



VESTRE LANDSRET

DOM

afsagt den 10. november 2021

Sag BS-18349/2020-VLR
(6. afdeling)

Fanø Kommune
(advokat Niels Holger Printz ved advokatfuldmægtig Klaus Josefsen)

mod

Fanø Taxi ved Fritz Quistorff
(advokat Henrik Karl Nielsen, beskikket)

Retten i Esbjerg har den 17. april 2020 afsagt dom i 1. instans (BS-35460/2018-ESB).

Landsdommerne Lis Frost, Jon Esben Hvam og Niels Deichmann (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

Påstande

Appellanten, Fanø Kommune, har gentaget sin påstand (påstand 1) for byretten om, at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff skal anerkende, at den af Fanø Kommune ved skrivelse af 27. juni 2018 meddelte afgørelse om tilbagekaldelse af de til Fanø Taxi ved Fritz Quistorff udstedte taxibevillinger, bevillingsnummer 145-0003 og bevillingsnummer 145-0002, er lovlig og gyldig.

Indstævnte, Fanø Taxi ved Fritz Quistorff, har heroverfor påstået stadfæstelse.

Fanø Kommune har for landsretten endvidere nedlagt påstand (påstand 2) om, at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff skal anerkende, at han ikke har haft adgang til at udøve taxadrift på grundlag af bevillingsnummer 145-0003 og bevillingsnummer 145-0002, efter Fanø Kommunes afgørelse af 3. august 2018, og at Fanø

Taxi ved Fritz Quistorff har været forpligtet til at aflevere bevillinger, taxikendetegn mv. i hvert fald fra den 3. august 2018.

Fanø Taxi ved Fritz Quistorff har heroverfor påstået frifindelse.

Supplerende sagsfremstilling

Der er for landsretten fremlagt et notat af 2. september 2014 udarbejdet af Esther Hansen fra Fanø Kommune om en samtale med Birthe Lundgaard, Rindby Camping, om ventetid ved taxabestilling. Der er også fremlagt en mail af 4. januar 2018 fra Hanne Thyssen til Fanø Kommune om et problem med at bestille en taxa på Fanø. Der er endvidere fremlagt en artikel indrykket af Fanø Kommune i Fanø Ugeblad den 25. januar 2018, hvor en aftale mellem kommunen og Fanø Taxi om bl.a. åbningstider er gengivet, og et læserbrev trykt i Fanø Ugeblad den 17. maj 2018 om et forgæves forsøg på at få en taxa på Fanø den 7. maj 2018.

Af et brev af 25. juni 2021 fra Syd- og Sønderjyllands Politi til Fritz Quistorff vedrørende fire forhold anmeldt af Fanø Kommune fremgår, at politiet havde besluttet at standse efterforskningen mod ham for overtrædelse af taxalovgivningen i forhold 1-3 og at opgive påtalen i forhold 4 og tilbagekalde sagen fra Retten i Esbjerg. Statsadvokaten i Viborg har den 23. august 2021 besluttet, at politiet skal fortsætte efterforskningen.

Forklaringer

Fritz Quistorff, Vibeke Kinch, Kristine Kaas Krog og Sofie Valbjørn har afgivet supplerende forklaring.

Fritz Quistorff har supplerende forklaret, at åbningstiden er den periode, hvor en kunde kan kontakte taxifirmaet og rekvirere en kørsel straks. På mødet med kommunen i 2013 blev hans forretningsplan drøftet. Han havde forinden talt med Marie Bjerregaard om hendes forretning. Der var meget mindre kørsel for ham, end der havde været for hende, da navigationsskolen på Fanø, som gav meget kørsel, i mellemtiden var lukket. Under samtalen stillede kommunen ikke krav om åbningstider. Han nævnte selv, at han ville indskrænke sine åbningstider, hvis det blev nødvendigt. Han indskrænkede løbende sine åbningstider i perioden 2013-2015. De afsluttede som regel kørslen, når den sidste færge var sejlet. De var samtidig fleksible, idet de havde længere åbningstider, når der var særlig meget aktivitet på øen.

De fleste kommuner overlod på et tidspunkt deres visiterede kørsel til Flextrafik. Han havde ikke accepteret at få bevillingerne, hvis han ikke samtidig havde fået den visiterede kørsel. 65 % af Fanø Taxis omsætning stammede fra visiteret

kørsel. Det var kun i tidsrummet mandag-fredag kl. 9-15, forretningen gav overskud, idet virksomheden da kørte en del visiteret kørsel.

