

28 DEC. 1993

Kommunalbestyrelsen  
Aarup Kommune  
Rådhuset, Indre Ringvej 2  
5560 Aarup

2. kommunekontor  
1993/1121/499-1  
hw

2) Tilsynsrådet for Fyns Amt

3) DSB

4) Økonomisk afdeling

5) HUSK

6) RESUMÉ

} se breve af 30/12-93. 74

I brev af 13. juli 1993 har Aarup Kommune anmodet Indenrigsministeriet om at tage stilling til, om kommunen lovligt kan opføre en kommunal stationsbygning.

Af kommunens brev fremgår bl.a. følgende:

"I forbindelse med DSB's nedprioritering af stationsbygninger i mindre stationsbyer har konsekvensen for Aarup Kommune været den, at den eksisterende og udtjente bygning nu er revet ned og erstattet af et mindre billetsalg og læskure.

Det bevirker naturligvis stærkt forringede ventemuligheder for de rejsende.

Derfor har Aarup Kommunalbestyrelse besluttet at opføre en kommunal stationsbygning netop for at forbedre faciliteterne for de rejsende til og fra kommunen.

Aarup Kommune er af den opfattelse, at etablering og vedligeholdelse af stationsbygninger bør være en statslig opgave, men samtidig også af den formening, at opgaven skal løses uanset om staten ikke længere ønsker dette.

Aarup Kommune vil derfor opfatte en stationsbygning som en bygning indeholdende faciliteter for almenvellet og bestemt en bygning der skal forefindes i en by som Aarup. Vi ønsker ikke at

stille så ringe rejseforhold til rådighed for kommunens borgere og gæster som de i dag eksisterende.

Herudover opfatter Aarup Kommune en stationsbygning som den eneste rigtige afslutning på kommunens centrale bybillede."

Aarup Kommune ansøgte ved brev af 21. april 1993 Indenrigsministeriet om dispensation fra lånerammen for 1993 til optagelse af lån på 2,5 mio. kr. til finansiering af opførelse af ovennævnte stationsbygning. I brevet oplyste Aarup Kommune bl.a., at der var indgået aftale om foreløbig udlejning til DSB.

Ministeriet meddelte i brev af 7. juni 1993, at dispensation kun kunne meddeles, såfremt Tilsynsrådet for Fyns Amt fandt, at Aarup Kommune lovligt kunne opføre den pågældende stationsbygning med henblik på udlejning til DSB.

Tilsynsrådet har i brev af 9. juli 1993 til Aarup Kommunalbestyrelse bl.a. udtalt følgende:

"I skrivelse af 16. juni 1993 har kommunalbestyrelsen oplyst, at kommunalbestyrelsen har vedtaget at opføre en kommunal stationsbygning i Aarup.

....

I denne anledning skal man meddele, at det efter tilsynsrådets opfattelse ikke er en kommunal opgave at bidrage til løsning af opgaver, som henhører under statslige myndigheder, medmindre der foreligger lovhjemmel hertil.

Da anlægsarbejder i forbindelse med statsbanernes drift, herunder opførelsen af stationsbygninger, er en opgave, der henhører under statslige myndigheder, er tilsynsrådet på grundlag af de foreliggende oplysninger af den opfattelse, at kommunalbestyrelsen ikke lovligt kan vedtage at opføre den pågældende stationsbygning med henblik på udlejning til DSB."

I brevet af 13. juli 1993 til Indenrigsministeriet har Aarup Kommune til tilsynsrådets udtalelse bl.a. anført følgende:

"Det betyder umiddelbart, at på trods af Aarup Kommunes store ønske om forbedring af forholdene for de rejsende til og fra Aarup Kommune samt på trods af kommunens vilje til at løse problemet lokalt, er dette ikke muligt alene på grund af en tidligere praktiseret opgavefordeling mellem stat og kommune, hvor staten ikke længere nu ønsker at varetage denne opgave.

I praksis betyder det, at Aarup Kommunes borgere må affinde sig med et læskur i forbindelse med togrejser samt at Aarup by munder ud i et åbent baneterræn direkte fra hovedgaden."

Som meddelt i indenrigsministerens brev af 22. juli 1993 til borgmester Gunnar Lund anmodede Indenrigsministeriet ved brev af 19. juli 1993 Tilsynsrådet for Fyns Amt om en udtalelse i sagen. Ved påtegning af 22. juli 1993 på Indenrigsministeriets brev har Tilsynsrådet for Fyns Amt anført, at tilsynsrådet kan henholde sig til sin udtalelse af 9. juli 1993.

