

Til lovforslag nr. L 136. Tillægsbetænkning afgivet af Trafikudvalget den 30. maj 1996

Tillægsbetænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om buskørsel

Udvalget har, efter at lovforslaget ved 2. behandling blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet dette i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til trafikministeren, som denne har besvaret dels skriftligt, dels i to samråd.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Idrættens Fællesråd,
Landsforeningen Ungdomsringen,
LVU-Ungdomsskoleledere,
SiDs Transportgruppe og
Turistvognmændenes Landsforening.

Som bilag til betænkningen er optrykt en henvendelse fra Turistvognmændenes Landsforening, trafikministerens talepapirer fra de to samråd, et notat fra Justitsministeriet om,

hvorvidt et forbud mod udlejning uden fører af busser indrettet til over 17 personer vil være ekspropriativt, samt Trafikministeriets retningslinjer vedrørende afgrænsning af ikkeerhvervsmæssig personbefordring over for erhvervsmæssig buskørsel og hyrekørsel.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres, Enhedslistens og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* i den affattelse, hvori det foreligger efter 2. behandling.

Et *mindretal* (Venstres, Det Konservative Folkepartis og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse*.

Helge Mortensen (S) nfm. Poul Andersen (S) Børge Bakholt (S) Søren Hansen (S)

Tove Lindbo Larsen (S) Tommy Dinesen (SF) Vibeke Peschardt (RV) Jette Gottlieb (EL)

Arne Melchior (CD) fmd. Svend Heiselberg (V) Jens Løgstrup Madsen (V)

Helge Sander (V) Erik Jacobsen (V) Kaj Ikast (KF) Brian Mikkelsen (KF)

Stefan G. Rasmussen (KF) Ole Donner (DF)

Frømskridtspartiet havde ikke medlemmer i udvalget.

En henvendelse fra Turistvognmændenes Landsforening, trafikministerens talepapirer fra to samråd, Trafikministeriets retningslinjer vedrørende afgrænsning af ikkeerhvervsmæssig personbefordring over for erhvervsmæssig buskørsel og hyrekørsel samt Justitsministeriets notat om, hvorvidt et forbud mod udlejning uden fører af busser indrettet til over 17 personer vil være ekspropriativt

Turistvognmændenes
Landsforening (TL)

Frederiksberg, den 21. maj 1996

Til Folketingets Trafikudvalg

Vedrørende L 136 – ændring af lov om buskørsel

På vegne af Specialarbejderforbundet i Danmark og Turistvognmændenes Landsforening skal jeg herved tillade mig at fremsætte følgende yderligere bemærkninger til ovennævnte:

Det er noget chokerende at erfare, at ministeren den 9/5 1996 har fremsat ændringsforslag til ovennævnte lovforslag. Jeg vil gerne understrege, at dette ændringsforslag ikke er fremsendt hverken til forbund, landsforening eller andre institutioner, som har en åbenlys interesse i dette forslag. Dette stiller vi os helt uforstående over for og føler, at det er et alvorligt brud på en mangeårig tradition. Vi er kun ad tilfældighedens vej kommet i besiddelse af ændringsforslaget for få dage siden og har således ikke haft mulighed for at reagere på det tidligere.

Ændringsforslaget, som åbner op for frit udlån af busser mellem ikkeerhvervsdrivende foreninger, klubber m.v., vil skabe grobund for en hel underskov af buskørsel, der kommer til at stå uden for den egentlige erhvervsmæssige og regulerede buskørsel.

Dette grå marked eksisterer ikke i dag. I den nuværende lovgivning er der et krav om, at der skal være en naturlig forbindelse mellem den registrerede ejer/bruger og de passagerer, der køres i bussen. Det, ministeren åbner op for, er, at foreninger, klubber m.v. kan udlåne deres busser til andre foreninger og klubber. Erhvervsmæssig buskørsel bliver det fortsat ikke,

så længe der kun betales for de naturlige drifts-omkostninger. Men i virkelighedens verden er der dermed åbnet op for et enormt discount-busmarked, hvor useriøsitet vil dominere. Det vil nemlig ikke være til at bevise, at der ikke er så mange penge mellem foreningerne, at der i virkeligheden er tale om erhvervsmæssig buskørsel.

De busser, som foreninger m.v. i dag er registrerede som ejer/bruger af, er alle under 17 personer. Det betyder samtidig, at der altså er tale om et område, som ministeren fortsat vil undtage fra køre- og hviletidsreglerne. Da det samtidig er et område, hvor der hovedsagelig bruges meget ringe og udslidt materiel, er der virkelig tale om en alvorlig trussel mod færdselssikkerheden. Det er for os helt uforståeligt, at ministeren vil lægge navn til en sådan udvikling.

Så sent som mandag den 20/5 1996 var der et længere indslag i Østjyllands Radio om et busselskab (Rewitz Busser i Århus), der var brudt ned med en bus i nærheden af Berlin. De 42 passagerer havde måttet tilbringe natten på et Raststelle i Berlins omegn. Rewitz Busser er opstået fra det gamle Rewitz Busudlejning og er desværre endnu et eksempel på den useriøsitet, som med ministerens lovforslag vil være stærkt stigende. Den bus, der var tale om, har indtil august måned 1995 været anvendt af Rewitz Busudlejning, men er nu indgået i den buspark, som Rewitz Busser har overtaget. At

der overhovedet har kunnet udstedes køretilladelser til den pågældende, er os helt ubegribeligt (vi har i brev af september måned 1995 advaret Færdselsstyrelsen herimod).