Kommunen inviterede ham til et møde den 20. marts 2014, efter at han havde varslet at ville stoppe. Beslutningen om at stoppe skyldtes, at kommunen forhandlede med Sydtrafik om at overtage den visiterede kørsel. Han var vred, men ville alligevel gerne fortsætte. Kristine Kaas Krog vendte aldrig tilbage til ham, selv om hun på mødet havde lovet fremover at holde ham informeret.

Der blev ikke stillet spørgsmålstegn ved hans åbningstider frem til 2016. Han havde i 2016 4 biler og 10 chauffører.

Han bød ikke på den kørsel, der blev udbudt i 2017. Det skyldtes, at kørslen var udbudt som buskørsel, hvilket han ikke kunne udføre uden en ny uddannelse. Der er krav om en særlig uddannelse for at få tilladelse til buskørsel. Buskørsel ville også kræve en udvidelse af hans taxiforretning med en vogn og en chauffør. Han havde besluttet at stoppe pr. 31. december 2017, og han bød derfor ikke på udbuddet af flexkørsel på dette tidspunkt.

Alle hans biler var på gaden nytårsaften og -nat den 31. december 2017. Han var overrasket over, at Fanø Kommune i forbindelse med årsskiftet 2017/2018 ikke havde fundet en løsning på den fremtidige taxikørsel i kommunen.

Borgmesteren kontaktede ham den 4. januar 2018 og lovede at forsøge at få politisk opbakning til at give ham visiteret kørsel tilbage, selv om kørslen var givet til et andet selskab. Han var på det tidspunkt i overvejelser om at konvertere sine bevillinger, og han havde allerede kontakt med Trafikstyrelsen herom.

Efter mødet den 9. januar 2018 valgte han at fortsætte taxikørslen. Han holdt lige så meget åbent som hidtil, selv om der på mødet var aftalt reducerede åbningstider. De to vogne, bevillingerne i ankesagen angår, var i drift til den 2. henholdsvis 3. august 2018.

Han og Vibeke Kinch fulgte den fremgangsmåde, at hun bad ham fastsætte nogle åbningstider, som kommunen herefter accepterede. Det er mailen af 29. april 2018 fra Vibeke Kinch et eksempel på. Han overholdt disse åbningstider frem til lukningen i august 2018. Åbningstiderne for hans bevillinger skulle fastsættes efter aftale. Dette var en ændring i forhold til en tidligere bevillingshaver på Fanø, for hvem kommunen ensidigt kunne fastsætte åbningstider.

Han blev ikke orienteret om, at Trafikstyrelsen satte hans ansøgning om konvertering af tre af hans bevillinger i bero på Fanø Kommunes foranledning. Han havde ikke monopol, idet Fanø Kommune til enhver tid kunne udstede flere bevillinger.

I Esbjerg Kommune var der for vognmænd kun krav om deltagelse i en eller flere nattevagter om måneden på hverdage og om kørsler i Ribe. Derudover stod det vognmændene frit, om de ville køre. I Esbjerg Kommune var der bestillingskontor og krav om døgnåbent. Det var ikke tilfældet i Fanø Kommune.

Klagen, som er noteret af kommunen den 2. september 2014, angik den helt almindelige situation, hvor en kunde oplever ventetid. Efter taxalovgivningen er det eneste krav, at han skal betjene kunder inden for åbningstiden. Han havde således ikke brudt taxalovgivningen ved den lejlighed. Det er den eneste klage, han har modtaget i sine 20 år som vognmand.

Vibeke Kinch har supplerende forklaret, at hun er stoppet som kommunaldirektør i Fanø Kommune. Byrådet besluttede i 2017 at spare både på buskørsel og den visiterede kørsel. Kommunen besluttede i den forbindelse selv at stå for kørslen fremover. Kommunen havde pligt til at sætte kørslen i udbud. Det blev besluttet, at kørslen skulle udbydes som buskørsel. Kommunen var klar over, at det ville kræve en buslicens for vognmanden. Man havde fået klarlagt, at Fritz Quistorff kun skulle have et todageskursus for at kunne få buslicens og sende en ansøgning. Kommunen vurderede derfor, at Fritz Quistorff ville være i stand til at byde på opgaven. Det er Trafikstyrelsen, som udsteder en buslicens. Fanø Taxi bød imidlertid ikke på opgaven. Det var Esbjerg Taxabusser, som fik opgaven.

