



04-11-2013

Bilag 2 – juridisk baggrundsnotat om administrationsordningen for cykeltaxier

Sagsnr.
2013-0230154

Hjemmel for tildeling af plads til cykeltaxier i København er vejlovens § 102¹, privatvejslovens § 66² og kommunens ejendomsret til de kommunale parker sammenholdt med kommunalfuldmagten.

Dokumentnr.
2013-0230154-7

Bestemmelserne i vejlovens § 102 og privatvejslovens § 66 er afgørelseskompetencer. Bestemmelserne medfører, at kommunen ved modtagelse af ansøgninger er forpligtet til at vurdere, om placeringen af f.eks. en bod eller lignende konkret er foreneligt med hensynet til vejens formål (såkaldte vejformål), primært som færdsels- og trafikareal, men blandt andet også hensyn til vejens æstetik, renhold, miljø, til naboerne og til funktionen som opholdsareal. Vurderingen skal altid foretages i forhold til ansøgningens indhold (tid, sted og karakteren af det ansøgte).

Sagsbehandler
Anders Hess Ahrensbach

Vejloven (og privatvejsloven) giver ikke hjemmel til, at kommunen kan vedtage ufravigelige regler for behandlingen af sådanne ansøgninger. Tværtimod medfører den forvaltningsretlige grundsætning om, at skøn ikke må sættes under (en intern) regel, at ufravigelige regler er ulovlige. Kommunens politiske niveau må derfor enten selv foretage sagsbehandlingen ud fra de lovlige kriterier – hvilket som oftest på grund af det store antal ansøgninger vil være upraktisk – eller delegerer kompetencen til forvaltningen; eventuelt suppleret med generelle retningslinjer, som forvaltningen kan ”sigte efter”, når den udøver sit skøn i forbindelse med sagsbehandlingen.

Forvaltningen har i kraft af det almindelige over-underordningsforhold pligt til at vægte vejformålene således, at de så vidt muligt harmonerer med sådanne politiske vedtagelser. Retningslinjerne er derfor både vejledende og bindende i den forstand, at de er retningsgivende for det skøn, som forvaltningen skal udøve.

Ordningen for cykeltaxier i København:

Den eksisterende ordning for cykeltaxier i København, som har været gældende siden 1. januar 2013, bygger primært på, at alle efter ansøgning kan opnå tilladelse til at anvende de dertil dedikerede cykeltaxiholdpladser i Københavns Indre By (området inden for Voldgaderne og Havneløbet) til at søge efter kunder med en cykeltaxi. Herudover er der i tilladelserne fastsat generelle vilkår for, hvorledes cykeltaxierne skal placeres, når der søges efter kunder uden for Indre By.

Byliv

Njalsgade 13
2300 København S

E-mail
ahl@erhverv.kk.dk

EAN nummer
5798009493149

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1048 af 3. november 2011 med senere ændringer.

² Lov nr. 1537 af 21. december 2010 med senere ændringer.

Ordningen er en tilladelsesordning. Der er ikke tale om en retsforskrift med forbud mod andre placeringer end de tilladte, idet et sådant forbud ville stride mod den forvaltningsretlige grundsætning om, at skønnet ikke må sættes under (en intern) regel. Hvis en cykeltaxi placerer sig på en anden måde, end den der er opnået tilladelse til, så er der tale om et brud på vilkårene i tilladelsen. I givet fald må det vurderes konkret, om der er tale om en overtrædelse, der giver anledning til håndhævelsesskridt (se nedenfor om håndhævelse).

I 2013 er hovedparten af de tilladelser, som forvaltningen har udstedt, udstedt til cykeltaxiudlejningsfirmaer, som herefter har indgået aftale med privatpersoner om kørsel af de enkelte cykeltaxier.

Råderum for ændringer i ordningen for cykeltaxier med henblik på reduktion af antallet i Indre By:

Ordningen for cykeltaxier vil kunne ændres således, at området for Indre By indskrænkes til alene at omfatte de gader og pladser, hvor der er stærk konkurrence om vejarealet – i praksis det samme område, som går under betegnelsen Rød Zone i forbindelse med mobilt gadesalg.

I en sådan ordning vil der kunne gennemføres en faktisk antalsbegrænsning af cykeltaxier, der søger hyre på de centrale steder i Indre By. Det er dog ikke lovligt at fastsætte et loft for hvor mange tilladelser, der kan udstedes. I stedet vil det være sagligt at afslå en ansøgning, når området kan anses for fyldt op på en sådan måde, at der ikke er plads til flere cykeltaxier dér³.

