

Proces for tilsyn med ejerforhold i forhold til Taxiloven

Følgende begivenheder og beslutninger afdækker den foreløbige proces for omgørelse af Færdselsstyrelsens fortolkning af ejerforhold jf. Taxiloven og den foreløbige proces.

25. september 2018

Vejledning om fortolkning af krav til ejerkreds efter taxiloven fra Færdselsstyrelsen godkendes i Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Færdselsstyrelsen orienterer:

Styrelsen skal i forbindelse med denne og fremtidige lignende henvendelser samt i forbindelse med den løbende administration af området have fastlagt en praksis for, hvordan kravet til, at ejerkredsen skal have bopæl i EU eller EØS, anses for at være opfyldt. Styrelsen vil i den forbindelse henholde sig til Erhvervsstyrelsens vejledning om krav til registrering af ejerforhold.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har den 20. september 2018 fået tilsendt notat om fortolkning af taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, samt oplysninger om Dantaxi. Fem dage senere kvitterer embedsmand i Transport-, Bygnings- og Boligministeriet med "så er jeres notat godkendt her i huset".

27. september 2018

Færdselsstyrelsen udsender den af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet godkendte vejledning om fortolkning af krav til ejerkreds efter taxiloven til bl.a. Triton. Af vejledningen fremgår følgende:

Styrelsen vil i vurderingen af, hvorvidt kravet om, at ejerkredsen har bopæl i EU eller EØS er opfyldt, henholde sig til Erhvervsstyrelsens vejledning om krav til registrering af ejerforhold. Af Erhvervsstyrelsens aktuelle vejledning om krav til registrering af ejerforhold fremgår, at legale ejere er personer eller virksomheder, der direkte har mindst 5 % ejerskab eller stemmerettigheder, og reelle ejere er personer, der direkte eller indirekte har mere end 25 % ejerskab eller stemmerettigheder eller har en afgørende kontrol, fx varet, ret til at udpege bestyrelsesmedlemmer el.lign. En virksomhed skal registrere legale ejere, der har 5 % eller mere af virksomhedens kapitalandele eller stemmerettigheder samt reelle ejere.

10. oktober 2018

Triton køber Dantaxi, bl.a. på baggrund af Færdselsstyrelsens vejledning.

16. januar 2019

Radio 24/7 bringer historien "Danmarks største taxifirma ejes af kapitalfond i skattely". Andre medier følger op på historien.

22. januar 2019

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet beder Færdselsstyrelsen tjekke Dantaxis ejerkreds på baggrund af radio 24/7-sag vedr. opstart af mange iværksættervirksomheder. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet skriver:

Der er en del historier i pressen pt om Dantaxi og som i kan se i vedhæftede mail har vi bedt Skatteministeriet om hjælp til at forklare skattereglerne. Burde nok have henvist til § 5, stk. 2 i stedet, men nuvel reglerne er jo langt hen ad vejen ens. Jeg skal anmode jer om kort at redegøre, hvordan i har tjekket at Dantaxi opfylder kravene til at få en tilladelse, herunder kravene om, at ejerkredsen har bopæl i EU eller EØS. Jeres svar er i første omgang til internt brug og vi vender tilbage, såfremt der kommer flere pressehenvendelser. Radio 24-7 har bedt om et interview med ministeren, bl.a. også fordi vi bruger Dantaxi, men ministeren agter ikke at stille op til interview.

20. februar 2019

Styrelsen igangsætter en tilsynssag og anmoder Dantaxi om yderligere indsigt i Dantaxis ejerkreds. Der er tale om et målrettet tilsyn, som er oprettet på baggrund af oplysninger styrelsen har modtaget fra www.biq.dk (BiQ er Danmarks største erhvervsopslagsværk) om ændringer i ejerforholdet, samt på baggrund af flere publicerede artikler om Dantaxi, hvoraf det blandt andet fremgår, at Dantaxi nu ejes ultimativt af virksomheder i henholdsvis Luxembourg og Jersey. Færdselsstyrelsen beder Dantaxi om at fremsende en redegørelse, der belyser, at kravet til, at virksomhedens ejerkreds skal have bopæl i et EU eller EØS-land er opfyldt.

7. maj 2019

Folketingsvalg udskrives

5. juni 2019

Folketingsvalg

28. juni 2019

Ny regering

2. juli 2019

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet sender følgende til Færdselsstyrelsen:

Hermed sendes et præciserende notat indeholdende departementets holdning til fortolkning af ejerkredsbegrebet i taxiloven. Notatet er godkendt af departementschefen.

I bør bede Dantaxi om inden for ca. en måned at levere dokumentation for opfyldelse af ejerkredskravet. Hvis virksomheden ikke tilfredsstillende dokumenterer, at ejerkredskravet efterleves, bør Dantaxi meddele et passende tidsrum, fx seks måneder til at bringe forholdene i overensstemmelse med loven.

Konklusionen i den nye fortolkning:

Taxilovens krav om, at en taxivirksomhed/et kørselskontor skal have en ejerkreds, der har bopæl i EU eller EØS bør fortolkes ud fra en ordlydsfortolkning. Det indebærer, at der stilles krav om, at alle fysiske personer, der, direkte eller indirekte, ejer en taxivirksomhed/et kørselskontor skal bo i EU eller EØS.

Den uddybende fortolkning lyder:

Bopælskravet i §§ 3 og 5 medfører dermed, at de fysiske personer, der ejer eller har en ejerandel i en taxivirksomhed eller et kørselskontor, skal have bopæl i EU eller EØS. Baggrunden for, at der skal være tale om fysiske personer er anvendelse af termen "bopæl" i ordlyd af § 3, stk. 2, nr. 2. I taxilovens terminologi er det fysiske personer, som har en bopæl, hvorimod en juridisk person som fx et selskab, har et "forretningssted" på en given adresse, jf. fx. § 3, stk. 2, nr. 3.

Der vil som udgangspunkt være tale om alle ejere i alle led af en ejerkæde. Ved indgivelse af en ansøgning eller i forbindelse med en tilsynssag, skal virksomheden afgive oplysninger om, hvor de fysiske personer, der har en ejerandel i taxivirksomheden eller kørselskontoret, har bopæl.

Det vil således være underordnet, hvor stor en del af taxivirksomheden, den pågældende person ejer. Alle ejere, der har investeret direkte eller indirekte i virksomheden, skal have bopæl inden for EU eller EØS.

27. august 2019

Færdselsstyrelsen laver en foreløbig afgørelse i tilsynssagen, hvor de nu bruger den nye fortolkning af ejerkreds og konkluderer, at man ikke længere lever op til reglerne.

Færdselsstyrelsen kræver, at man inden for 9 måneder bringer ejerskabsforholdene i overensstemmelse med loven. Hvis dette ikke sker, vil Dantaxi uden varsel få inddraget sine taxilicenser.