Kommunen inviterede i november 2017 Fritz Quistorff til et møde, da det stod klart, at han ikke havde fået udbuddet. Det var for at få en dialog om, hvorvidt Fanø Taxi kunne fortsætte med visiteret kørsel i et vist omfang, således at økonomien for virksomheden kunne hænge sammen fremover. Kommunen tilbød ham handicapkørsel og kørsel med to skolebørn. Hun fik aftalt med Esbjerg Taxi, at selskabet afgav kørslen med de to skolebørn, hvilket Fritz Quistorff accepterede. Det blev samtidig aftalt, at han kørte videre efter årsskiftet. Det var af hensyn til de to skolebørn vigtigt for kommunen, at Fanø Taxi overholdt aftalen.

Åbningstiderne har i henhold til praksis mellem parterne altid været fastsat i en dialog mellem Fanø Kommune og Fanø Taxi. Kommunen har aldrig haft i tankerne, om de ensidigt kunne fastsætte Fanø Taxis åbningstider.

Kommunen modtog den 4. januar 2018 en klage over, at en borger ikke kunne rekvirere en taxa hos Fanø Taxi. Hun ringede op og hørte selv Fanø Taxis telefonsvarerbesked den 2. januar 2018, hvor det blev sagt, at Fanø Kommune havde lukket Fanø Taxi. Hun har fået at vide, at det var samme telefonsvarerbesked nytårsaften.

Kommunen fik travlt med at finde en løsning, da Fritz Quistorff den 18. april 2018 varslede lukning af Fanø Taxi pr. 27. april 2018. Det var særligt et problem i forhold til de to skolebørn. Der blev indgået aftale om, at Fanø Taxi skulle fortsætte med at køre taxi efter den 27. april 2018, men hun afslog Fritz Quistorffs ønske om, at Fanø Taxi kunne fortsætte med kørslen med de to skolebørn. Kommunen havde forinden den 24. april 2018 givet Fritz Quistorff besked om, at han enten skulle køre eller aflevere sine bevillinger.

Kommunen traf den 3. august 2018 afgørelse om inddragelse af Fritz Quistorffs bevillinger, fordi han ikke ville køre inden for de fastsatte åbningstider. Hun mener, at det var i maj 2018, at kommunen blev klar over, at der ikke var vogne tilknyttet to af Fritz Quistorffs bevillinger. Trafikstyrelsen oplyste cirka på samme tid, at han var ved at konvertere sine bevillinger. Kommunen bad Trafikstyrelsen om at sætte konverteringerne i bero. Det viste sig også, at Fanø Kommune ikke havde fået oplyst af Fritz Quistorff, når han skiftede den bil, der var tilknyttet de respektive bevillinger. Kommunen kunne have undersøgt trafikbøgerne, men det havde man ikke fundet anledning til.

Kristine Kaas Krog har supplerende forklaret, at hun nu er udtrådt af Fanø Byråd. Hun havde den oplevelse, at Fritz Quistorff ikke helt stolede på kommunens embedsmænd og derfor hellere ville tale med hende som byrådsmedlem og formand for Erhvervs-, natur- og teknikudvalget. Udvalget ville gerne lytte til de ideer vedrørende kørsel på Fanø, som Fritz Quistorff havde, og de havde en dialog i 2014-2016. Hun syntes, at han havde flere gode ideer om bl.a. at samtænke behovet for bus- og taxikørsel.

Kommunen tog på et tidspunkt initiativ til en brugerundersøgelse vedrørende kørselsbehovet i kommunen. Kommunen undersøgte i starten af 2017 i samarbejde med COWI, hvordan kommunen selv kunne overtage ansvaret for kørslen. Kommunen delte udbuddet op i flere pakker i 2017. Hun mener, at Fritz Quistorff som vognmand havde mulighed for at byde på den visiterede kørsel, der blev udbudt.

Hun modtog ikke konkrete henvendelser om problemer med taxikørsel i perioden i starten af januar 2018.

Hun husker mere overordnet det punkt på Erhvervs-, natur- og teknikudvalgets møde den 29. august 2016, hvor aftalen om fortsat taxadrift blev drøftet. Det var hende, som traf den formandsbeslutning, der er nævnt i mødereferatet. Hun kan ikke huske, om aftalen, der blev indgået med Fritz Quistorff om fortsat at drive taxa på Fanø, svarer til det, der fremgår af brevet af 11. juli 2016 fra Fritz Quistorff.

Det var hendes oplevelse, at Fritz Quistorff i hele forløbet brugte den fremgangsmåde, at han først tilkendegav at ville stoppe med taxikørsel, men kort efter tilbød at starte igen mod at opnå forbedringer i aftalen med Fanø Kommune. Fritz Quistorff bagtalte også kommunen over for kunder. Kommunen var under et stort pres for at imødekomme borgernes kørselsbehov.