Men det er netop den slags useriøse foretagender, som ministeren nu begunstiger ved at blåstemple deres udlejningsforretninger. Det er til ubodelig skade for branchen, og vi kan endnu en gang kun opfordre ministeren til at ændre sit forslag, således at kun busser op til 17 personer kan gøres til genstand for udlejning.

Hvad er det dog for en beskyttelsesinteresse,

disse busudlejere har ved at udleje gammelt, nedslidt materiel til rene spotpriser med passagerer som uskyldig gidsler?

Såfremt ministeren fortsat ikke mener at kunne acceptere en begrænsning i udlejningen ved 17 personers busser, skal vi opfordre ministeren til at trække dette lovforslag og i stedet snarest nedsætte et udvalgsarbejde med henblik på at udarbejde forslag til en helt ny buslov. Det vil efter vores opfattelse være til gavn for erhvervet, kommuner, foreninger og sidst – men ikke mindst – trafikikkerheden.

Med venlig hilsen

STEEN BUNDGAARD

Trafikministerens besvarelse af samrådsspørgsmål vedrørende forslag til lov om ændring af lov om buskørsel (L 136) samt ændringsforslag af 9. maj 1996

Spørgsmål:

»Ministeren bedes redegøre for, hvordan man vil forhindre, at der ved frit udlån af busser mellem ikkeerhvervsdrivende foreninger, klubber m.v. kan ske misbrug i forhold til det etablerede marked, jf. bilag 50.«

Svar:

Lad mig først sige til Turistvognmændenes Landsforenings (TL's) kritik af, at ændringsforslaget til L 136 ikke har været forelagt til høring, at der i forbindelse med fremsættelsen af L 136 er afgivet en detaljeret udtalelse fra TL, hvori alle sagens aspekter er belyst.

Ministeriet er således fuldt ud bekendt med TL's indstilling i sagen.

TL's henvendelse retter sig først og fremmest mod ændringsforslaget af 9. maj 1996. Efter min opfattelse rammer TL ved siden af med sin kritik.

Jeg vil godt ridse situationen op:

- Efter de gældende regler er det tilladt at låne og leje busser fra busudlejningsbureauer til foreninger og mellem foreninger indbyrdes uden begrænsninger. Betingelserne for ikkeerhvervsdrivende kørsel skal dog naturligvis være overholdt.
- Ved L 136 foreslås indført en ordning, hvorefter busser kun kan udlejes til foreninger af autoriserede busudlejere.
- Ved ændringsforslaget af 9. maj 1996 åbnes der mulighed for *vederlagsfrit* lån af busser mellem *ikkeerhvervsdrivende* foreninger. Det understreges samtidig i bemærkningerne til ændringsforslaget, at de øvrige betingelser for foreningens udøvelse af tilladelsesfri kørsel skal være til stede.

Når det i TL's henvendelse oplyses, at der efter de eksisterende regler kræves, at der skal være en naturlig forbindelse mellem den registrerede ejer eller bruger og de passagerer, der transporteres, er dette ganske rigtigt hovedreglen. Men der er netop en undtagelse fra dette

krav for så vidt angår brugen af *lejede* busser i Danmark.

Sammenholdes de gældende regler med L 136 og ændringsforslaget, er *resultatet* således en *indskrænkning* i adgangen til at benytte lejede busser i forhold til situationen i dag.

TL nævner som eksempel på, at en vedtagelse af buslovgivningen vil medføre usikre tilstande på buskørselsområdet, at et nærmere angivet busselskab for nylig har haft et busammenbrud under kørsel i udlandet. Denne sammenligning er helt misvisende, idet det pågældende busselskab har tilladelse til buskørsel. Der var således tale om lovlig erhvervs-mæssig kørsel.

Med hensyn til muligheden for *kontrol* af den ikkeerhvervs-mæssige kørsel skal jeg henvisse til bemærkningerne til ændringsforslaget af 9. maj 1996. Det fremgår heraf, at der i en ny busbekendtgørelse vil blive fastsat bestemmelser om, at den forening, der ønsker at leje en bus, skal have skriftlig bekræftelse på, at der er tale om en ikkeerhvervsdrivende forening.

Denne *dokumentation* skal af hensyn til politiets kontrolmuligheder medbringes i bussen i forbindelse med udlån af busser mellem foreninger. Betingelserne i øvrigt for udførelse af ikkeerhvervs-mæssig buskørsel vil blive optrykt på denne dokumentation. Disse betingelser skal naturligvis også være opfyldt. Undladelse af medbringelse af bekræftelsen vil kunne medføre bødestraf.

Ministeriet og Færdselsstyrelsen vil følge udviklingen efter indførelsen af de ændrede regler for at konstatere, om reglerne virker, som de skal.

Som tidligere nævnt vil jeg gøre opmærksom på, at jeg snarest vil nedsætte et udvalg, der skal gennemgå busloven med henblik på eventuel revision af loven og de tilhørende administrative regler. TL og SiD samt en række andre organisationer og myndigheder vil blive repræsenteret i dette udvalg.