Den foreløbige afgørelse lyder:

Det er Færdselsstyrelsens vurdering, at kravet i taxilovens § 3, stk. 2 nr. 2 og § 5, stk. 2, nr. 2, indebærer, at samtlige fysiske personer, der indirekte er ejere af Dantaxi-selskaberne, skal have bopæl i EU eller EØS.

Færdselsstyrelsen finder det ikke godtgjort, at Dantaxi-selskaberne opfylder dette krav.

Henset til sagens særlige karakter indrømmer Færdselsstyrelsen Dantaxi-selskaberne en frist på 9 måneder fra datoen for denne afgørelse til at bringe ejerforholdene til Dantaxi-selskaberne i overensstemmelse med taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, og indsende dokumentation herfor til Færdselsstyrelsen.

Konklusion

Færdselsstyrelsen udarbejder oprindeligt en vejledning om, hvordan kravet til ejerkreds efter taxiloven skal fortolkes. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet godkender denne og Triton får den tilsendt.

Efterfølgende køber Triton, Dantaxi.

Mere end 8 måneder senere ændrer Transport-, Bygnings- og Boligministeriet fortolkningen og fremsender til Færdselsstyrelsen. Den ny fortolkning går stik imod den oprindelige.

Præmissen for Tritons køb af Dantaxi ændres dermed, hvilket efterlader selskabet uden mulighed for at leve op til kravene i den nye fortolkning. De levede op til kravene i den oprindelige (af ministeriet godkendte) fortolkning, hvorfor de netop købte Dantaxi.

Juridiske opmærksomhedspunkter

I forbindelse med sagen har Dantaxi fået udarbejdet to juridiske notater.

De to juridiske notater konkluderer følgende:

- Det er ikke i overensstemmelse med lovens formål at kræve, at alle fysiske personer med direkte eller indirekte ejerskab til et kørselskontor skal være bosiddende i EU/EØS.
- Færdselsstyrelsens vejledning af 27. september 2018 er i overensstemmelse med loven og dennes forarbejder og er udtryk for en korrekt fortolkning.
- Færdselsstyrelsen kan ifalde erstatningsansvar for den fejlagtige vejledning og rådgivning, der er ydet vedr. fortolkning af loven dels i dialogen med virksomheden, dels i styrelsens vejledning af 27. september 2018, hvis det viser sig, at retsstillingen er anderledes end vejledningen er udtryk for.
- En fortolkning af taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, hvorefter 100 % af de fysiske personer, der direkte eller indirekte ejer det selskab, som driver virksomhed som kørselskontor i Danmark, skal have bopæl i EU eller EØS, udgør en restriktiv national foranstaltning i henseende til såvel artikel 49 TEUF som artikel 63 TEUF, der dels går videre end nødvendigt, dels ikke er egnet til at sikre opfyldelsen af det tilsikrede formål.
- En fortolkning af bopælskravet i taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, som den, der er lagt op til med Færdselsstyrelsens forslag til afgørelse af 27. august 2019, er utvivlsomt uforeneligt med gældende EU-ret.

Bilag 1, Notat om taxilovens bopælskrav til ejerkreds af professor Ph.D. Sten Bønsing

Bilag 2, Notat om EU-retlige problemstillinger i relation til taxilovens § 5, stk 2, nr. 5 af professor Søren Friis Hansen

Bilag 1

123-221889 SBO/nva
24.09.2019

Østre Havnegade 12
Postboks 1440
DK-9100 Aalborg
Tel. + 45 7015 1000
mail@70151000.dk
www.hjulmandkaptain.dk

Advokatpartnerselskab
CVR-nr. 32 33 71 20
Bank 9035 4561456866

NOTAT

vedrørende taxilovens bopælskrav til ejerkredsen

Efter aftale har vi gennemgået udkast til afgørelse fra Færdselsstyrelsen af 27. august 2019 med henblik på afgrænsning af lovens krav til ejerkredsens bopæl for taxiselskaber (herefter kaldet tilknytningskravet).

1. Konklusion

Vores konklusioner i forhold til udkastet er

- Det er ikke i overensstemmelse med lovens formål at kræve, at alle fysiske personer med direkte eller indirekte ejerskab til et kørselskontor skal være bosiddende i EU/EØS.
- Færdselsstyrelsens vejledning af 27. september 2018 er i overensstemmelse med loven og dennes forarbejder og er udtryk for en – efter vores opfattelse – korrekt fortolkning.
- Færdselsstyrelsen kan ifalde erstatningsansvar for den fejlagtige vejledning og rådgivning, der er ydet vedr. fortolkning af loven dels i dialogen med virksomheden, dels i styrelsens vejledning af 27. september 2018, hvis det viser sig, at retsstillingen er anderledes end vejledningen er udtryk for.

2. Begrundelse

Spørgsmålet i sagen angår taxilovens¹ § 3, stk. 2, nr. 2 og § 5, stk. 2, nr. 2. Disse har følgende ordlyd:

§ 3. Der kræves tilladelse til at udføre erhvervmæssig persontransport i biler.

Stk. 2. Transport-, bygnings- og boligministeren udsteder efter ansøgning tilladelse til erhvervmæssig persontransport til virksomheder, der

1. har en godkendt ansvarlig leder, der faktisk og vedvarende skal forestå virksomhedens drift,
2. har en ejerkreds, som har bopæl i EU eller EØS,

[...]

§ 5. Der kræves tilladelse til at drive et kørselskontor.

Stk. 2. Transport-, bygnings- og boligministeren udsteder efter ansøgning tilladelse til at drive kørselskontor til virksomheder, der

1. har en godkendt ansvarlig leder, der faktisk og vedvarende skal forestå virksomhedens drift,
2. har en ejerkreds, som har bopæl i EU eller EØS,

[...]

Formålet med bestemmelserne i tilknytningskravet i taxilovens § 3, stk. 2, nr. 2 samt § 5, stk. 2, nr. 2, er at give tilsynsmyndigheden mulighed for at sikre, at lovens krav til ejerkredsen overholdes.

Således anføres i forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag L24 fra 2017-18):

”Det foreslås i stk. 2, nr. 2, at virksomheden skal have en ejerkreds, som har bopæl i EU eller EØS. Ved indgivelse af en ansøgning, skal der således afgives oplysninger om, hvor ejerkredsen har bopæl. Der sikres således mulighed for at føre tilsyn med personer med væsentlige interesser samt bestyrelses- og direktionsmedlemmer, jf. § 3, stk. 6, i virksomheder, som drives i selskabsform.”

Bestemmelserne angiver ikke nærmere, hvad der skal forstås ved ”ejerkreds”.

¹ Lov 2017-12-19 nr. 1538.

