 22

Vedrørende betalinger til rejsekortprojektet før 2007

På mødet i Kontaktudvalget 18. februar 2013 blev Midttrafik anmodet om, at redegøre for forholdene for Horsens og Hedensted kommuner og Region Midtjylland i relation til de indbetalinger, der er foretaget til Rejsekortet i det tidligere Vejle Amts Trafikselskab før kommunalreformen.

I foråret 2012 fik Midttrafik et eksternt advokatfirma til at belyse forholdene omkring de hidtidige betalinger til Rejsekortet. I forhold til afholdte udgifter til Rejsekortet for perioden før 2007 er hovedkonklusionen,

"Der ses ikke at være hverken aftaleretligt eller andet grundlag for gennemførelse af et refusionskrav eller anden form for kompensation for de før kommunalreformen afholdte udgifter"

./. Responsum fra Holst Advokater er vedlagt.

Konklusionerne fra det udarbejdede responsum blev behandlet på mødet i Midttrafiks bestyrelse 23. marts 2012. Bestyrelsen vedtog, at ved fuld tilslutning til rejsekortet kompenseres Horsens Kommune og Region Midtjylland for foretagne indbetalinger siden 2007 til rejsekortet, og at der ved beslutning om tilslutning til rejsekortet træffes endelig afgørelse, om Horsens Kommune og regionen kompenseres for indbetalinger før 2007.

I den opdaterede business case fra 2013, er der indregnet en kompensation til Horsens Kommune og Region Midtjylland for afholdte udgifter til Rejsekortet efter 2007. For perioden før 2007 er der i business casen ikke indregnet en kompensation.

Venlig hilsen
Midttrafik



Jens Erik Sørensen

Jens Andersen-Møller
Partner

JAM@holst-law.com
T +45 8934 1166

J.nr. 040337-0011 JAM/MGL

Notat om refusion for udgifter afholdt i tilknytning til deltagelse i Rejsekortet A/S

8. marts 2012

1. Problemstillingen

I forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen, der trådte i kraft pr. 1. januar 2007, blev Vejle Amts Trafikselskab (VAT) nedlagt, og selskabets aktiver og passiver, rettigheder og pligter blev i medfør af lov nr. 539 af 24. juni 2005 (lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen) fordelt mellem Region Syddanmark og Region Midtjylland.

Et af de aktiver, der blev fordelt mellem Region Syddanmark og Region Midtjylland, var VAT's aktiebesiddelse i Rejsekortet A/S samt rettigheder og forpligtelser knyttet hertil. Begge regioner, nu de af regionerne stiftede trafikselskaber, ejer i dag en aktiepost i Rejsekortet A/S.

Dette har rejst et spørgsmål om, hvorvidt Hedensted og Horsens kommuner, der var en del af VAT, og som derfor før kommunalreformen har afholdt udgifter til deltagelsen i Rejsekortet A/S og udviklingen af rejsekortet, er berettiget til kompensation for disse udgifter. Problemstillingen er behandlet nedenfor i notatets afsnit 2.

I tiden efter Midttrafiks stiftelse, er Region Midtjyllands udgifter til deltagelsen i Rejsekortet A/S blevet fordelt mellem Horsens Kommune og Region Midtjylland med 25% til Horsens Kommune og 75% til Regionen. Dette giver anledning til spørgsmål om, hvorvidt Horsens Kommune kan kræve kompensation for disse udgifter. Vurderingen heraf fremgår af notatets afsnit 3.

Endelig er der i notatets afsnit 4 en kort redegørelse for, i hvilket omfang eventuelle kompensationskrav må anses for at være forældede.

Et krav om refusion eller kompensation kan støttes enten på aftale (med respekt af "kommunalfuldmagten"), lov eller almindelige retsgrundsætninger.

2. **Kompensation for udgifter afholdt før kommunalreformen**

2.1 Aftaleretligt grundlag

Som et led i strukturreformen blev det ved lov besluttet, at de fælleskommunale trafiksel-skaber skulle nedlægges, ligesom det ved lov blev besluttet, at de i forbindelse med struk-turreformen oprettede regioner hver skulle etablere et regionalt trafiksel-skab, der skulle varetage opgaverne vedrørende offentlig transport i regionen.