Trafikministerens besvarelse af samrådspørgsmål vedrørende forslag til lov om ændring af lov om buskørsel (L 136) samt ændringsforslag af 9. maj 1996

Spørgsmål:

»Ministeren bedes redegøre for modsætningsforholdet mellem henvendelsen fra Turistvognmændenes Landsforening, jf. bilag 58, og henvendelsen fra Landsforeningen Ungdomsringen, jf. bilag 56, herunder særligt i relation til begrebet »registreret bruger«, samt redegøre for den eksisterende retstilstand for udlån, jf. Trafikministeriets retningslinjer vedrørende afgrænsning af ikkeerhvervsmæssig personbefordring over for erhvervsmæssig buskørsel og hyrekørsel.«

Svar:

Indledningsvis – før jeg foretager en nøje gennemgang af de omtalte retningslinjer med fokus på begrebet »registreret bruger« samt den eksisterende retstilstand for udlån – vil jeg sige, at modsætningsforholdet mellem de to henvendelser synes at bero på nogle misforståelser hos Turistvognmændenes Landsforening og SiD af den gældende retstilstand på området, herunder særligt den misopfattelse, at foreninger efter de gældende regler ikke kan udføre ikkeerhvervsmæssig og dermed tilladelsesfri kørsel i busser lånt af andre foreninger.

Det er derfor heller ikke korrekt, når TL og SiD skriver, at i det tilfælde, hvor en fodboldklub ejer en bus, kan naboklubben låne den, men den kan ikke anvende bussen til befordring af sine medlemmer.

Af ministeriets retningslinjer af 1. juli 1992, som udvalget netop har modtaget kopi af tillige med en skriftlig besvarelse af samrådspørgsmålet, fremgår det, som TL og SiD også anfører, at fire kriterier skal være opfyldt, for at kørslen kan anses for ikkeerhvervsmæssig og dermed kan udføres tilladelsesfrit:

- 1) Kørslen skal udføres vederlagsfrit
- 2) af den registrerede ejer eller bruger af køretøjet eller en ansat hos denne, og
- 3) kørslen skal være et led i anden virksomhed, idet der
- 4) udelukkende må befordres personer med

nærmere tilknytning til ejeren eller brugeren.

Udgangspunktet er således, at ikkeerhvervsmæssig kørsel skal udføres af den, der i henhold til de almindelige registreringsbestemmelser, som er fastsat i medfør af færdselsloven, er registreret som ejer eller bruger af bussen.

Men siden de nuværende retningslinjer trådte i kraft den 1. juli 1992, har der, som det tydeligt fremgår af bemærkningerne til punkt 2) i retningslinjerne, været mulighed for, at ikkeerhvervsmæssig kørsel tillige kan udføres i lejede busser, når blot kørslen foretages inden for Danmarks grænser.

Dermed indførtes en udvidelse af kredsen af mulige transportører inden for ikkeerhvervsmæssig kørsel, idet en lejer i sagens natur ikke er den registrerede ejer/bruger.

Umiddelbart synes TL og SiD i henvendelsen af 28. maj 1996 at være enige i, at det hele tiden har været muligt for foreninger at anvende lejede busser til sådan tilladelsesfri kørsel.

Uenigheden synes at opstå, når der bliver tale om lån.

Trafikministeriet og Færdselsstyrelsen har ved administrationen af disse retningslinjer gennem de snart 4 år, de har eksisteret, sidestillet lån og leje i relation til retningslinjerne, hvilket tillige fremgår af min besvarelse af udvalgets spørgsmål 26, hvor udvalget bad mig foretage en sondring mellem leje og udlån set i lyset af L 136.

Foreninger, klubber m.v. har derfor gennem de sidste 4 år kunnet udføre ikkeerhvervsmæssig og dermed tilladelsesfri kørsel med en bus, de har lånt af f.eks. naboforeningen – og ikkeerhvervsmæssig kørsel er der kun tale om, såfremt samtlige førnævnte kriterier er opfyldt, herunder bl.a., at der skal være en nærmere tilknytning mellem i disse tilfælde ikke den registrerede ejer/bruger, men låneren og de personer, der befordres.

Dette kan eksempelvis være en fodboldklub, der efter at have lånt en bus befordrer sine spil-

lere til en kamp, altså personer, der dermed har den *forholdne tilknytning* til klubben.

TL og SiD anfører, at jeg dækker mig ind under kryptiske bemærkninger om, at lån og leje af busser mellem foreninger efter de gældende regler er tilladt under forudsætning af, at de øvrige betingelser for ikkeerhvervs-mæssig kørsel er opfyldt. TL og SiD skriver, at hvis man kan gennemskue den sætning, betyder det netop, at der ikke efter de nugældende regler er mulighed for lån af busser foreninger imellem.

Det er, som udvalget kan forstå af den her foretagne gennemgang, et helt forkert udsagn.

I forlængelse heraf er det heller ikke korrekt, når TL og SiD skriver, at hvis der fandtes en sådan låneadgang i dag, var der ikke grund til at lave ændringsforslaget af 9. maj 1996.

Ændringsforslaget af 9. maj 1996 relaterer sig netop til L 136, hvorefter hensigten var at underlægge al udlejning og udlån en autorisationsordning, således at også foreninger – såfremt de ville foretage ikkeerhvervs-mæssig kørsel med en bus, som de ikke var registreret ejer/bruger af – skulle anvende en bus fra en autoriseret busudlejer.

Ændringsforslaget af 9. maj 1996 giver i henhold til L 136 foreninger adgang til vederlags-

frit lån af busser mellem ikkeerhvervsdrivende foreninger, og det vil sige, at den mulighed for lån mellem foreninger, der findes allerede efter de gældende regler, bevares, selv om autorisationsordningen i L 136 gennemføres.