Det er helt fast retspraksis og entydigt antaget i den forvaltningsretlige teori, at der ved fortolkning af offentligretlig lovgivning lægges vægt på formålsovervejelser. Således anføres f.eks. af Søren Højgaard Mørup i Forvaltningsret (red. Niels Fenger), 2018, s. 334: "Formålsbetragtninger spiller ofte en væsentlig rolle ved fortolkning og udfyldning af såvel danske regler som EU-retsakter."

En sådan fortolkning er også lagt til grund i Færdselsstyrelsens vejledning af 27. september 2018, hvor det angives, at formålet med bestemmelserne i taxiloven er, at der kan føres tilsyn med personer, der har *væsentlige* (vores udhævnings) interesser i virksomhederne.

Herefter angiver Færdselsstyrelsen, at den ved fortolkningen af, hvorvidt kravet til bopæl i EU/EØS er opfyldt, vil henholde sig til Erhvervsstyrelsens vejledning om krav til registrering af ejerforhold.

Formålsfortolkningen er uddybet i Færdselsstyrelsens notat (udateret, men formentlig fra 30. januar 2019, jfr. styrelsens sagsnr. TS2031499-00052):

"Kravet i taxilovens § 3, stk. 2 nr. 2 og § 5, stk. 2 nr. 2 er begrundet i, at det skal være muligt at føre tilsyn med om personer, der har væsentlige interesser i virksomheden, samt bestyrelses- og direktionsmedlemmer opfylder kravene i § 3, stk. 2, nr. 7 og § 5, stk. 2, nr. 7 om god skik inden for branchen. I denne vurdering kan indgå oplysninger om, om medlemmer af bestyrelsen, direktionen eller andre personer med væsentlig interesse i selskabet inden for de seneste 5 år, enten er blevet nægtet godkendelse som ansvarlig leder eller har været ansvarlig leder/haft væsentlige interesser i en virksomhed, som har fået tilbagekaldt tilladelser, har overtrådt love og forskrifter på taxiområdet eller har haft økonomiske vanskeligheder som kan tilskrives forhold den pågældende var ansvarlig for. For at foretage denne vurdering, er det derfor nødvendigt at personer med væsentlige interesser i virksomhed kan identificeres." [vores fremhævninger]

Denne fortolkning har Færdselsstyrelsen også lagt til grund i et tidligere notat af 20/9 2018 (sagsnr. TS20300-00025):

"Styrelsen skal i forbindelse med denne og fremtidige lignende henvendelser samt i forbindelse med den løbende administration af området have fastlagt en praksis for, hvordan kravet til, at ejerkredsen skal have bopæl i EU eller EØS, anses for at være opfyldt.

Styrelsen vil i den forbindelse henholde sig til Erhvervsstyrelsens vejledning om krav til registrering af ejerforhold.

Af Erhvervsstyrelsens vejledning om krav til registrering af ejerforhold fremgår, at *legale ejere* er personer eller virksomheder, der direkte har mindst 5% ejerskab eller stemmerettigheder, og *reelle ejere* er personer, der direkte eller indirekte har mere end 25% ejerskab eller stemmerettigheder eller har en afgørende kontrol, fx veto^[2] ret til at udpege bestyrelsesmedlemmer el. lign. En virksomhed skal registrere legale ejere, der har 5 procent eller mere af virksomhedens kapitalandele eller stemmerettigheder samt reelle ejere.

Ifølge samme vejledning er en person med mere end 25% af en virksomheds kapital eller stemmeandel både en legal og en reel ejer, og en person med kun 5 – 25% af en virksomheds kapital eller stemmeandel *kan* være både legal eller reel ejer, hvis vedkommende på anden måde har afgørende kontrol, fx gennem vetoet eller ret til at udpege bestyrelsesmedlemmer.

Alle personer og virksomheder, der råder over mere end 5% af et selskabs kapital eller stemmeret, skal registreres.”

I Færdselsstyrelsens fortolkning af loven er derfor indlagt et kriterium, hvorefter ejerkredsen skal have en væsentlig interesse for, at kravet om bopæl finder anvendelse.

Det synes således at være i overensstemmelse med lovens formål, at der ses bort fra uvæsentlige ejerinteresser. Som anført af Færdselsstyrelsen skyldes dette bl.a., at det skal være muligt for Færdselsstyrelsen at føre tilsyn med, om personer med væsentlige interesser og væsentlig indflydelse på virksomheden, har udført handlinger m.v., som kan være i konflikt med de hensyn, som begrunder tilsynskravet, nemlig bl.a. at virksomheden kan udøves på forsvarlig måde og i overensstemmelse med god skik inden for branchen (jfr. taxilovens § 3, stk. 2, nr. 7 og § 5, stk. 2, nr. 7).

Formålet med lovens bestemmelser om bopæl m.v. kan derfor uddybes med ”omgåelsesbetragtninger”, dvs. at væsentlige ejere og ledelsesmedlemmer ikke skal kunne skjule sig bag en ejerstruktur. Reelle ejere

² Der skal sandsynligvis stå ”vetoet” [vores bemærkning].

og reelle ledelsesmedlemmer, hvorom der kan være tvivl om, om de vil handle i strid med god skik og forsvarlig handlemåde, skal kunne underlægges Færdselsstyrelsens tilsyn.

Der er ikke indsat bestemmelser, der specifikt regulerer kravene i forhold til selskaber (der er således ikke indsat krav om selskabets hjemsted), men der synes at være enighed om, at kravene for disse skal vurderes i forhold til ledelsesmedlemmernes bopæl.

Vi er bekendt med, at Transport-, bygnings- og boligministeriets departement i et senere notat af 2. juli 2019 (j.nr. 2018-1463) om fortolkning af bestemmelserne har givet udtryk for, at bestemmelserne om bopæl og ejerkreds skal underlægges en strikt ordlydsfortolkning, og at der i realiteten ikke skal indgå formålsovervejelser ved fortolkningen. Vi er ikke enige i, at der kan ses bort fra formålsovervejelser, således som dette sædvanligvis sker.

En formålsfortolkning fører derfor efter vores opfattelse til, at bestemmelsernes formål kan indfries ved, at væsentlige ejere har bopæl inden for EU og EØS. Der er derfor efter vores opfattelse rum for, at der indlægges en form for bagatelgrænse eller væsentlighedsgrænse, og at denne tager udgangspunkt i Færdselsstyrelsens oprindelige opfattelse, og som lægger sig op ad Erhvervsstyrelsens vejledning.

Heraf følger, at der skal ske registrering af legale ejere, såfremt disse har mindst 5 % ejerskab/stemmerettigheder, samt af reelle ejere, såfremt disse har mere end 25 % ejerskab/stemmerettigheder, eller har afgørende kontrol.

Det forekommer velbegrunder at lade afgrænsningen mellem væsentlige og mindre væsentlige ejerinteresser følge den tilsvarende afgrænsning fra Erhvervsstyrelsen.