Det må antages, at det også vil være sagligt at ”stoppe op” efter f.eks. 50 tilladelser for i en (kortere) periode herefter at se, om der er plads til flere på cykeltaxiholdpladserne eller ej, og altså om der derefter er grundlag for at udstede flere tilladelser eller ej - eventuelt til personer på en venteliste.

Det må også antages, at observationer fra tidligere år både vil kunne og bør inddrages i vurderingen af, hvornår der er udstedt så mange tilladelser, at det vil være sagligt at ”stoppe op”. Antallet af tilladelser vil dog formentlig variere år for år, da det er de aktuelle faktiske forhold, der er afgørende for, om der skal udstedes flere tilladelser eller ej.

³ Fra Vejdirektoratets praksis kan f.eks. henvises til afgørelse af 19. december 2007, hvori blandt andet blev udtalt, at en kommune ikke uden at et loft er angivet i anden lovgivning kan afslå en ansøgning efter vejlovens § 102, stk. 1, med henvisning til at en fastsat grænse er nået. Samtidig blev også udtalt, at afslag ville kunne begrundes lovligt med, at der ikke fysisk var plads til flere studepladser/pølsevogne i området.

Ved siden af de ovenstående tilladelser til brug af holdepladserne i Indre By zonen, vil alle efter ansøgning fortsat kunne opnå tilladelse til at søge efter kunder andre steder i København.

En ændring som skitseret ovenfor vil ikke kræve varsling, idet der ikke er tale om en praksisændring med omprioritering af de forskellige hensyn til vejens anvendelse ændres. Der er derimod tale om, at der fremover gennemføres en grundigere sagsoplysning af, om der rent faktisk er plads til flere cykeltaxier på de dertil indrettede cykeltaxiholdepladser og området umiddelbart rundt om dem, forinden der udstedes (yderligere) tilladelser.

Hidtil har tilladelser været udstedt til både personer og virksomheder. Det må antages, at kommunen lovligt vil kunne overgå til en ordning, hvor tilladelser kun udstedes til personer mod sikker personidentifikation, dels af hensyn til muligheden for at kunne håndhæve ordningen effektivt og dels fordi en sådan ordning heller ikke fremover vil afskære nogen fra muligheden for at ansøge om tilladelse.

Henvendelse til Transportministeriet med henblik på at få cykeltaxier omfattet af Taxilovgivningen

Kommunen kan ikke med afsæt i vejloven fastsætte vilkår til tilladelser, der vedrører erhvervets indre forhold, såsom kendskab til byens gader, krav om forsikring, krav om at chaufførerne ikke er dømt for vold eller sædelighedsforbrydelser mv. Med andre ord er det ikke efter gældende lovgivning muligt at fastsætte samme krav til cykeltaxier, som til motoriserede taxier. Det skyldes, at den nuværende taxalovgivning kun omfatter motoriserede køretøjer⁴.

Flere forskellige Teknik- og Miljøborgmestre og forvaltningen har derfor siden 2007 arbejdet for, at også cykeltaxier bliver omfattet af taxilovgivningen. Seneste nyt i den sag er, at der i Transportministeriet pågår et arbejde med revision af taxilovgivningen. Forvaltningen modtog den 15. oktober 2013 via KL underretning om, at Transportministeriet i nærmeste fremtid ville invitere Københavns Kommune til en drøftelse af spørgsmålet. Der er nu berammet møde mellem Transportministeriet og Center for Trafik er berammet til afholdelse den 18. november 2013.

Afgifter:

Efter Vejdirektoratets praksis kan kommunens politiske niveau stort set frit fastsætte afgifter for forskellige typer kommerciel anvendelse

⁴ Taxilovens (lovbekendtgørelse nr 107 af 30. januar 2013) § 1, stk. 1.

af vejarealet⁵. Dette sker ved, at der knyttes betalingsvilkår til en tilladelse. Det vil derfor være muligt at begrænse antallet af cykeltaxier ved at fastsætte høje afgifter for denne type arealanvendelse. Afgifterne vil kunne gradueres i forskellige zoner, så længe dette sker ud fra saglige hensyn.

En indførelse af afgift på et afgiftsfrit område anses for en praksisændring, der kræver varsling samt partshøring af de borgere, der tidligere har haft tilladelse uden betalingsvilkår⁶. Indførelse af afgifter, som vedtages i 2013, vil derfor tidligst kunne træde i kraft i 2015.

Håndhævelse

Politiet er enekompetent med hensyn til at udstede sanktioner (bøder)⁷, mens kommunens rolle som tilsynsmyndighed er at arbejde for lovliggørelse, enten fysisk eller retligt, når den støder på ulovlig henstilling af genstande på vejarealet⁸.