Indenrigsministeriet har den 5. oktober 1993 efter telefonisk anmodning modtaget den i Aarup Kommunes brev af 21. april 1993 omtalte aftale om foreløbig udlejning af stationsbygningen til DSB. Af kontrakten, der er underskrevet den 14. januar 1993, mellem DSB stationschefen på Fyn og Aarup Kommune om kommunens udførelse af jernbaneforretninger m.m. på Aarup station med bilag fremgår bl.a. følgende:

"paragraf 1

DSB giver kommunen ret til at foretage de i bilag 1 nævnte jernbaneforretninger. Jernbaneforretningerne udføres i overensstemmelse med DSBs regler og anvisninger. Kommunen stiller egnede lokaler til rådighed.

...

Jernbaneforretningerne udføres i det i bilag 1 anførte tidsrum.

...

paragraf 2

For sine ydelser efter denne kontrakt modtager kommunen fra DSB den i bilag 1 nævnte betaling.

...

paragraf 4

DSB leverer vederlagsfrit de til udførelse af jernbaneforretningerne nødvendige billetter, blanketter og tryksager m m samt en EDB-terminal til billetsalg efter nærmere aftale mellem parterne. Indtil billetterne er solgt af kommunen forbliver de DSBs ejendom.

...

paragraf 5

Kommunen er overfor DSB ansvarlig for det tab, som måtte følge af fejl eller forsømmelser fra salgspersonalets side. Dette gælder dog ikke for så vidt angår brand, indbrud og røveri.

For bortkomne, stjålne eller på anden måde manglende billetter m m skal kommunen på DSBs forlangende tilsvare den ordinære pris for hver manglende billet m m.

...

Ligeledes er kommunen ansvarlig for det tab, der opstår, hvis der ved udstedelsen af en billet opkræves for lav en pris.

paragraf 6

De medarbejdere/forpagter, der skal udføre jernbaneforretninger, skal inden tiltræden eller snarest muligt derefter gennemgå en uddannelse ved DSB.

Kommunen er i øvrigt forpligtet til at lade de medarbejdere/forpagter, der udfører jernbaneforretninger, gennemgå de uddannelser, DSB finder nødvendige."

Af bilag 1 til kontrakten fremgår bl.a. følgende:

"paragraf 1

DSB giver Aarup kommune ret til at foretage følgende jernbaneforretninger:

- billetsalg, kortsalg og pladsreservering
- opgørelse af DSB - kassen.

paragraf 2

DSB leverer et EDB-system for salg af billetter og kort, pladsreservering samt kundeoplysninger.

EDB systemet benævnes ROSA.

...

En evt flytning skal foretages af Fa. Siemens Nixdorf Informationssystemer A/S og udgiften afholdes af Aarup kommune

...

DSB afholder omkostninger til:

- levering og installation af ROSA-terminal, der forbliver DSBs ejendom.
- farvebånd, rensmidler og øvrige forbrugsartikler til terminalen.

- billetformularer, der må kun anvendes billetformularer leveret af DSB
- teknisk service der foretages af Siemens Nixdorf A/S.

...

- etablering og drift af offentlig datalinie til en af DSB anvist Targonmaskine.

...

### paragraf 3

DSB yder for salg af de i ovennævnte paragraf 1 anførte billetter m m 10% i provision af omsætningen.

### paragraf 4

Stationens åbningstid fastsættes indtil videre til:

6.45 - 14.10 søgne mandage - fredage  
Anden åbningstid kan aftales.

### paragraf 5

DSB yder et fast årligt tilskud på for tiden 65.000 kr., der pristalsreguleres pr. 01.07 første gang den 01.07.94 - til dækning af:

- lokaleleje
- vedligeholdelse
- ejendomsskat
- rengøring

Dækning af:

- vandafledningsafgift
  - el
  - varme
  - vand
  - telefon
- beregnes efter forholdstal.

### paragraf 6

DSB forpligter sig til for et tidsrum fra kontraktens indgåelse:

- og i mindst 5 år at yde den i paragraf 3 anførte provision på 10% af omsætningen
- og i mindst 5 år at yde det i paragraf 5 anførte faste årlige tilskud på 65.000 kr.

Parterne er enige om at genforhandle kontrakten inden udløbet af den 5 års periode, såfremt omsætningen viser en positiv trend."