Vi er således af den opfattelse, at Færdselsstyrelsens vejledning af 27. september 2018 er i overensstemmelse med såvel loven som de formål, reglerne skal varetage.

Vi er derfor også af den opfattelse, at tilknytningskravet alene gælder i forhold til ejerinteresser af en vis væsentlighed, og at det er vanskeligt at finde en bedre afgrænsning af dette begreb, end hvad der fremgår af den tilsvarende afgrænsning i Erhvervsstyrelsen.

Vi har gennemgået såvel lovforarbejderne som de indkomne høringssvar og kan ikke finde materiale, der yderligere belyser formålet med bestemmelsen. Vi har dog hæftet os ved et høringssvar af 4. august 2017 fra Sammenslutningen Taxa 4x35, hvor det angives som et ønske, at (citater) "...tilknytningen til Danmark bliver så stærk som mulig". Det ses ikke, at denne bemærkning har givet anledning til ændringer i lovtæksten eller på anden måde er kommenteret.

3. Erstatningsansvar

En myndighed kan ifalde erstatningsansvar over for borgere og virksomheder i tilfælde af ulovlig administration af lovgivningen, herunder urigtig regelanvendelse, jf. f.eks. U 2013.2696 H (forudsætningsvis).

Myndigheders erstatningsansvar kan pålægges i en række situationer.

I nærværende sag vil det navnlig kunne være relevant at overveje to situationer, nemlig dels ansvar for urigtig fortolkning af taxiloven, dels ansvar for urigtig vejledning og rådgivning.

Hvis Færdselsstyrelsens fortolkning i partshøringsskrivelsen (agterskrivelsen) ikke er korrekt, dvs. at virksomheden under den nuværende konstruktion har krav på tilladelse, vil det relevante skridt være, at dette statueres, f.eks. ved en retssag.

Vi tillader os ikke at gå i dybden med dette spørgsmål, idet det efter vores gennemgang ovenfor er vores opfattelse, at der er mest, der taler for, at en korrekt fortolkning medfører, at Dantaxi har krav på tilladelser og dermed "realudligning". Vi har ikke taget nærmere stilling til krav på erstatning for en eventuel periode indtil dette statueres, hvis Færdselsstyrelsen fastholder, at virksomheden i denne periode ikke har krav på tilladelsen.

Hvis Færdselsstyrelsens fortolkning i partshøringsskrivelsen er korrekt og dermed, at Færdselsstyrelsens fortolkning i vejledningen af 27. september 2018 er forkert, er det relevant at rejse spørgsmålet, om Færdselsstyrelsen kan blive erstatningsansvarlig for den vejledning og proces, som har ført op til spørgsmålet om retskravet eller mangel på samme i forhold til tilladelse.

Man kan derfor rejse det spørgsmål, om Færdselsstyrelsen kan blive erstatningsansvarlig for den fejlagtige vejledning og rådgivning, der er ydet i forbindelse med processen op til varsling af tilbagekaldelse af tilladelsen.

Synspunktet bliver aktuelt, hvis det måtte blive fastlagt, at Færdselsstyrelsens seneste fortolkning er korrekt. Spørgsmål vil her være, om Dantaxi er blevet fejlagtigt vejledt i forbindelse med de indledende drøftelser med Færdselsstyrelsen i forbindelse med koncernomdannelsen, herunder som følge af Færdselsstyrelsens udsendelse af vejledningen af 27. september 2018 om fortolkning af taxilovens bestemmelser om bopæl.

Om selve *ansvarsgrundlaget* kan anføres, at det er den almindelige antagelse, at der gælder et strengt ansvar for myndigheders fejlagtige vejledning og rådgivning. Således anføres f.eks. af Vibe Ulfbech i "Offentlige myndigheders erstatningsansvar" (red. Peter Pagh m.fl.), 2017, s. 261 ff., og navnlig opsummerende s. 277: "... at det offentliges rådgivnings-, vejlednings- og oplysningsansvar over for enkeltpersoner har flere lighedstræk med privates ansvar i sammenlignelige situationer. Navnlig for så vidt angår rådgivningsansvaret, er der som udgangspunkt tale om et relativt strengt ansvar, der ofte rammende vil kunne beskrives som et professionsansvar."

Tilsvarende anføres af Malene Værum Westmark i "Offentligretlig erstatningsansvar for skadevoldende retsakter der lider af en væsentlig retlig mangel" (ph.d.-afhandling), 2010, s. 141.

I Steen Rønsholdt, Forvaltningsret Retssikkerhed Proces Sagsbehandling, 5. udg., 2018, s. 285 anføres: "Når en myndighed vejleder om et retsområde, som myndigheden burde have forstand på, antages det, at målestokken for et ansvar for manglende eller mangelfuld vejledning følger målestokken for professionsansvar. Det betyder, at målestokken for, om der er begået fejl, er meget streng og i øvrigt følger normerne for ansvar i forbindelse med erhvervsmæssig rådgivning, jf. FOB 1987.102, U 1985.1061 H samt U 1991.903 H."

I den konkrete sag har virksomheden været i dialog med Færdselsstyrelsen omkring omstrukturering af virksomheden. Færdselsstyrelsen har fastholdt den ovenfor omtalte fortolkning, men efterfølgende og forholdsvis sent i sagsforløbet ændret denne.

Sideløbende med dette har Færdselsstyrelsen udstedt "vejledning om fortolkning af krav til ejerkreds ..." af 27. september 2018 (jf. ovenfor).

Virksomheden vil derfor kunne sandsynliggøre, at den har handlet i tillid til Færdselsstyrelsens oprindelige fortolkning, jf. f.eks. U 2007.1603 SH.

Færdselsstyrelsen har flere gange i korrespondancen med Dantaxi taget forbehold overfor konkret at tage stilling til en endelig "godkendelse" af omstruktureringen af virksomheden. Det er imidlertid ikke vores opfattelse, at dette i sig selv vil have betydning for et erstatningskrav. Således er det i sig selv af betydning for ansvaret, at styrelsen har handlet ansvarspådragende ved udstedelse af vejledningen af 27. september 2018. Dantaxi vil kunne støtte krav på, at den har handlet i tillid til den fortolkning, som vejledningen giver udtryk for.

Det er derfor vores opfattelse, at der vil være et godt grundlag for at rejse et erstatningsansvar overfor Færdselsstyrelsen for den oprindelige fejlagtige fortolkning af taxiloven, hvis det måtte vise sig, at styrelsens nuværende fortolkning er korrekt.

Det er vores opfattelse, at Færdselsstyrelsen i denne situation har handlet ansvarspådragende, idet styrelsen har handlet culpøst.