Der er derfor med ændringsforslaget til L 136, som anført af Landsforeningen Ungdomsringen, alene tale om en bibeholdelse af de eksisterende muligheder for foreninger for at udføre ikkeerhvervs-mæssig kørsel i lånte busser.

For så vidt angår muligheden for kontrol med den ikkeerhvervs-mæssige kørsel vil jeg fortsat henvise til bemærkningerne til ændringsforslaget af 9. maj 1996, hvor disse forhold er beskrevet, ligesom jeg må henvise til det, jeg sagde ved samrådet den 22. maj 1996, nemlig at såvel ministeriet som Færdselsstyrelsen vil følge udviklingen efter indførelsen af de nye regler for at konstatere, om reglerne virker, som de skal.

Jeg håber hermed at have foretaget den nødvendige klarlæggelse over for udvalget af den eksisterende retstilstand vedrørende foreningers ikkeerhvervs-mæssige kørsel med lejede og lånte busser samt tilstanden efter en vedtagelse af L 136 og ændringsforslaget af 9. maj 1996.

Trafikministeriet
2. Kontor

Den 1. juli 1992

Retningslinjer vedrørende afgrænsning af ikkeerhvervsmæssig personbefordring over for erhvervsmæssig buskørsel og hyrekørsel

Ifølge § 1, stk. 1, i lov om *buskørsel* skal den, der »udfører erhvervsmæssig personbefordring« med et dansk indregistreret motorkøretøj, indrettet til befordring af mindst 10 personer, føreren medregnet, have tilladelse hertil af Persontrafikrådet.

Ifølge § 1, stk. 1, i lov om *hyrekørsel* kræves bevilling til »udførelse af erhvervsmæssig personbefordring« med motorkøretøjer, indrettet til befordring af højst 9 personer, føreren medregnet.

Der er ikke i de to love foretaget en nærmere afgrænsning af begrebet »erhvervsmæssig personbefordring«. Derimod er der i bemærkningerne i de respektive lovforslag en række uddybende bemærkninger om forståelsen og rækkevidden af dette begreb i de to love.

Ifølge § 18, stk. 1, nr. 2, i busloven kan trafikministeren fastsætte regler om undtagelse fra kravet om tilladelse, herunder vedrørende afgrænsningen mellem erhvervsmæssig og ikkeerhvervsmæssig personbefordring.

Efter behandling med Justitsministeriet, hvorunder reglerne om kørekort og udlejning af motorkøretøjer hører, fastsættes nedenfor følgende retningslinjer vedrørende afgrænsningen mellem erhvervsmæssig og ikkeerhvervsmæssig personbefordring for ovennævnte to kategorier af køretøjer.

»Såfremt følgende kriterier er opfyldt, anses kørslen for *ikkeerhvervsmæssig*:

- 1) Kørslen skal udføres vederlagsfrit
- 2) af den registrerede ejer eller bruger af motorkøretøjet (jf. dog nedenfor bemærkningerne til punkt 2) eller en ansat hos denne og
- 3) skal være led i anden virksomhed, idet der
- 4) udelukkende må befordres personer med nærmere tilknytning til ejeren eller brugeren (jf. dog bemærkningerne nedenfor til punkt 2 vedrørende kørsel i lejede køretøjer).

For så vidt angår *punkt 1* bemærkes, at passagerernes dækning af udgifter alene til benzin eller olie ikke fratager kørslen dens karakter af vederlagsfri kørsel.

For så vidt angår *punkt 2* bemærkes, at kørsel tillige kan udføres inden for Danmarks grænser i køretøjer, der er lejede. Egentlig privatkørsel (dvs. kørsel med den nærmeste familie) i lejede køretøjer indrettet til befordring af højst 9 personer (inklusive føreren) kan som hidtil udføres i Danmark og udlandet.

For så vidt angår *punkt 3* bemærkes, at transporten skal udgøre en underordnet rolle i forhold til det, det pågældende foretagende (erhvervsvirksomhed, institution, sportsklub m.v.) beskæftiger sig med.

For så vidt angår *punkt 4* bemærkes, at tilknytningen mellem transportøren og de transporterede skal række ud over selve transporten. Der kræves således en *nærmere* tilknytning mellem ejeren/den registrerede bruger eller lejeren og de personer, der befordres. Drejer det sig om f.eks. en sportsklub, bevarer kørslen således alene sin ikkeerhvervsmæssige karakter ved transport af klubbens aktive medlemmer, træneren og eventuelt få andre med nærmere tilknytning til de aktive medlemmer og det pågældende sportsarrangement. Tilsvarende gælder ved andre foreninger.

Ovennævnte kriterier gælder – med de nævnte bemærkninger – både for køretøjer indrettet til befordring af højst 9 personer (inklusive føreren) og køretøjer indrettet til befordring af mindst 10 personer (inklusive føreren).«

På et enkelt punkt er køretøjets størrelse dog afgørende for, hvornår kørslen anses for ikkeerhvervsmæssig. En erhvervsvirksomhed kan således i overensstemmelse med hyrekørselslovens og buslovens forarbejder alene foretage ikkeerhvervsmæssig kørsel med virksomhedens kunder i et køretøj indrettet til befordring

af højst 9 personer (føreren inklusive), forudsat at ovennævnte kriterier i øvrigt er opfyldt.

Offentlig befording af skoleelever og syge-transport anses som hidtil for erhvervmæssig personbefordring.