Ved lov nr. 539 af 24. juni 2005 (procedureloven) og bekendtgørelse nr. 877 af 16. sep-tember 2005 (procedurebekendtgørelsen) fremgår det udtrykkeligt, at den/de myndigheder, hvortil en opgave i medfør af lovgivningen vedrørende kommunalreformen overføres, over-tager de aktiver, passiver, rettigheder og pligter, der er knyttet til varetagelsen af opgaven. I forhold til den/de region(er), der overtager opgaverne efter de nedlagte trafiksel-skaber, er der således tale om en universalsuccession.

Regelsættet fastlægger ligeledes proceduren for fordeling af aktiver og passiver mellem flere myndigheder samt for værdiansættelsen af disse. Den myndighed, der afgiver opga-ver, her det fælleskommunale samarbejde VAT, skal således udarbejde et udkast til en samlet aftale med den/de modtagende myndighed(er). I overensstemmelse hermed er der også mellem VAT, Region Midtjylland og Region Syddanmark indgået en samlet delingsafta-le.

Såvel procedureloven og procedurebekendtgørelsen som delingsaftalen angår alene spørgsmålet om, hvilke aktiver, passiver, rettigheder og pligter henholdsvis Region Midtjyl-land og Region Syddanmark skal overtage fra VAT. Procedureloven fastslog dog i § 8, stk. 2, 2. pkt., en hjemmel til at aftale vilkår om, at en myndighed, der i kraft af loven overtager et aktiv eller indtræder i en rettighed, der overføres fra en myndighed, der ikke nedlægges i henhold til lovgivningen, skal betale et beløb til den myndighed, hvorfra aktivet eller ret-tigheden overføres.

Baggrunden for denne bestemmelse er ifølge forarbejderne at sikre, "*at der er et rimeligt forhold mellem på den ene side de aktiver og rettigheder, der overføres, og på den anden side de passiver og pligter, der overføres fra den pågældende myndighed*".

En konkret stillingtagen til, om denne bestemmelse kunne have været udnyttet i forbindelse med indgåelsen af fordelingsaftalen, forudsætter et mere indgående kendskab til de aktiver og passiver, der overførtes fra VAT til Region Midtjylland i forbindelse med kommunalrefor-men, og en sådan vurdering kan ikke foretages på det foreliggende grundlag.

Det bemærkes dog, at det formentlig ville have været overordentligt vanskeligt at håndtere spørgsmålet om hvilke investeringer i de enkelte kommuner, der berettigede til kompensati-on, og hvilke, der ikke gjorde, ligesom fastsættelse af kompensationens størrelse forment-

lig ville medføre betydelige vanskeligheder. Samtlige kommuner har således foretaget investeringer i den offentlige transport, og der ville i større eller mindre omfang kunne argumenteres for, at sådanne vil komme også andre kommuner til gode efter en sammenlægning i et regionalt trafikselskab.

I og med at procedureloven foreskriver en universalsuccession, kan det heller ikke på overdragelsestidspunktet endeligt afgøres, om et overtaget aktiv er udtryk for en berigelse for den modtagende myndighed og dennes trafikselskab. Sammen med aktivet overtages også de forpligtelser og passiver, der er knyttet hertil, og der er således ikke sikkerhed for, at en investering også i det lange løb samlet set vil vise sig at udgøre et aktiv for det regionale trafikselskab.

Hvorvidt bestemmelsen i procedurelovens § 8, stk. 2, 2. pkt., konkret kunne have været udnyttet i forbindelse med indgåelsen af fordelingsaftalen er dog i princippet uden betydning, da hjemlen ikke er udnyttet, og da aftalen ikke på andet grundlag kan anfægtes.

Det bemærkes hertil, at det forhold, at Horsens og Hedensted kommuner ikke var direkte aftaleparter i fordelingsaftalen, ikke kan ændre på denne konklusion. Fordelingsaftalen er således underskrevet af VAT's bestyrelse, der i denne henseende handlede på vegne af de i trafikselskabet deltagende kommuner.

Aftalen indeholder således ikke hjemmel til at tilkende Horsens og Hedensted kommuner kompensation for de udgifter, de har afholdt i forbindelse med rejsekortet.

2.2 Lovhjemmel

Der ses ikke at være lovhjemmel for at foretage en efterregulering på andet grundlag, heller ikke på ekspropriationsretligt grundlag.

2.3 Almindelige retsgrundsætninger

Det kan overvejes, om Horsens og Hedensted kommuner, i det omfang disse kan påvise et tab, kan gøre et erstatningsansvar gældende overfor Midttrafik. Da Midttrafik imidlertid ved lov er pålagt at overtage Horsens og Hedensted kommuners rettigheder og forpligtelser i relation til Rejsekortet A/S, vil det nødvendige ansvarsgrundlag ikke foreligge.