Som sagens omstændigheder, herunder den korrespondance, der foreligger mellem Færdselsstyrelsen og Dantaxi, er det også vores opfattelse, at der er årsagssammenhæng og en adækvat skade for Dantaxi. Vi har dog ikke haft mulighed for at fastlægge et økonomisk tabs størrelse.

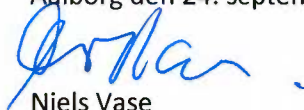
4. Grundlaget for konklusionen

Vi har i vurderingen gennemgået følgende materiale

1. Forslag til taxilov af 4. oktober 2017 med tilhørende bemærkninger
2. Betænkning over forslag til taxilov af 30. november 2017
3. Tillægsbetænkning af 12. december 2017
4. Høringssvar forud for forslagens fremsættelse

5. Lovforslag med tilhørende bemærkninger af 8. oktober 1997
6. Færdselsstyrelsens Notat om tilladelse til at drive kørselskontor, krav til ejerkreds, af 20. september 2018.
7. Vejledning af 27. september 2018 om fortolkning af krav til ejerkreds, taxilovens § 3 stk. 2 nr. samt § 5 stk 2 nr. 2
8. Præsentation af 21. september 2018, "Fortroligt møde – Project Swift"
9. Email af 21. september 2018 fra Oscar Moesgaard.
10. Skematisk oversigt "Danish Ownership Structure"
11. Diverse korrespondance for perioden 20. februar 2019 – 17. juni 2019.
12. Notat fra Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2. juli 2019.

Aalborg den 24. september 2019



Niels Vase

Advokat, partner



Sten Bønsing

Videnjurist, Professor Ph.D.

Bilag 2

Gentofte den 27. september 2019

Notat om udvalgte EU-retlige problemstillinger angående fortolkningen af bopælskravet, der i medfør af taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, gælder for ejerkredsen af selskab, der driver virksomhed som kørselskontor

Specialkonsulent dr. jur. Peter Mortensen
Accura Advokatpartnerselskab
Tuborg Boulevard 1, 2900 Hellerup

1. Indledende sammenfatning

I dette notat dokumenteres, jf. nærmere nedenfor afsnit 4-6, at såvel EUF-traktatens regler om etableringsfrihed (artikel 49 TEUF), som traktatens regler om kapitalens fri bevægelighed (artikel 63 TEUF) finder anvendelse ved vurderingen af, om bopælskravet, der gælder for ejerkredsen til et dansk kørselskontor, jf. taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, er foreneligt med gældende EU-ret.

Bopælskravet i taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, er begrundet i hensynet til at føre tilsyn med virksomheden, der udøver virksomhed i Danmark som kørselskontor. EU-domstolen har i flere afgørelser taget stilling til, om en medlemsstat kan retfærdiggøre en restriktion, der består i at opstille et krav om bopæl inden for EU eller EØS gældende for direkte eller indirekte ejere af en virksomhed, under henvisning til medlemsstatens behov for at føre kontrol med virksomheden.

EU-domstolen har således slået fast, at et bopælskrav omfattende selskabets direkte og indirekte ejere går udover, hvad der er nødvendigt, idet det er tilstrækkeligt at medlemsstaten kan sikre sig, at selskabet ledes fra en afdeling, der befinder sig i landet. For så vidt angår et bopælskrav omfattende de af virksomhedens ejere, hvis ejerandel ikke er tilstrækkelig til, at de kan udøve bestemmende indflydelse over selskabet, har EU-domstolen slået fast, at et sådant krav ikke er egnet til at sikre medlemsstatens adgang til at føre tilsyn med virksomheden.

En fortolkning af taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, hvorefter 100 % af de fysiske personer, der direkte eller indirekte ejer det selskab, som driver virksomhed som kørselskontor i Danmark, skal have bopæl i EU eller EØS, udgør således *en restriktiv national foranstaltning* i henseende til såvel artikel 49 TEUF som artikel 63 TEUF, der *dels går videre end nødvendigt, dels ikke er egnet til at sikre opfyldelsen af det tilsikrede formål.*

En fortolkning af bopælskravet i taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, som den, der er lagt op til med Færdselsstyrelsens forslag til afgørelse af 27. august 2019, er således utvivlsomt uforenelig med gældende EU-ret.

2. Baggrunden for notatet

Ved e-mail af 20. september 2019, har De anmodet mig om at besvare følgende spørgsmål:

Opgavebeskrivelse

En begrundet juridisk vurdering af om det vil være i strid med artikel 63 (Fri kapitalbevægelser) i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, hvis taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, skal fortolkes således at:

1. Et kørselskontor direkte eller indirekte skal være 100% ejet af konkrete fysiske personer, som er bosiddende inden for EU eller EØS, *uanset* størrelsen af den enkelte persons direkte eller indirekte ejerskab,
2. Et kørselskontor direkte eller indirekte skal være 100% ejet af fysiske personer eller juridiske personer (i tilfælde af at der ikke er nogen bagvedliggende reelle fysiske ejere, fx fonde og andre selvejende enheder mv.), som er bosiddende eller hjemmehørende inden for EU eller EØS, *uanset* størrelsen af den enkelte fysiske eller juridiske persons direkte eller indirekte ejerskab, eller
3. Fysiske personer eller juridiske personer (i tilfælde af at der ikke er nogen bagvedliggende reelle fysiske ejere, fx fonde og andre selvejende enheder mv.), som direkte eller indirekte ejer en andel af et kørselskontor, skal være bosiddende eller hjemmehørende inden for EU eller EØS, *forudsat* ejerandelen giver mulighed for at udøve en vis indflydelse på beslutningerne i kørselskontoret og for at træffe afgørelse om kørselskontorets drift

Som led i vurderingen skal der udtrykkeligt tages stilling til,

- Hvorvidt artikel 58 (Tjenesteydelser vedr. transport mv.) og afsnit VI (Transport) i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, samt det forhold, at erhvervsmæssig persontransport i biler ikke er reguleret på EU-niveau, indebærer, at artikel 63 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde ikke finder anvendelse på området.
- Hvorvidt de ovenstående mulige fortolkninger af taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, kan begrundes i medfør af artikel 64-66 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (i det omfang de umiddelbart måtte være i strid med artikel 63).

Dette notat er udarbejdet på grundlag af deres mail af 20. september d.å., samt Færdselsstyrelsens udkast til afgørelse af 27. august 2019 angående sagsnummer TS2031502-00007.

3. Regelværket og Færdselsstyrelsens forslag til afgørelse

Taxilovens § 5, stk. 1, og stk. 2, som affattet ved lov nr. 1538 af 19. december 2017, lyder som følger:

§ 5. Der kræves tilladelse til at drive et kørselskontor.