Samtidig med fastsættelsen af nærværende retningslinjer vil Justitsministeriet ophæve cirkulæreskrivelse af 28. februar 1979 om erhvervmæssig personbefordring.

BO TARP

Justitsministeren
Lovafdelingen

Den 21. maj 1996

NOTAT

om, hvorvidt et forbud mod udlejning uden fører af busser indrettet til over 17 personer vil være ekspropriativt

1. Indledning

Ved skrivelse af 9. maj 1996 har Trafikministeriet anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt et lovbestemt forbud mod udlejning af busser indrettet til over 17 personer vil være ekspropriativt.

Trafikministeriets anmodning er efter det oplyste fremsat på baggrund af, at der i Folketingets Trafikudvalg i forbindelse med behandlingen af trafikministerens forslag til lov om ændring af lov om buskørsel (L 136) er rejst spørgsmål om at indføre et sådant forbud.

Trafikministeriet har præciseret sin henvendelse således, at det påtænkte forbud alene skal omfatte udlejning uden fører af busser indrettet til over 17 personer til brug for ikke-erhvervsmæssig personbefordring.

Med hensyn til begrundelsen for indførelsen af forbudet har Trafikministeriet oplyst, at forbudet navnlig overvejes indført for at tilgodese turistvognmændenes erhvervsøkonomiske interesser.

Trafikministeriet har oplyst, at antallet af busser indrettet til over 17 personer, der ejes af private og anvendes til udlejning, udgør ca. 400-500.

Der foreligger ikke oplysninger om, hvor mange virksomheder der – helt eller delvis – er beskæftiget med udlejning af busser (indrettet til over 17 personer) uden fører.

Det er heller ikke oplyst, om det vil være praktisk muligt for de nævnte virksomheder at omlægge driften fra udlejning af busser (indrettet til over 17 personer) uden fører til andre former for udlejning, f.eks. udlejning med fører.

2. Reglerne om adgangen til at drive busudlejningsvirksomhed og reglerne om adgangen til at benytte lejede busser uden fører til personbefordring

Bestemmelsen i § 1, stk. 1, i næringsloven, jf.

lovbekendtgørelse nr. 185 af 25. marts 1988, er sålydende:

»§ 1. Denne lov gælder for selvstændig næringsvirksomhed som:

- 1) Handlende, håndværker og industridriven-
de.
- 2) Speditør.
- 3) Vognmand.
- 4) Auktionsholder.
- 5) Vekselerer.«

Det fremgår videre af næringslovens § 20:

»§ 20. Ved vognmandsvirksomhed forstås i denne lov befordring af personer eller gods med motorkøretøjer.«

Det antages, at udlejning af motorkøretøjer, herunder busser, uden fører ikke er omfattet af »vognmandsvirksomhed«. Dermed er denne form for virksomhed *fri næring*.

I medfør af færdselsloven er der i bekendtgørelse nr. 172 af 8. maj 1963 fastsat nærmere regler om motorkøretøjer, der udlejes uden fører. Det fremgår af bekendtgørelsens § 1, stk. 1, 1. pkt.:

»§ 1. Motorkøretøjer må kun udlejes uden fører under iagttagelse af reglerne i denne bekendtgørelse.«

Det fremgår videre af bekendtgørelsens § 6:

»§ 6. Et motorkøretøj, der udlejes uden fører, må ikke fremlejes eller *benyttes til erhvervsmæssig befordring af personer*.« (Fremhævet her).

Stk. 2. Politiet kan dog tillade, at et motorkøretøj for en kortere periode udlejes til erhvervsmæssig personbefordring. Sådant udlejning må kun finde sted til en person, der har førerbevis til erhvervsmæssig personbefordring, og hvis hovederhverv er hyrevognskørsel. (. . .) Tilladelsen kan i øvrigt kun meddeles, såfremt den skønnes rimeligt begrundet i leje-rens forhold, f.eks. medens dennes sædvanlige

hyrevogn på grund af reparation er ude af funktion, ...».

Undtagelsen i bestemmelsens stk. 2 synes at bygge på en hovedregel om, at selve udlejningen er forbudt. Dette harmonerer imidlertid dårligt med bestemmelsens stk. 1, hvorefter forbudet ikke angår udlejningen som sådan, men derimod lejerens benyttelse af det lejede motorkøretøj.

Selv om denne inkonsekvens ved affattelsen af bestemmelsen kan give anledning til en vis tvivl, må bestemmelsen dog formentlig forstås med udgangspunkt i hovedreglen, dvs. som et forbud mod benyttelsen og ikke mod selve udlejningen. Udlejeren vil dog eventuelt kunne pådrage sig et ansvar for medvirken til lejerens overtrædelse af forbudet.

Den praktiske virkning af forbudet – uanset at det ikke direkte retter sig mod udlejningen – må antages at være, at der ikke er noget marked for udlejning af motorkøretøjer uden fører til erhvervsmæssig personbefordring.

For at kunne afgøre, om et køretøj, der udlejes uden fører, i det enkelte tilfælde retmæssigt kan benyttes til personbefordring, må der foretages en nærmere afgrænsning af begrebet »erhvervsmæssig personbefordring«.

Det fremgår lov om buskørsel, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 323 af 6. maj 1992, § 1, stk. 1:

»§ 1. Den, der udfører *erhvervsmæssig personbefordring* med et dansk indregistreret motorkøretøj, indrettet til befording af flere end 9 personer, føreren medregnet, skal have tilladelse hertil af Persontrafikrådet. Der kan gives en ansøger flere tilladelser, der gælder for et tidsrum af indtil 8 år.« (fremhævet her).