I og med at Horsens og Hedensted kommuner gennem deltagelsen i rejsekortsamarbejdet har medvirket til udviklingen af rejsekortet, således at de øvrige kommuner i regionen nu har mulighed for at tilslutte sig et mere eller mindre færdigudviklet produkt, kan det overvejes, om Horsens og Hedensted kommuner med hjemmel i en almindelig berigelsesgrundsætning kan fremsætte et krav om kompensation.

Berigelsesgrundsætningen er ikke en fast standard i dansk ret, og området for grundsætningens anvendelse er meget snævert. Den hviler på en antagelse om, at en ugrundet berigelse på en andens bekostning i visse tilfælde bør føre til kompensation. Anvendelsen af en

sådan retsgrundsætning forudsætter, at der foreligger en ugrundet berigelse af en vis størrelse.

Efter berigelsesgrundsætningen skal der foretages en afvejning af hensynet til den "krænkede" (Horsens og Hedensted kommuner) over for hensynet til den berigede (de øvrige kommuner i Region Midtjylland).

Det er ikke vanskeligt at følge Horsens og Hedensted kommuners tankegang, hvorefter deres investeringer i rejsekortet, i det omfang disse i dag repræsenterer en værdi, der nu stilles til rådighed for de øvrige kommuner i regionen, kan/bør berettigede en kompensation.

Imidlertid var der ikke tale om et frit valg for Midttrafik (de øvrige kommuner i regionen) om at indtræde i rejsekort-samarbejdet, men dette fulgte af Midttrafiks status som universalsuccessor i forhold til VATs rettigheder og pligter.

I forlængelse heraf kan det anføres, jf. også ovenfor, at det ikke på nuværende tidspunkt kan afgøres, om der reelt bliver tale om en berigelse for Midttrafik/de øvrige kommuner i regionen. Det er således uvist hvilke omkostninger, deltagelsen i Rejsekortet A/S indebærer, og som i kraft af universalsuccessionen vil blive påført Midttrafik/de øvrige kommuner i regionen, ligesom det også er oplyst, at de øvrige kommuner i forbindelse med en fuld tilslutning til rejsekortet vil skulle betale herfor.

Videre kan det anføres, at Horsens og Hedensted kommuner selv valgte at gå ind i samarbejdet omkring rejsekortet, vel vidende at størstedelen af de danske kommuner holdt sig uden for dette projekt. Horsens og Hedensted kommuner har således oprindeligt accepteret at skulle bære en (større) andel af udviklingsomkostningerne uden at have sikkerhed for, at disse senere ville blive fordelt på flere kommuner.

Endelig vil det få betydning, at parterne ikke ved aftaleindgåelsen benyttede hjemlen til at træffe nærmere aftale, jf. ovenfor under pkt. 2.1.

Horsens og Hedensted kommuner vurderes således at være nærmest til at bære risikoen for, at de øvrige kommuner i Region Midtjylland (måske) opnår en berigelse ved Midttrafiks indtræden i VATs rettigheder og pligter, og der ses ikke at være grundlag for et berigelseskrav.

2.4 Konklusion

Der ses ikke at være hverken aftaleretligt eller andet grundlag for gennemførelse af et refusionskrav eller anden form for kompensation for de før kommunalreformen afholdte udgifter.

3. Kompensation for udgifter afholdt efter kommunalreformen

På trods af Region Midtjyllands (Midttrafik) forpligtelse til i medfør af procedureloven at overtage ethvert passiv og enhver forpligtelse knyttet til de af delingsaftalen mellem VAT og Region Midtjylland og Region Syddanmark omfattede aktiver, har Midttrafik fået dækket 25% af sine udgifter til deltagelsen i Rejsekortet A/S af Horsens Kommune. Denne byrdefordeling har efter det oplyste været i høring blandt kommunerne i regionen og er herefter godkendt af Regionsrådet og Midttrafiks Repræsentantskab, jf. § 3, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 412 af 4. november 2010 (Lov om trafiksselskaber)

Bestemmelsen i § 3, stk. 2, i loven om trafiksselskaber har følgende ordlyd:

*"For så vidt angår trafiksselskaber vest for Storebælt, beslutter trafiksselskabet fordelingen af tilskuddet mellem de deltagende parter. Tilskudsfordelingen skal godkendes af de berørte regionsråd og repræsentantskabet. **Ingen kommune kan forpligtes til at betale mere end kommunens forholdsmæssige forbrug af trafiksselskabets ydelser**, herunder individuel handicapkørsel, og en region kan ikke forpligtes til at bidrage med mere end udgifterne til privatbaner og busbetjening af regional betydning i den pågældende region samt de hertil svarende andele af selskabets administrationsudgifter." (min fremhævelse)*

I overensstemmelse hermed anvender Midttrafik efter det oplyste en byrdefordeling, hvorefter hver kommune betaler nettoudgiften for den kørsel, den enkelte kommune bestiller, og fællesudgifterne (bl.a. administrationsomkostninger) byrdefordeles efter køreplantimer eller konkret nytte.

I forhold til udgifterne til deltagelse i Rejsekortet A/S, opstår spørgsmålet, om disse skal betragtes som relateret til Horsens Kommune, eller om der i stedet er tale om en fællesudgift.

Det forhold, at Midttrafik som universalsuccessor indtrådte i samtlige VAT's rettigheder og pligter, taler for, at der skal ses bort fra, hvorfra omkostningen oprindeligt stammer, således at omkostningen må fordeles på samtlige kommuner som en fællesudgift.

Omvendt fremgår det af den efter kommunalreformen indgåede aktionæroverenskomst, at Midttrafik som aktionær i Rejsekortet A/S:

"kun er forpligtet og berettiget af Aktionæroverenskomsten for så vidt angår omfanget af den overtagne aktiepost og hertil knyttede aktiviteter, men ikke i forhold til andre aktiviteter, som den pågældende (nye) Aktionær i øvrigt udfører. Med mindre omstændighederne tilsiger andet, afgrænses de overtagne aktiviteter ud fra en geografisk betragtning."

På baggrund heraf kunne det være nærliggende at forstå aktionæroverenskomsten således, at rettighederne til brug af resultatet af investeringen i Rejsekortet A/S er geografisk begrænset til den del af regionen, der har bidraget til rejsekortet. Lægges denne fortolkning til grund, vil det ikke være i strid med lov om trafikkselskaber at vælte omkostningerne til deltagelse i Rejsekortet helt eller delvist over på de i VAT deltagende kommuner. I det omfang Midttrafik vælger at tiltræde rejsekortsamarbejdet også på vegne af de øvrige kommuner i regionen, vil omkostningerne hertil dog fremover skulle betragtes som en fællesudgift/fordeles blandt de kommuner, der konkret benytter rejsekortet.

Dette støttes videre af det forhold, at en kommunes udgift til deltagelse i et udviklings samarbejde/egen iværksat produktudvikling af et givent produkt efter det oplyste som hovedregel af Midttrafik vil blive anset som en udgift, der relaterer sig til den enkelte kommune, og som kommunen derfor også alene ville skulle bære.

På baggrund af de foreliggende oplysninger, er det vanskeligt at komme med en entydig konklusion, men meget taler dog for, at udgiften til deltagelse i Rejsekortet A/S kan anses som hidrørende fra kommunerne under VAT, således at disse kommuner også må betale den andel af udgifterne, som Midttrafik/de øvrige kommuner i regionen ikke kan siges at få et direkte udbytte af.

Forudsat at den konkret aftalte byrdefordeling mellem Horsens Kommune og Midttrafik, herunder friholdelsen af Hedensted Kommune, i relation til rejsekortet hviler på et sagligt grundlag, er der således næppe grundlag for at anfægte denne. Det er oplyst, at fordelingen af omkostninger er foretaget efter det forventede køreplanteantal på ruter, der overdrages fra VAT, som forventes at tage rejsekortet i brug, hvilket fremstår som et sagligt byrdefordelingsparameter.

Lægges det derimod til grund, at den aftalte byrdefordeling i relation til rejsekortet har været i strid med lov om trafikkselskaber § 3, stk. 2, er resultatet heraf formentlig, at Horsens Kommune som udgangspunkt kan kræve det for meget opkrævede tilbagebetalt. Ved vurderingen af dette spørgsmål vil det dog spille en væsentlig rolle, om Horsens Kommune har anfægtet byrdefordelingen, eller om parterne har været enige herom, samt om der har været en anden praksis i sektoren, idet Midttrafiks berettigede forventning om at kunne opkræve de 25% af udgifterne vil kunne tillægges en vis betydning i relation til pligten til tilbagebetaling.