Stk. 2. Transport-, bygnings- og boligministeren udsteder efter ansøgning tilladelse til at drive kørselskontor til virksomheder, der

- 1) har en godkendt ansvarlig leder, der faktisk og vedvarende skal forestå virksomhedens drift,
- 2) har en ejerkreds, som har bopæl i EU eller EØS,
- 3) har fast forretningssted på dansk område,
- 4) ikke er under rekonstruktionsbehandling eller konkurs,
- 5) ikke har en forfalden gæld til det offentlige på 50.000 kr. eller derover,
- 6) har en egenkapital på mindst 500.000 kr., jf. dog § 6, og
- 7) kan sandsynliggøre, at virksomheden kan udøves på forsvarlig måde og i overensstemmelse med god skik inden for branchen.

Af bemærkningerne til lovens § 5 (Lovforslag 2017-18 LF 24), fremgår følgende om de krav, der stilles efter § 5:

Almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.2:

"Efter lovforslagets § 3 udstedes tilladelse til erhvervsmæssig persontransport af transport-, bygnings- og boligministeren, hvis virksomheden opfylder en række betingelser vedrørende vandel, god skik inden for branchen og økonomi m.v. Kravene skal være opfyldt til stadighed og skal sikre, at virksomheden kan udføre erhvervet på en sikker og tryk måde, og at konkurrencen sker på et ensartet grundlag."

Af bemærkningerne til lovens § 5, stk. 2, fremgår følgende angående bopælskravet (min fremhævelse, SFH):

"Det foreslås i stk. 2, at tilladelse til at drive kørselskontor udstedes af transport-, bygnings- og boligministeren efter ansøgning til en virksomhed, som opfylder nærmere fastsatte krav, jf. nedenfor."

Det foreslås i stk. 2, nr. 1, at virksomheder med en tilladelse til at drive kørselskontor skal have en godkendt ansvarlig leder, der faktisk og vedvarende skal forestå virksomhedens drift, og som skal opfylde nærmere fastsatte krav, jf. stk. 3. Ved virksomhed forstås i denne lov alle former for virksomheder, dvs. enkeltmandsvirksomheder, interessentskaber, kommanditselskaber, andelsselskaber samt andre selskaber og foreninger med begrænset ansvar, iværksætterselskaber, anpartsselskaber, aktieselskaber eller lignende samt offentlige myndigheder og offentlige virksomheder. Virksomhedsbegrebet skal således forstås bredest muligt."

Det foreslås i stk. 2, nr. 2, at virksomheden skal have en ejerkreds, som har bopæl i EU eller EØS. Ved indgivelse af en ansøgning, skal der således afgives oplysninger om, hvor ejerkredsen har bopæl. Der sikres således mulighed for at føre tilsyn med personer med væsentlige interesser samt bestyrelses- og direktionsmedlemmer, jf. § 3, stk. 6, i virksomheder, som drives i selskabsform."

Af Færdselsstyrelsens forslag til afgørelse af 27. august 2019, fremgår det, at bopælskravet i taxilovens § 5, stk. 2, ikke kan anses for opfyldt i den foreliggende sag.

Styrelsen anfører i sin begrundelse (jf. s. 12), at: *"bopælskravet skal fortolkes som et objektivt krav, hvorefter det baseret på nærmere oplysninger om ejerforholdene i en virksomhed kan konstateres, om kravet er opfyldt."*

Heraf slutter Styrelsen (min fremhævelse, SFH) *"Dette indebærer efter Færdselsstyrelsens vurdering, at **bopælskravet i taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, skal fortolkes således, at der stilles krav om, at alle fysiske personer, der direkte eller indirekte ejer et kørselskontor, skal være bosiddende i EU eller EØS.**"*

4. Den relevante EU-ret

De relevante bestemmelser i EUF-traktaten omhandler etableringsfrihed (artikel 49 TEUF), fri udveksling af tjenesteydelser på transportområdet (Artikel 58, stk. 1 TEUF), samt kapitalets fri bevægelighed (artikel 63 TEUF)

EUF-Traktatens Artikel 49 (tidl. artikel 43 i TEF)

"Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område. Dette forbud omfatter også hindringer for, at statsborgere i en medlemsstat, bosat på en medlemsstats område, opretter agenturer, filialer eller datterselskaber.

Med forbehold af bestemmelserne i kapitlet vedrørende kapitalen indebærer etableringsfriheden adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder, herunder navnlig selskaber i den i artikel 54 anførte betydning, på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere.

EUF Traktatens artikel 58, stk. 1:

"1. Den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport."

EUF- traktatens artikel 63

"1. Inden for rammerne af bestemmelserne i dette kapitel er alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.

2. *Inden for rammerne af bestemmelserne i dette kapitel er alle restriktioner for betalinger mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.*”

Betydningen af Traktatens Afsnit VI

Indledningsvis bemærkes, at EUF-traktatens bestemmelser om etableringsfrihed omfatter etablering af virksomheder inden for transportsektoren, jf. herved EU-domstolens dom af 22. december 2010, i sag C-338/09, *Yellow Cab*, præmis 33. EU-domstolen konkluderede, at en medlemsstats restriktioner vedrørende etablering af en busrute blev vurderet i relation til EUF-traktatens bestemmelser angående etableringsfrihed.

Bestemmelsen i EUF-traktatens artikel 100, stk. 2, der er indeholdt i EUF-traktatens afsnit VI om transport, indebærer ikke, at traktatens almindelige regler ikke finder anvendelse på de i bestemmelsen nævnte transportgrene.

Se herved EU-domstolens dom, af 30. april 1986 i de forenede sager 209-213/86, præmis 42 vedrørende anvendelsen af traktatens konkurrenceregler på en virksomhed i transportsektoren, samt EF-domstolens dom af 4. april 1974 i sag 167/73, præmis 39-33 vedr. anvendelsen af Traktatens bestemmelser om arbejdskraftens fri bevægelighed på en virksomhed i transportsektoren.

Se hertil Forsthoff, i Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, ad artikel 49 TEUF, randnote 130 (EL 66, Februar 2019): *”Die Vorschrift des Art. 100 Abs. 2 AEUV nimmt die letzteren Verkehrsarten nur von den Bestimmungen des Titels über den Verkehr, nicht aber von den anderen Vertragsvorschriften aus.”*

En national lovgivning om bopælskravet hører under såvel artikel 49 TEUF som artikel 63 TEUF

I forhold til de stillede spørgsmål bemærkes, at såvel EUF-traktatens bestemmelser om kapitalens fri bevægelighed (artikel 63 TEUF), som bestemmelserne om etableringsfriheden (artiklerne 49 og 54 TEUF) er relevante i den foreliggende sag.

For så vidt angår de legale og reelle ejere af det selskab, der ønsker at etablere sig med et kørselskontor i Danmark, finder enten etableringsfriheden eller kapitalens fri bevægelighed anvendelse.