I tilknytning til loven om buskørsel (og lov om hyrekørsel) har Trafikministeriet udstedt et cirkulære om afgrænsningen af »erhvervsmæssig personbefordring«. Det fremgår af cirkulæret, der trådte i kraft den 1. juli 1992:

»Såfremt følgende kriterier er opfyldt, anses kørslen for *ikkeerhvervsmæssig*:

- 1) Kørslen skal udføres vederlagsfrit
- 2) af den registrerede ejer eller bruger af motorkøretøjet (jf. dog nedenfor bemærkningerne til punkt 2) eller en ansat hos denne og
- 3) skal være led i anden virksomhed, idet der
- 4) udelukkende må befordres personer med nærmere tilknytning til ejeren eller brugeren (jf. dog bemærkningerne nedenfor til

punkt 2 vedrørende kørsel i lejede køretøjer).

For så vidt angår *punkt 1* bemærkes, at passagerernes dækning af udgifter alene til benzin eller olie ikke fratager kørslen dens karakter af vederlagsfri kørsel.

For så vidt angår *punkt 2* bemærkes, at kørsel tillige kan udføres inden for Danmarks grænser i køretøjer, der er lejede. Egentlig privatkørsel (dvs. kørsel med den nærmeste familie) i lejede køretøjer indrettet til befording af højst 9 personer (inklusive føreren) kan som hidtil udføres i Danmark og udlandet.

For så vidt angår *punkt 3* bemærkes, at transporten skal udgøre en underordnet rolle i forhold til det, det pågældende foretagende (erhvervsvirksomhed, institution, sportsklub m.v.) beskæftiger sig med.

For så vidt angår *punkt 4* bemærkes, at tilknytningen mellem transportøren og de transporterede skal række ud over selve transporten. Der kræves således en *nærmere* tilknytning mellem ejeren/den registrerede bruger eller lejer og de personer, der befordres. Drejer det sig om f.eks. en sportsklub, bevarer kørslen således alene sin ikkeerhvervsmæssige karakter ved transport af klubbens aktive medlemmer, træneren og eventuelt få andre med nærmere tilknytning til de aktive medlemmer og det pågældende sportsarrangement. Tilsvarende gælder ved andre foreninger.

Ovennævnte kriterier gælder – med de nævnte bemærkninger – både for køretøjer indrettet til befording af højst 9 personer (inklusive føreren) og køretøjer indrettet til befording af mindst 10 personer (inklusive føreren).«

Trafikministeriets cirkulære afløste Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 28. februar 1979 om erhvervsmæssig personbefordring. Det fremgik af denne cirkulæreskrivelse:

»I tilknytning til ikrafttrædelsen af lov om hyrekørsel og lov om buskørsel fastsætter Justitsministeriet herved efter forhandling med Ministeriet for Offentlige Arbejder følgende nye retningslinjer for afgrænsningen af erhvervsmæssig personbefordring.

1. Afgrænsningen skal foretages ud fra trafikpolitiske hensyn.

Som erhvervsmæssig personbefordring anses:

...

- d) Kørsel, der er omfattet af lov nr. 115 af 29. marts 1978 om buskørsel.

Kørsel, der udføres vederlagsfrit som led i anden virksomhed af ejeren eller f.eks. en ansat hos denne, og hvor der udelukkende befordres personer, som har nærmere tilknytning til den registrerede ejer (bruger) af bilen, er ikke omfattet af loven om hyrekørsel eller loven om buskørsel. (Fremhævet her).

2. Som eksempler på anvendelsen af disse retningslinjer kan nævnes:

- a) En institution (f.eks. en skoles eller plejehjems) kørsel med elever anses *ikke* for erhvervmæssig personbefordring, når . . . , institutionen ejer bilen, . . .
- b) En erhvervsvirksomheds kørsel med personale anses *ikke* for erhvervmæssig personbefordring, når . . . , virksomheden ejer bilen, . . .
- c) en erhvervsvirksomheds kørsel med kunder anses *ikke* for erhvervmæssig personbefordring, når . . . , virksomheden ejer bilen, . . .
- d) En forenings kørsel med medlemmer anses normalt for erhvervmæssig personbefordring. Dette gælder dog ikke f.eks. en sportsforenings kørsel med aktive medlemmer, der skal deltage i et sportsstævne, hvis kørslen skal ske vederlagsfrit og foreningen ejer bilen.«

Selv om de nævnte cirkulærer er udstedt i tilknytning til lov om buskørsel og lov om hyrekørsel, har den foretagne afgrænsning mellem erhvervmæssig og ikkeerhvervmæssig personbefordring også haft betydning for rækkevidden af forbudet i bekendtgørelse nr. 172 af 8. maj 1963.

Indtil den 1. juli 1992 blev personbefordring med et lejet køretøj således anset som erhvervmæssig personbefordring. Dette indebar bl.a., at lejede busser i almindelighed ikke måtte benyttes til personbefordring. Virkningen heraf var, at der ikke var noget marked for udlejning af busser.

Dette blev ændret ved ikrafttrædelsen af Trafikministeriets cirkulære af 1. juli 1992, hvor der skete en udvidelse af begrebet »ikkeerhvervmæssig personbefordring«, således at det herefter – under de i øvrigt i cirkulæret nærmere angivne betingelser – også omfattede befordring i lejede køretøjer (inden for Danmarks grænser).