For håndhævelsen af cykeltaxier er det i praksis kun spørgsmålet om tilbagekaldelse af tilladelser ved vilkårsovertrædelser, der er relevant. Forudsætningen for at kunne gennemføre en tilbagekaldelse er her, at der er konstateret vilkårsbrud og/eller deciderede lovovertrædelser, og at en tilbagekaldelse er nødvendig for at sikre, at der ikke forekommer yderligere overtrædelser.

Konkret medfører det, at kommunens tilsynspersonale arbejder efter en *eskalationsmodel*, hvor der ved konstaterede overtrædelser først ydes vejledning og herefter advares skriftligt både for at få den pågældende til at overholde vilkårene i sin tilladelse, og for at sikre tilstrækkelig dokumentation til brug for en eventuel fremtidig tilbagekaldelsessag.

Hvis vejledning og advarsler ikke har vist sig som et egnet middel til at få den pågældende til at overholde vilkårene i sin tilladelse, så indledes en egentlig tilbagekaldelsessag, som gennemføres inden for de almindelige forvaltningsprocessuelle rammer: Det vil sige, at den pågældende indledningsvist partshøres, og der derefter træffes afgørelse om tilbagekaldelse, medmindre der i forbindelse med partshøringen fremkommer oplysninger, der ændrer på forvaltningens vurdering.

⁵ Forudsat at der er tale om kommerciel særråden omfattet af vejlovens §§ 102 og 103. Kommunen kan ikke efter disse bestemmelser fastsættes betalingsvilkår på f.eks. private fællesveje og heller ikke for en råden, der kan karakteriseres som almindelig færdsel eller almindeligt ophold.

⁶ ØLD af 5. marts 2009 (Post Danmark A/S mod Vejdirektoratet).

⁷ Vejlovens § 113, jf. § 102, stk. 1.

⁸ Kommunen er således tillagt kompetence til efter påbud at fjerne ulovligt henstillede genstande for henstillereens regning, jf. vejlovens § 102, stk. 2.

Selve tilbagekaldelsen kan have ganske vidtrækkende konsekvenser for den enkelte, idet der med den er taget stilling til, at den pågældende ikke ønsker eller ikke evner at overholde vilkårene i en tilladelse til at tage opstilling med cykeltaxi på vejarealet. Det medfører som udgangspunkt også, at den pågældende ikke kan forvente at få udstedt en tilladelse i kommende ansøgningsrunder.

Der kan i forbindelse med en tilbagekaldelsessag i et vist omfang også lægges vægt på vilkårsovertrædelser, der er foregået i forbindelse med tidligere tilladelser, hvis der er tale om tilladelser, som er stort set identiske med den nuværende. Mere grundlæggende forandringer i en administrationsordning vil imidlertid normalt føre til, at tidligere vejledning og advarsler ikke længere er relevante for sagen, hvorfor forvaltningen håndhævelsesmæssigt i en periode ”slås hjem til start”. Med andre ord er forvaltningens evne til at håndhæve altid svagere, når en ny ordning indføres, end i de efterfølgende år.

Håndhævelse af cykeltaxier i praksis

Med hensyn til cykeltaxier er kommunens tilsynspersonale forpligtet til altid at vurdere, om en cykeltaxi, der observeres på en placering, der ikke er meddelt tilladelse til, konkret ville kunne tillades ud fra den aktuelle trafikale situation på stedet, hvis der blev ansøgt om det (såkaldt retlig lovliggørelse). Derfor vil tilsynspersonalet kun foretage håndhævelseskridt (vejledning, advarsel, indledning af tilbagekaldelsessag og/eller politianmeldelse, alt efter hvilket eskalationstrin, sagen befinder sig på), hvis placeringen konkret er uforenelig med den aktuelle trafikale situation på stedet.

Det har vist sig vanskeligt at gennemføre en effektiv håndhævelse over for cykeltaxier inden for den nuværende ordning, hvilket dog primært skyldes, at håndhævelseskridt ofte har skullet rette sig mod virksomheder, der ikke har haft reel kontrol med, hvordan de enkelte chauffører har gebærdet sig på vejarealet.

Det forventes, at det vil blive lettere at håndhæve ordningen, hvis de foreslåede justeringer med 1) reduktion af Indre By zonen til et område, der svarer til det, der går under betegnelsen ”Rød Zone” i forbindelse med ordningen for mobilt gadesalg og afledt heraf færre udstedte tilladelser og 2) krav om at en tilladelse kun kan søges personligt af den enkelte chauffør, gennemføres.

Det er forvaltningens vurdering, at en sådan ændring også vil kunne fremme politiets håndhævelse af området.

// AHA