I sag C-81/09, *Idryma Typou AE*, skulle EU-domstolen tage stilling til en græsk regel, hvorefter bøder, der blev pålagt for overtrædelse af en lovgivning angående drift af TV-stationer, kunne pålægges såvel det selskab, som havde en sendetilladelse, som alle aktionærer med en aktieandel på mere end 2,5 % af dette selskab.

EU-domstolen konkluderede i sin dom af 21. oktober 2010, jf. dommens præmisser 47-52, at såvel artikel 49 TEUF og artikel 63 TEUF fandt anvendelse:

- "47. Nationale bestemmelser, der finder anvendelse på det forhold, at en statsborger i en medlemsstat er indehaver af en kapitalandel i et selskab med hjemsted i en anden medlemsstat, der giver ham en sådan indflydelse på beslutningerne i selskabet, at han kan træffe afgørelse om dets drift, er omfattet af det materielle anvendelsesområde for artikel 49, TEUF om etableringsfriheden (jf. i denne retning bl.a. dom af 13.4.2000, sag C-251/98, Baars, Sml. I, s. 2787, præmis 22, af 23.10.2007, sag C-112/05, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 8995, præmis 13, og af 26.3.2009, sag C-326/07, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2291, præmis 34).*
- 48 *Direkte investeringer ved erhvervelse af kapitalinteresser i en virksomhed i form af aktiebesiddelse, som giver mulighed for faktisk at deltage i driften af og kontrollen med selskabet samt porteføljeinvesteringer, dvs. erhvervelse af værdipapirer, der handles på kapitalmarkedet, med det ene formål at investere uden at ville opnå indflydelse på virksomhedens drift og kontrollen med den, er bl.a. omfattet af artikel 63 TEUF's bestemmelser om de frie kapitalbevægelser (jf. i denne retning dom af 17.9.2009, sag C-182/08, Glaxo Wellcome, Sml. I, s. 8591, præmis 40).*
- 49 *En national lovgivning, der ikke kun finder anvendelse på kapitalinteresser, der giver en sådan indflydelse på beslutningerne i et selskab, at man kan træffe afgørelse om dets drift, men som ligeledes finder anvendelse, uanset hvor stor en andel aktionæren besidder af kapitalen i et selskab, henhører såvel under artikel 49 TEUF som under artikel 63 TEUF (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 36).*
- 50 *Den i hovedsagen omhandlede græske lovgivning begrænser den andel af selskabskapitalen, som en fysisk eller juridisk person må eje i et selskab, der er indehaver af en tilladelse til at oprette, etablere og drive en tv-station, til 25%. Derudover bestemmer artikel 4, stk. 3, i lov nr. 2328/1995, at en bøde kan pålægges en aktionær, hvis denne besidder mere end 2,5% af selskabsandelene i et sådant selskab.*
- 51 *Alt efter, hvorledes resten af selskabskapitalen er fordelt, særligt hvis den er fordelt blandt et stort antal aktionærer, vil en kapitalandel på 25% kunne være tilstrækkelig til at have kontrol med et selskab eller i det mindste at udøve en sådan indflydelse på beslutningerne i selskabet, at man kan træffe afgørelse om dets drift i den forstand, som er omhandlet i Baars-sagen, der er nævnt ovenfor i denne doms præmis 47 (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 38). Den græske lovgivning vil således kunne være omfattet af artikel 49 TEUF.*
- 52 *I øvrigt kan denne lovgivning ligeledes være omfattet af artikel 63 TEUF i det omfang, den omhandler aktionærer med mere end 2,5% af aktierne, men hvis andel ikke er tilstrækkelig til, at de kan kontrollere eller udøve en bestemmende indflydelse på beslutningerne i selskabet."*

Det følger af de citerede præmisser, at etableringsfriheden i den foreliggende sag kan påberåbes af de ejere af det selskab, der driver virksomhed som kørselskontor i Danmark, der har en sådan indflydelse over selskabet, at de kan træffe afgørelser om dets drift.

De ejere af det pågældende selskab, hvis ejerandel ikke er tilstrækkelig til at de kan kontrollere eller udøve bestemmende indflydelse på beslutningerne i selskabet, kan derimod påberåbe sig artikel 63 TEUF over for Færdselsstyrelsen.

Etableringsfriheden er tillige relevant i den foreliggende sag, eftersom denne frihed kan påberåbes af det selskab, der ønsker at etablere et kørselskontor i Danmark. Bopælskravet i taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, kan således gøre det mindre attraktivt for et aktieselskab at etablere sig i Danmark som et kørselskontor.

EU-domstolen skulle i sagen C-299/02, Kommissionen mod Nederlandene, tage stilling til et hollandsk krav om, at:

- En del af aktionærerne i et rederi i Fællesskabet skal have fællesskabs- eller EØS-bopæl
- Direktørerne i et rederi i Fællesskabet skal have fællesskabs- eller EØS-bopæl.
- *At de fysiske personer, der varetager den daglige ledelse af den nederlandske afdeling af et rederi i Fællesskabet skal have fællesskabs- eller EØS-bopæl.*

EU-domstolen konkluderede i sin dom af 14. oktober 2004 (jf. dommens præmis 19 min fremhævelse, SFH):

Det bemærkes i denne sag, at den omtvistede ordning for registrering af skibe har den virkning, at etableringsfriheden for ejerne af disse skibe begrænses. Når rederier, der har til hensigt at registrere deres skibe i Nederlandene, ikke opfylder de omtvistede bestemmelser, har de ingen andre muligheder for at foretage denne registrering end at foretage ændringer af strukturen af deres selskabskapital eller sammensætningen af deres administrative organer – ændringer, der kan indebære gennemgribende omvæltninger i et selskab samt opfyldelse af talrige formaliteter, der ikke er uden økonomiske konsekvenser. Rederierne skal ligeledes tilpasse deres ansættelsespolitik således, at alle statsborgere i stater uden for Fællesskabet eller EØS udelukkes fra ansættelse som stedlig repræsentant.

Nationale foranstaltninger, der er egnet til at hindre eller begrænse erhvervelse af aktier i en berørt virksomhed, eller som er egnet til at afholde investorer fra andre medlemsstater i at investere i disse virksomheder, udgør restriktioner i henseende til artikel 63 TEUF, jf. herved EUI-domstolens dom i sag C-81/09, Idryma Typou AE, præmis 55

Det kan på denne baggrund konkluderes, at et krav om, at alle fysiske personer der direkte eller indirekte ejer et kørselskontor etableret i Danmark, skal have bopæl i EU eller EØS, er en national foranstaltning, der udgør en restriktion i forhold til artikel 49 TEUF og artikel 63 TEUF.