Sofie Valbjørn har supplerende forklaret, at hun den 4. januar 2018 ringede for at invitere Fritz Quistorff til et møde. De talte ikke om visiteret kørsel. Hun var netop tiltrådt som borgmester og kendte ikke taxilovgivningen. Den aftale, som kommunen indgik med Fritz Quistorff den 9. januar 2018, fremgår af artiklen i Fanø Ugeblad den 25. januar 2018. Ved aftalen fik Fritz Quistorff den del af kørslen, der var holdt uden for udbuddet, og kommunen fik også Esbjerg Taxi til at afgive kørsel af elever til specialundervisning i Esbjerg til ham. Det var Fritz Quistorff, som tilbød den ordning, at kunderne skulle kunne ringe inden for åbningstiden og bestille en taxi uden for åbningstiden. I praksis kom ordningen ikke til at fungere, og det modtog hun mange klager over. Kommunen og Fritz Quistorff aftalte derfor i marts 2018 at afskaffe ordningen.

Aftalen fra januar 2018 var en midlertidig aftale, som skulle gælde i lavsæsonen. Hun forventede, at åbningstiden blev udvidet, når aftalen senere skulle evalueres.

Henvendelsen af 4. januar 2018 fra Hanne Thyssen var første gang, hun hørte om problemer med taxikørsel på Fanø. Problemerne fortsatte imidlertid også efter den 25. januar 2018, hvor artiklen i Fanø Ugeblad blev trykt. Hun kan ikke huske, om hun modtog skriftlige klager, efter at aftalen var indgået i januar 2018.

Hun var træt af at læse de udsagn, som Fritz Quistorff er citeret for i artiklen i JydskeVestkysten den 15. februar 2018. Hun var specielt skuffet efter det samarbejde, de havde haft, og det, som kommunen havde gjort for Fritz Quistorff i januar 2018. Han undskyldte efterfølgende. Det viste sig imidlertid at være et mønster, at han skiftevis optrådte truende og snart efter bedende og undskyldende.

Det var ved at være nok for hende, da Fritz Quistorff den 18. april 2018 varslede lukning af taxidriften med virkning fra den 27. april 2018. Kommunen måtte straks finde en anden løsning for de skoleelever, som han havde kørt med, og som tilhører nogle af øens mest sårbare familier. De fik derfor Esbjerg Taxa til at påtage sig opgaven igen. Esbjerg Taxa kører i dag taxa på Fanø. Det omfatter også visiteret kørsel.

Anbringender

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten.

Fanø Kommune har i relation til påstand 2 henvist til de samme anbringender, som er anført til støtte for påstand 1, og til, at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff heller ikke efter tilbagekaldelsen af tilladelserne den 27. juni 2018 overholdt de vilkår for taxadriften, som kommunen fastsatte.

Fanø Taxi ved Fritz Quistorff har heroverfor anført, at sagsanlægget har opsættende virkning, og at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff derfor fortsat har haft adgang til at udøve taxadrift på grundlag af bevillingerne omfattet af ankesagen.

Landsrettens begrundelse og resultat

Påstand 2

Fanø Kommune nedlagde i processkrift 1 for landsretten en ny påstand 2 om, at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff under sagens behandling ved landsretten ikke har adgang til at udøve taxadrift på baggrund af bevillingsnummer 145-0003 og 145-0002.

Ved et påstandsdokument afgivet på dagen for hovedforhandlingens begyndelse ændrede Fanø Kommune påstand 2 således, at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff skal anerkende, at han ikke har haft adgang til at udøve taxadrift på grundlag af bevillingsnummer 145-0003 og 145-0002, efter Fanø Kommunes afgørelse af 3. august 2018, og at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff har været forpligtet til at aflevere bevillinger, taxikendetegn mv. i hvert fald fra den 3. august 2018.

Efter påstandens indhold angår denne reelt prøvelse af en afgørelse truffet af Fanø Kommune den 3. august 2018 om, at Fritz Quistorffs taxadrift på baggrund af bevillingerne med bevillingsnumrene 145-0001, 145-0003, 145-0004 og 145-0002 anses for ophørt, jf. § 15 i bekendtgørelsen om taxikørsel m.v.

Der er ikke ved byrettens dom sket prøvelse af kommunens afgørelse. Spørgsmålet har heller ikke været genstand for skriftveksling under forberedelsen for landsretten, ligesom det kun sporadisk er blevet omtalt under hovedforhandlingen for landsretten.

Landsretten besluttede på den baggrund at nægte påstanden fremsat, jf. retsplejelovens § 384. Det kan ikke føre til en anden vurdering, at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff alene har påstået frifindelse over for Fanø Kommunes nye påstand.

Landsretten afviser herefter påstanden.