Indenrigsministeriet anmodede herefter ved brev af 7. oktober 1993 Aarup Kommunalbestyrelse om en nærmere redegørelse for baggrunden for og indholdet af aftalen med DSB under henvisning til, at sagens faktiske omstændigheder syntes at være anderledes end tidligere oplyst.

Aarup Kommunalbestyrelse har ved brev af 14. oktober 1993 med bilag besvaret ministeriets anmodning. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

"DSB's billetsalg foregår i øjeblikket fra en midlertidig opstillet skurvogn. Denne skurvogn fjernes, når billetsalget kan foregå fra den projekterede bygning. De opstillede læskure langs de to perroner er af permanent karakter og af karakter og kvalitet som normalt for tilsvarende opstillede læskure af DSB.

...

DSB ønskede i 1986 at undersøge kommunens holdning til en nedrivning af daværende stationsbygning med tilhørende lejlighed samt nedrivning af pakhús. I forbindelse hermed udarbejdede DSB forslag til en mindre stationsbygning.

I møde den 10. oktober 1990 meddelte DSB kommunen, at DSB ikke ønskede at investere i en ny stationsbygning til erstatning for den daværende stationsbygning. På baggrund heraf blev i samme møde formuleret et økonomisk grundlag for en bygning, som skulle indeholde ventesal, toilet m.v. samt billetsalg fra et erhvervsareal (butik e.lign.) i tilknytning hertil.

Idegrundlaget er således, at der etableres et butiks-/salgsareal, hvis indehaver (forpagter) samtidigt forestår billetsalg, DSB-rådgivning samt har det daglige tilsyn med ventesal og toiletter m.v. Forpagtningskontrakten med Aarup kommune udformes i overensstemmelse hermed.

...

Den projekterede bygning består af to mindre bygninger forbundet ved et overdækket areal. I den ene bygning etableres et offentligt toilet i forbindelse med en ventesal, der forudsættes benyttet af såvel togpassagerer til DSB som passagerer til de regionale og lokale busruter, der fortsat har holdeplads på Stationsvej. Der er holdeplads for 2 regionale (amtslige) busruter og for 3 lokale (primærkommunale) busruter.

Det offentlige toilet forudsættes samtidig at kunne benyttes af befolkningen generelt, idet der er behov for et offentligt toilet i den nordlige del af forretningsgaden - Bredgade.

I den anden del af bygningen etableres et erhvervsareal, der påregnes udlejet/forpagtet ud m.h.t. butiksdriфт,

forretning/kiosk e.lign. I forbindelse med dette lejemål forventes indgået aftale med forpagteren om billetsalg for DSB.

Der er således kun tale om en delvis udlejning til DSB, idet en del af bygningen udlejes til anden side og andet formål. Det kan anføres, at Aarup kommune overvejer at søge et turistkontor indpasset i bygningen, evt. i forbindelse med erhvervslejemålet.

...

En evt. opsigelse af aftalen med DSB forventes ikke at ændre den ... nævnte udnyttelse iøvrigt, bortset fra, at det økonomiske grundlag bliver forringet.

...

Forpagtningsafgiften fra erhvervslejemålet samt den indgående aftale med DSB vedr. ventesalsfaciliteterne m.v. forventes at dække hovedandelen af driftsudgifterne. Den resterende udgift er kommunens andel for etablering og drift af et offentligt toilet, der kan benyttes af passagerer til busdriften samt besøgende til forretningslivet i den nordlige del af Bredgade."

DSB har den 20. december 1993 over for Indenrigsministeriet oplyst, at der ikke i den lovgivning, som henhører under Trafikministeriet, er hjemmel til, at en kommune kan opføre en stationsbygning til hel eller delvis brug for DSB eller kan påtage sig at udføre visse jernbaneforretninger m.m. for DSB. DSB har endvidere oplyst, at aftaler af den omhandlede karakter ikke vil påvirke planlægningen og prioriteringen af togdriften, og at sådanne aftaler ikke i øvrigt giver anledning til bemærkninger.

DSB er ikke i besiddelse af oplysninger om, hvorvidt de enkelte regionale afdelinger af DSB har indgået aftaler som den foreliggende med andre kommuner, men er bekendt med, at der i visse tilfælde er indgået aftaler med private om leje af stationsbygninger og udførelse af jernbaneforretninger.