Hvis Midttrafik vælger at indgå fuldt ud i rejsekortsamarbejdet bemærkes, at byrdefordelingen bør ændres, således at udgifterne fordeles på samtlige de kommuner, der konkret benytter rejsekortet. Uden at have et nærmere kendskab til de omkostninger, der vil være forbundet med den enkelte kommunes tilslutning til rejsekortet, forudsættes der at være visse tilslutnings-/licensomkostninger, som VAT-kommunerne allerede har afholdt, og som disse kommuner derfor ikke kan afkræves igen. Ved den fremtidige byrdefordeling må der derfor tages højde herfor.

3.1 Konklusion

Meget taler for, at det har været berettiget at anse udgiften til deltagelse i Rejsekortet A/S som geografisk begrænset til de kommuner, der tidligere var omfattet af VAT, hvorfor det også har været berettiget at lade Horsens Kommune bære en del af udgifterne hertil. Denne konklusion synes at være klar, hvis Aktionæroverenskomstens pkt. 1.5 skal forstås sådan, at Midttrafiks ret til at benytte rejsekortet er geografisk begrænset til området omfattet af VAT. Har dette ikke været hensigten med Aktionæroverenskomsten, vil muligheden for at anfægte den aftalte byrdefordelingen afhænge af, om der findes en saglig begrundelse for denne.

Tiltrædes rejsekortsamarbejdet også af de øvrige kommuner i Region Midtjylland, vil den nugældende byrdefordeling dog næppe kunne opretholdes fremadrettet, idet omkostningerne i så fald bør fordeles på de kommuner, der benytter rejsekortet. De omkostninger, der for den enkelte kommune måtte være forbundet med erhvervelsen af selve rettigheden til brug af rejsekortet, som Horsens Kommune via sin deltagelse i Rejsekortet A/S og den nuværende byrdefordeling forudsættes allerede at have betalt for, kan ikke igen opkræves af Horsens Kommune.

4. Forældelse og passivitet

Selv om Horsens og Hedensted kommuner ikke var direkte parter i den aftale, VAT indgik med de to regioner, må kommunerne antages at have været bekendt med aftalen allerede fra dennes indgåelse, og der ses ikke at være reklameret over for aftalens indhold, hvilket vil begrænse mulighederne for at komme igennem med et refusionskrav (i det omfang et sådant måtte eksistere) ud fra en almindelig passivitetsgrundsætning.

Efter forældelseslovens § 3, stk. 1, forældes fordringer som udgangspunkt efter 3 år fra det tidspunkt, hvor fordringshaveren fik eller burde have fået kendskab til fordringen. Den absolute forældelsesfrist er på 10 år fra fordringens forfaldstidspunkt, jf. forældelseslovens § 3, stk. 3, nr. 3).

For at der er tale om et ukendskab til fordringen, der kan suspendere forældelsesfristen på 3 år, er det et krav, at ukendskabet går på faktum, hvorimod ukendskab til retlige forhold (dvs. muligheden for retligt at kunne gøre kravet gældende) ikke medfører suspension.

I forhold til Horsens og Hedensted kommuner beror manglende forfølgelse af eventuelle krav ikke på et ukendskab til faktum. Kommunerne har således været fuldt bekendt med at have betalt til deltagelse i Rejsekortet A/S, både under VAT og Midttrafik.

Dette betyder, at de krav, som Horsens (og eventuelt Hedensted) kommuner måtte kunne have fremsat over for Midttrafik, som ligger mere end 3 år tilbage i tiden, er forældede. Horsens Kommune har således ikke for så vidt angår disse krav mulighed for *retligt* at gennemtvinge disse.

Det bemærkes, at forhandling om fordringen efter forældelseslovens § 21, stk. 5, suspenderer forældelsesfristen og i øvrigt giver en tillægsfrist på et år fra det tidspunkt, hvor forhandlingerne må anses for at have været afsluttet. Efter praksis skal der typisk meget til, før der foreligger suspensionsgivende forhandlinger, men forholdet kan ikke nærmere afklares på grundlag af det foreliggende materiale.

5. Supplerende redegørelse

Ovennævnte redegørelse er udarbejdet på det foreliggende skriftlige grundlag. En mere sikker vurdering vil kunne gennemføres i det omfang, der gives mulighed for hos de involverede personer og myndigheder at indhente supplerende oplysninger.

Aarhus, den 8. marts 2012

Jens Andersen-Møller

Mette Høgh