Et forbud mod udlejning af større busser vil således indebære, at man for disse bussers vedkommende reelt vil vende tilbage til den retstilstand, der gjaldt før den 1. juli 1992.

3. Grundlovens § 73

Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

»§ 73. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.«

3.1. De beskyttede rettigheder

Det er almindeligt antaget, at udtrykket »ejendom« i grundlovens § 73 skal forstås i vid betydning. Bestemmelsen beskytter således ikke alene ejendomsretten, men også begrænsede rettigheder som f.eks. brugsrettigheder, lejerettigheder og servitutrettigheder.

Det er ligeledes almindeligt antaget, at bestemmelsen ikke alene beskytter rettigheder af privatretlig karakter, men også særlige rettigheder af erhvervmæssig karakter stiftet på offentligt grundlag, f.eks. næringsrettigheder, jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 648 f. og Henrik Zahle, Dansk Statsforfatningsret 3, Menneskerettigheder (1989), side 120 f.

Endvidere kan erhvervmæssig virksomhed, der udøves *uden* grundlag i en særlig tilladelse eller lignende med hjemmel i lov eller aftale, efter omstændighederne være omfattet af beskyttelsen, jf. Henrik Zahle, a.st., side 122 f., og UFR 1980, side 955 Ø.

I den nævnte sag havde en kreds af danske forretningsfolk i sommeren 1971 stiftet et selskab (Greendane A/S) med bl.a. det formål at foretage fragtsejlad mellem Danmark og Grønland. Januar 1972 påbegyndtes sejladsen med et chartret fragtskib. Ved lov nr. 324 af 13. juni 1973 blev der imidlertid indført forbud mod søtransport af gods til og fra Grønland. Selskabets rederivirksomhed beroede ikke på nogen særlig tilladelse, men var en udnyttelse af det forhold, at adgangen til at foretage fragtsejlad mellem Danmark og Grønland havde være fri siden ophævelsen af Den kongelige grønlandske Handels monopol med hensyn til handel og besejling, jf. lov nr. 277 af 27. maj 1950.

Sagsøgeren (Greendane A/S) gjorde i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der forelå en rettighed, der var beskyttet af grundlovens § 73, gældende:

»...det er antaget i lovgivning og retspraksis, at næringsrettigheder, hvad enten disse beror på egentlige næringsprivilegier og rettigheder i henhold til bevillinger eller på et almindeligt næringsbrev, som udstedes til enhver, der opfylder næringslovens betingelser, er omfattet af ejendomsbegrebet i grundloven § 73 og derfor beskyttet mod tvangsindgreb efter reglerne om ekspropriation. Det er også almindeligt antaget, at beskyttelsen tillige omfatter almindelig fri næring, der udøves uden offentlig tilladelse, idet det henset til de elementære betingelser, der af ordensmæssige grunde kræves for at få næringsbrev, må være ligegyldigt, om næringen udøves i henhold til særlig adkomst eller ikke...«

Heroverfor gjorde sagsøgte (Ministeriet for Grønland) bl.a. gældende:

»...at der hverken i lovgivningen eller retspraksis er holdepunkter for at antage, at en næring, hvortil der ikke kræves særlig tilladelse, er beskyttet af grundlovens § 73. Sagsøgeren har ikke som følge af ophævelsen af Den kgl. grønlandske Handels monopol i 1951 fået særlig adkomst til besejling af Grønland, hvor der nu var fri næring, jf. næringslovens § 1 (dengang lov nr. 212 af 8. juni 1966)...«

Landsrettens flertal tilsluttede sig sagsøgerens standpunkt. Den dissenterende dommer anså ikke den af sagsøgeren drevne rederivirk-somhed for – under de foreliggende omstændigheder – at være beskyttet af grundlovens § 73. Denne dommer udtalte dog følgende om rettighedsbegrebet:

»...at der vel kan tænkes tilfælde, hvor en erhvervsvirksomhed, hvortil der ikke kræves offentlig næringsstilladelse, kan have krav på erstatning, hvis virksomheden forbydes som led i en statsmonopolisering, men at det, når loven ikke hjemler en særlig billighedserstatning, må være en forudsætning for kravets anerkendelse, at næringsudøvelsen er således konsolideret, at den som en velerhvervet formuerettighed er omfattet af grundlovens ejendomsbegreb. Denne status findes sagsøgerens rederivirk-somhed ikke at have opnået, hvorved navnlig henses til virksomhedens kortvarige eksistens...«

Dommen giver således støtte for det synspunkt, at erhvervsmæssig virksomhed, der udøves uden grundlag i en særlig tilladelse eller lignende med hjemmel i lov eller aftale, efter omstændighederne er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 73.

3.2. De ekspropriative indgreb

Det er ikke ethvert indgreb i en rettighed, der er beskyttet af grundlovens § 73, som indebærer ekspropriation.

Det er i den statsretlige litteratur almindeligt antaget, at lovgivningsmagten uden at komme i strid med princippet om ejendomsrettens beskyttelse kan regulere ejendomsrettens udnyttelse. Lovgivningsmagten kan således erstatningsfrit opstille almindelige regler om begrænsninger i borgernes råden over, hvad de ejer, jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 405.