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådenes udtalelser. Ministeriet tager derfor normalt kun sager op til vurdering, hvis ministeriet har grund til at

antage, at den retsopfattelse, tilsynsrådene har givet udtryk for, er urigtig eller hviler på et urigtigt, faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Da lovgivningen om DSB som anført ikke omhandler kommuners adgang til at opføre en stationsbygning til hel eller delvis brug for DSB eller kommuners adgang til at udføre jernbaneforretninger m.m. for DSB, skal spørgsmålet om, hvorvidt Aarup Kommune kan påtage sig de omhandlede opgaver, afgøres efter de almindelige retsgrundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse.

Der er i teorien en vis uenighed om, i hvilken udstrækning der kan sluttes modsætningsvis fra det forhold, at en opgave ved lov er henlagt til et bestemt administrativt niveau - staten, amtskommunerne eller kommunerne - til, at andre administrative niveauer ikke kan påtage sig eller yde tilskud til den omhandlede opgave, jf. således bl.a. Haagen Jensen, Kommunalret, 1972, s. 42, note 6, Harder, Dansk kommunal forvaltning II, Opgaver og tilsyn, 1979, s. 57, og Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, s. 231-232.

Det er dog en udbredt opfattelse, at der bør udvises tilbageholdenhed med at afgrænse kommunernes ulovbestemte opgaver udelukkende ved sådanne modsætningsslutninger. Afgrænsningen bør i stedet ske ved en afvejning af på den ene side de hensyn, som må antages at have ligget til grund ved fordelingen af opgaver mellem de tre administrative niveauer og på den anden side den kommunale interesse, som konkret begrundet kommunens ønske om at påtage sig opgaven, jf. Haagen Jensen, Kommunalret, 1972, s. 58-59, Garde og Mathiassen, Kommunalret, 1991, s. 35-36, og Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, s. 237.

Den i lovgivningen fastsatte fordeling af opgaver mellem stat, amtskommuner og kommuner er udtryk for en afvejning af, hvilke niveauer der er bedst egnede til at løse opgaverne. Ved valg af niveau vil der fra lovgivningsmagtens side endvidere normalt være foretaget en mere eller mindre eksplicit tilkendegivelse af, hvilke hensyn der skal varetages i forbindelse med løsningen



af en opgave - lokale interesser, regionale interesser eller overordnede landspolitiske interesser. De hensyn, som ligger bag fordelingen af opgaver, kan ikke tilsidesættes ved aftaler mellem offentlige myndigheder, jf. bl.a. Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver og Tilsyn, 1979, s. 55ff.

En generel adgang for kommunerne til at påtage sig eller yde tilskud til løsningen af statslige opgaver i videre omfang end reguleret i lovgivningen ville endvidere kunne medføre uhenigtsmæssig konkurrence kommunerne indbyrdes om at tilbyde statslige institutioner gunstige etablerings- eller andre vilkår. Hertil kommer, at en sådan generel adgang i almindelighed ville indebære betydelig risiko for, at den statslige opgavevaretagelse (prioritering af udgiftsområder, placering af institutioner m.v.) blev påvirket af mulighederne herfor. En sådan påvirkning vil set ud fra en overordnet synsvinkel typisk ikke være ønskelig. Kommunal medfinansiering af statsopgaver ville desuden stride mod hensynet til, at de reelle udgifter til statens drifts- og anlægsopgaver skal fremgå af bevillingslovene.

Det kan endelig anføres, at kommunale tilskud til varetagelse af statslige opgaver ville indebære, at kommunens borgere ville komme til at betale for den samme ydelse over både kommuneskatten og statsskatten.

Det er på denne baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage eller yde økonomisk tilskud til varetagelsen af opgaver, som det efter lovgivningen udelukkende påhviler statslige myndigheder at løse.

Kommuner kan således som udgangspunkt heller ikke indgå samarbejdsaftaler med en statslig institution om kommunal medvirken til udførelse af statslige opgaver, idet der også i sådanne tilfælde vil være tale om varetagelse af statslige opgaver.

Ministeriet finder ikke, at et eventuelt kommunalt ønske om at opretholde en statslig service for kommunens borgere i sig selv

kan antages at være tilstrækkeligt til at fravige nævnte udgangspunkt.

Derimod vil forholdet kunne være anderledes i tilfælde, hvor en kommune - samtidig med at opretholde en statslig servicefunktion til gavn for kommunens borgere - får mulighed for at varetage en kommunal opgave mere hensigtsmæssigt ved at samarbejde med staten; f.eks. ved samdrift af et postkontor og et folkebibliotek. Der kan i så fald foreligge en sådan særlig kommunal interesse i en samarbejdsaftale, at kommunen af den grund lovligt kan indgå denne.