Påstand 1

Fanø Taxi ved Fritz Quistorffs bevillinger er udstedt i medfør af den tidligere gældende taxalov, jf. lovbekendtgørelse nr. 107 af 30. januar 2013. Efter lovens § 13, stk. 1, nr. 1, kunne kommunalbestyrelsen i taxibevillingen fastsætte vilkår om bl.a. udnyttelse af denne i et nærmere bestemt omfang. Som anført af byretten indeholder bevillingerne kun almindelige vilkår for tilladelse til taxi- og limousinekørsel og ikke sådanne særlige vilkår om udnyttelsen af bevillingerne som hjemlet i bestemmelsen.

Fanø Kommune havde herefter ikke adgang til ensidigt at fastsætte åbningstiderne for Fanø Taxi ved Fritz Quistorff. Efter bevisførelsen lægger landsretten til grund, at åbningstiderne i praksis blev fastlagt efter dialog mellem parterne.

På den baggrund og efter bevisførelsen for landsretten tiltræder landsretten, at Fanø Kommune ikke har dokumenteret, at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff har overtrådt taxilovgivningen ved ikke at udnytte bevillingerne til taxikørsel i perioden frem til den 3. august 2018.

Af de grunde, som er anført af byretten, tiltrædes det endvidere, at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff ikke har tilsidesat taxilovgivningen ved at betinge udnyttelsen af bevillingerne med tildeling af yderligere opgaver fra kommunen, ved kørselsvægning eller ved at afvise at tilbagelevere bevillingerne.

Landsretten tiltræder samtidig byrettens vurdering af, at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff ikke var berettiget til at lukke for betjening af kunder og samtidig køre med udvalgte kunder de første dage af januar 2018, ligesom han havde pligt til at forevise registreringsattester for de køretøjer, tilladelserne omfattede, jf. § 11, stk. 5, og 12, stk. 2, i den dagældende bekendtgørelse nr. 405 af 8. maj 2012 om taxikørsel m.v. Af de grunde, som byretten har anført, finder landsretten, at der dog foreligger sådanne formildende omstændigheder med hensyn til disse overtrædelser af taxilovgivningen mv., at disse ikke i sig selv kan anses for grove overtrædelser af taxilovgivningen mv.

Landsretten finder, at den overtrædelse af taxilovgivningen, som førte til, at de to øvrige bevillinger med numrene 145-0001 og 145-0004 af byretten er anset for lovligt at være blevet tilbagekaldt, også må indgå med en vis vægt i den samlede vurdering, der skal foretages af, om tilbagekaldelse af bevillingerne omfattet af ankesagen, bevilling nr. 145-0003 og 145-0002, har været lovlige og gyldige.

Efter en samlet vurdering af overtrædelsernes karakter sammenholdt med forløbet i øvrigt finder landsretten dog, at der ikke er tilstrækkelig grund til at fastslå, at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff ikke kan antages længere at opfylde betin-

gelse om, at virksomheden kan udøves på forsvarlig måde og i overensstemmelse med god skik inden for branchen som følge af grove eller gentagne overtrædelser af taxilovgivningen, jf. taxilovens § 12, stk. 1, nr. 1, litra a, jf. § 3, stk. 2, nr. 7.

Landsretten stadfæster derfor byrettens dom i relation til påstand 1.

Fritz Quistorff har haft fri proces under sagen. Efter sagens udfald skal Fanø Kommune derfor betale 80.000 kr. i sagsomkostninger til statskassen, jf. retsplejelovens § 332, stk. 1. Beløbet er til dækning af udgifter til advokatbistand. Der er ved fastsættelsen af beløbet taget hensyn til sagens værdi og omfang, herunder at hovedforhandlingen har varet 2½ dag.

THI KENDES FOR RET:

Fanø Kommunes påstand om, at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff skal anerkende, at han ikke har haft adgang til at udøve taxadrift på grundlag af bevillingsnummer 145-0003 og 145-0002 efter Fanø Kommunes afgørelse af 3. august 2018, og at Fanø Taxi ved Fritz Quistorff har været forpligtet til at aflevere bevillinger, taxikendetegn mv. i hvert fald fra den 3. august 2018, afvises.

I øvrigt stadfæstes byrettens dom.

I sagsomkostninger for landsretten skal Fanø Kommune inden 14 dage betale 80.000 kr. til statskassen. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

Publiceret til portalen d. 08-11-2021 kl. 10:00

Modtagere: Indstævnte Fanø Taxi, Advokat (H) Henrik Karl Nielsen,
Appellant Fanø Kommune, Advokat (H) Niels Holger Printz