Afgrænsningen mellem på den ene side de indgreb, der udgør afståelse i grundlovens forstand, og på den anden side de indgreb, der alene indebærer en regulering af ejendomsrettens udøvelse, og som ejeren derfor må affinde sig med uden erstatning, kan imidlertid være vanskelig at drage.

Det er i nyere retspraksis og teori almindeligt antaget, at afgørelsen af, om et indgreb er ekspropriativt, må bero på *et samlet skøn* over indgrebets beskaffenhed, jf. Alf Ross, a.st., side 666 ff., Henrik Zahle, a.st., side 126 ff., og Erik Riis i UfR 1987 B, side 285 f. Blandt de momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, peges navnlig på følgende: Indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder, om det rammer mange eller få rettighedshavere), indgrebets intensitet, om indgrebet angår fremtidig eller aktuel råden, og om indgrebet går ud på at overføre ejendomsret fra rettighedshaveren til en anden eller på tilintetgørelse af rettigheden eller af ejerens råden over denne. I vurderingen kan endvidere indgå lovgivningspraksis på området.

I vurderingen må også indgå, med hvilken intensitet den pågældende rettighed er beskyttet. Det er i retspraksis antaget, at der ikke (nødvendigvis) foreligger et ekspropriativt indgreb i tilfælde, hvor en hidtil lovlig erhvervsaktivitet er blevet helt forbudt, eller hvor en regulering af et erhvervsforhold indebærer, at en

næringsdrivende må ophøre med sin virksomhed, jf. UfR 1918, side 953 H og UfR 1962 side 276 H.

Såfremt formålet med at forbyde en bestemt form for virksomhed er at opbygge et statsligt monopol, og såfremt kun få virksomheder vil blive ramt af forbudet, vil der dog kunne foreligge ekspropriation, jf. den ovenfor gengivne afgørelse i UfR 1980, side 955 Ø.

4. Justitsministeriets overvejelser om, hvorvidt et forbud mod udlejning uden fører af busser indrettet til over 17 personer vil være ekspropriativt

4.1. Det påtænkte forbud skal efter det oplyste alene angå udlejning af busser indrettet til over 17 personer uden fører.

Et sådant forbud vil indebære, at den udlejningsvirksomhed, der blev adgang til at drive med virkning fra den 1. juli 1992, for større bussers vedkommende må ophøre igen.

Retten til at drive erhverv med udlejning af busser må for eksisterende udlejningsvirksomheders vedkommende anses for en rettighed, der er beskyttet af grundlovens § 73. Det påtænkte forbud retter sig således mod »ejendom«, der er beskyttet af grundlovens § 73.

4.2. Kerneområdet for ekspropriative indgreb er tilfælde, hvor en ejer tilpligtes at afstå (overføre) ejendom til det offentlige, således at ejendomsretten overgår fra den hidtidige ejer til det offentlige, uden at transaktionen har karakter af frivilligt salg.

Området for ekspropriation er dog ikke begrænset hertil. Der kan efter omstændighederne også foreligge tvungen afståelse, selv om der ikke foreligger en ejendomsovergang, jf. Henrik Zahle, a.st., side 133 f. Dette kan f.eks. tænkes i tilfælde, hvor rettighedshaveren pålægges sådanne begrænsninger i adgangen til at råde retligt eller faktisk over sin ejendom, at det reelt må sidestilles med en afgivelse af rådigheden til det offentlige med økonomisk tab til følge.

Som ovenfor nævnt er det imidlertid ikke ethvert indgreb i en rettighed, der er beskyttet af grundlovens § 73, som indebærer ekspropriation.

Som udgangspunkt vil en generel regulering af en virksomhed, der er undergivet fri næring, ikke indebære ekspropriation. Fastsættelse af generelle betingelser for udøvelse af udlejningsvirksomhed med busser kan således ikke i almindelighed antages at indebære et ekspropriativt indgreb. Dette gælder, selv om reguleringen også omfatter et forbud mod nærmere bestemte aktiviteter, i hvert fald i tilfælde, hvor reguleringen er båret af saglige, almene hensyn, og hvor ordningen ikke har til formål at etablere et statsligt monopol, jf. den ovenfor omtalte dom i UfR 1980, side 955.

Som nævnt ovenfor under pkt. 1 foreligger der ikke for Justitsministeriet oplysninger om, hvilken virkning det påtænkte forbud konkret vil få for de eksisterende udlejningsvirksomheder. Er der virksomheder, som har investeret i tillid til den frihed til udlejning, der blev etableret den 1. juli 1992, og som vil blive påført et økonomisk tab i anledning af forbudet, kan det ikke udelukkes, at indgrebet vil virke så intensivt, at der kan rejses spørgsmål om ekspropriation. Dette gælder navnlig, hvis det lægges til grund, at forbudet overvejende er begrundet i hensynet til turistvognmændenes erhvervsøkonomiske interesser og ikke trafiksikkerhedsmæssige hensyn.

4.3. Sammenfattende finder Justitsministeriet, at mest taler for, at et forbud, der forbyder udlejning af busser indrettet til over 17 personer uden fører, ikke i almindelighed vil være ekspropriativt.

På det foreliggende grundlag vil det imidlertid ikke kunne udelukkes, at forbudet vil kunne ramme nogle eksisterende udlejningsvirksomheder så intensivt, at der vil kunne rejses spørgsmål om ekspropriation, medmindre der fastsættes en særlig overgangsordning f.eks. således, at eksisterende virksomheder kan fortsætte udlejning i en passende periode i forhold til de foretagne investeringer.