For at en samarbejdsaftale i et sådant tilfælde kan anses for lovlig, må det dog efter ministeriets opfattelse ydermere være en betingelse, at aftalen ikke indebærer, at kommunen yder økonomisk støtte til staten. De samlede udgifter, der er forbundet med gennemførelsen af samarbejdsaftalen, skal derfor fordeles mellem kommunen og staten i forhold til de kommunale og statslige opgavers andel af udgifterne.

Kommuner antages endvidere at kunne medvirke ved afholdelse af udgifter til statslige byggeprojekter, hvis der foreligger en særlig kommunal interesse vedrørende bygningens beliggenhed, udseende eller indretning. En kommune vil således f.eks. kunne yde tilskud til facadebeklædning af en statslig bygning, hvis tilskuddet ydes for at opnå en arkitektonisk helhedsvirkning af byens torv eller hovedgade. Da kommunen som nævnt ikke kan yde støtte til staten, vil det dog være en forudsætning for, at et sådant tilskud kan anses for lovligt, at tilskuddet ikke overstiger de samlede merudgifter, som det statslige byggeprojekt påføres som følge af det kommunale ønske.

Indenrigsministeriet må på baggrund af de oplysninger, som Aarup Kommune har fremsendt til ministeriet, lægge til grund, at opførelse af den omhandlede stationsbygning ikke sker med henblik på at tilgodese DSB's interesser.

Ministeriet har endvidere lagt til grund, at tilvejebringelsen af stationsbygningen - udover genetablering af en statslig servicefunktion - i væsentlig udstrækning tjener kommunale formål; tilvejebringelse af en arkitektonisk helhed i Aarup bymidte, tilvejebringelse af faciliteter for buspassagerer, og etablering af offentlige toiletter. Det tilføjes, at ministeriet for så vidt angår de erhvervslokaler, som ønskes etableret i stationsbygningen, har forudsat, at der alene vil være tale om lokaler til kommunal virksomhed eller om udlejning af lokaler til virksomhed, som må anses for en naturlig del af en kommunal stationsbygning, således at tilvejebringelse af de omhandlede lokaler kan anses for et accessorium til tilvejebringelse af ventesalsfaciliteterne.

Det er på denne baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at Aarup Kommune lovligt kan opføre den omhandlede stationsbygning til de angivne formål. Ministeriet har herved lagt til grund, at der ikke består et klart misforhold mellem den leje m.v., som DSB forudsættes at betale til kommunen for brug af stationsbygningen og den andel af bygningen, som DSB skal benytte, og at der således ikke ydes et kommunalt tilskud til DSB.

Ifølge aftalen mellem Aarup Kommune og DSB skal kommunen desuden foretage visse jernbaneforretninger, herunder salg af billetter m.v. for DSB. Aarup Kommune modtager for dette salg 10 % af omsætningen i provision. Kommunen har i følge det oplyste ret til at overlade varetagelsen af jernbaneforretningerne til en eventuel forpagter af erhvervslokalerne. Det er dog fortsat Aarup Kommune, som er ansvarlig for opgavernes udførelse over for DSB.

Det er efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke en kommunal opgave at forestå salg af billetter m.v. for DSB i den foreliggende situation. Ministeriet har herved lagt vægt på, at kommunens udførelse af den omhandlede opgave ikke ses at sikre bedre muligheder for rationel løsning af en kommunal opgave. Denne del af samarbejdsaftalen består således udelukkende i, at kommunen påtager sig at udføre eller få udført en opgave for staten. Hertil kommer, at aftalens bestemmelser om DSB's honorering af

kommunen ikke sikrer, at kommunen ikke yder tilskud til opgavens varetagelse.

En mulig løsning kunne efter Indenrigsministeriets opfattelse være, at DSB uden kommunens medvirken indgik en aftale med en forpagter af stationens erhvervslokaler om, at denne forestod de i aftalen nævnte jernbaneforretninger.

Såfremt den omhandlede aftale med DSB ændres for så vidt angår det nævnte spørgsmål om varetagelse af visse jernbaneforretninger, således at Aarup Kommune lovligt kan deltage i samarbejdet med DSB, er Indenrigsministeriet indstillet på at meddele den dispensation fra lånerammen, som kommunen har ansøgt ministeriet om i forbindelse med den påtænkte opførelse af stationsbygningen.

Kopi af dette brev er tilsendt Tilsynsrådet for Fyns Amt og DSB.

Med venlig hilsen

Grethe Løgstrup