Det følger heraf, at de danske myndigheder herefter skal *retfærdiggøre* den restriktive nationale foranstaltning i henhold til de af EU-domstolen opstillede betingelse for retfærdiggørelse af restriktioner, jf. herved eksempelvis EU-domstolens dom i sag C-81/09, *Idryma Typou AE*, præmis 62:

"En restriktion for etableringsfriheden og de frie kapitalbevægelser kan være berettiget, såfremt den er begrundet i tvingende almene hensyn, er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette formål (jf., for så vidt angår etableringsfriheden, i denne retning dommen i sag C-518/06, Kommissionen mod Italien, præmis 72, og jf., for så vidt angår de frie kapitalbevægelser, dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 72 og 73)."

5. Kan bopælskravet i taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, retfærdiggøres?

I sag C-221/89, *Factortame*, skulle Domstolen tage stilling til, om der som betingelse for optagelse af et fiskerfartøj i det nationale register, kunne stilles krav om, at de legale ejere og de reelle ejere af skibet havde dels statsborgerskab i medlemsstaten, dels bopæl og fast ophold i medlemsstaten. Domstolen konkluderede i så henseende, jf. dommens præmis 33:

"Heraf følger, at fællesskabsrettens bestemmelser, især EØF-Traktatens artikel 52 [nu artikel 49 TEUF], er til hinder for, at en medlemsstat som betingelse for at optage et fiskerfartøj i sit nationale register kræver, a) at fartøjets ejere (»legal owners« og »beneficial owners«), befragtere, bestyrere og de, der forestår driften af fartøjet, skal være statsborgere i medlemsstaten eller selskaber, der er stiftet i denne stat, og — i sidstnævnte tilfælde — at mindst 75% af kapitalandelene i et sådant selskab skal være ejet af statsborgere i medlemsstaten eller af selskaber, der opfylder de samme betingelser, samt at 75% af bestyrelsesmedlemmerne i selskabet skal være statsborgere i medlemsstaten, og b) at de nævnte ejere (»legal owners« og »beneficial owners«), befragtere, bestyrere og personer, der forestår driften af fartøjet, selskabsdeltagere og bestyrelsesmedlemmer, alt efter omstændighederne, skal have fast ophold og bopæl i medlemsstaten."

I EU-domstolens dom af 14. oktober 2004 i sag C-299/02, *Kommissionen mod Nederlandene*, skulle Domstolen tage stilling til et hollandsk krav om, at en del af aktionærene i en virksomhed, der var etableret i Holland, skulle have bopæl i EU eller EØS, med henblik på at sikre de nationale myndigheders kontrol med den af

selskabet udøvede virksomhed. Domstolen konkluderede i så henseende, jf. dommens præmis 21 og 25 (mine fremhævelser, SFH):

*Præmis 21: "En restriktion som den her omtvistede kan ikke begrundes i behovet for udøvelse af en effektiv kontrol og jurisdiktion over de skibe, der fører Nederlandenes flag. Den nederlandske ordning for registrering af skibe er ikke egnet til at sikre, at disse mål nås, og går ud over, hvad der nødvendigt for at nå dem. **Det er svært at forestille sig, hvorledes strukturen af rederiernes selskabskapital, sammensætningen af deres administrative organer eller endog nationaliteten af de stedlige repræsentanter kan indvirke på flagstatens udøvelse af en effektiv kontrol over skibe. Disse omstændigheder er uvæsentlige med hensyn til at træffe foranstaltninger såsom tilsyn med skibet, registrering af oplysninger vedrørende skibet, kontrol af besætningens kvalifikationer og arbejdsvilkår samt iværksættelse og gennemførelse af en undersøgelse i tilfælde af en ulykke eller et navigationsuheld på det åbne hav.**"*

Præmis 25: "Hvad angår argumentet om, at det for at sikre en effektiv kontrol er nødvendigt at sikre en forbindelse med den faktiske ejer (den endelige rettighedshaver i skibet), bemærkes, at det med henblik på denne kontrol er tilstrækkeligt at bestemme, at ledelsen af skibet skal foretages fra en afdeling, der befinder sig i Nederlandene, af en person, der har fuldmagt (jf. i denne retning dom af 25.7.1991. sag C-221/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 3905, præmis 36). Medlemsstaten kan således skride direkte ind over for rederiets befuldmægtigede."

EU-domstolen konstaterede, at et krav om, at en del af en virksomheds aktionærer, skulle have bopæl i EU- eller EØS, gik videre end nødvendigt i forhold til hensynet om at føre tilsyn med virksomheden.

Dette gælder så meget mere i forhold til det af Færdselsstyrelsen opstillede krav om, at alle de personer, der direkte eller indirekte ejer et selskab, der driver virksomhed i Danmark som et kørselskontor, skal have bopæl i EU- eller EØS.

I sag C-81/09, Idryma Typou AE, skulle EU-domstolen tage stilling til en græsk regel, hvorefter bøder, der blev pålagt for overtrædelse af en lovgivning angående drift af TV-stationer, kunne pålægges såvel det selskab, som havde en sendetilladelse, som tillige alle aktionærer i selskabet med en aktieandel på mere end 2,5 % af dette selskab. Domstolen konstaterede, at hensynet til at sikre, at et TV-selskab overholder lovgivningen, er et legitimt mål.

For så vidt adgangen til at pålægge bøder til aktionærer i det pågældende selskab, der besidder mere end 2,5 % af kapitalandelene, bemærkede Domstolen, jf. dommens præmis 64-66:

64 *Kommissionen har under retsmødet anført, at intet i sagsakterne lader afgøre, hvorfor en aktionær, der besidder mere end 2,5% af kapitalandelene i et tv-selskab, må anses for at kunne påvirke selskabsledelsen. Adspurgt herom forklarede den græske regering, at på tidspunktet for vedtagelsen af lov nr. 2328/1995 var adskillige journalister sådanne aktionærer, og at formålet med denne lov dels var at opsplitte tv-selskabernes selskabskapital for at undgå for stor magt for en enkelt aktionær, dels at tilskynde aktionærene til at danne grupper for at træffe beslutninger vedrørende programmerne.*

"65 *Selv om der på tidspunktet for vedtagelsen af lov nr. 2328/1995 måtte have eksisteret en statistisk korrelation mellem aktionærer, der besad 2,5% af kapitalandelene i et tv-selskab, og journalisterhvervet, ses en sådan forbindelse ikke at være tilstrækkelig til at anse den omtvistede foranstaltning for at være et egnet middel til at sikre opfyldelsen af det tilsigtede formål, ligesom det slet ikke ses, at den ikke går ud over det, der er nødvendigt for at opnå dette.*

66 *Selv om journalisterhvervet kan anses for at være et passende kriterium for at identificere de personer, der vil kunne påvirke driften af et tv-selskab, er dette nemlig ikke tilfældet for aktionærer, der blot besidder en smule mere end 2,5% af kapitalandelene, eller endda tilstrækkeligt med aktier til at udøve en bestemmende indflydelse på tv-selskabets organer, jf. Baars-sagen."*

I forhold til Færdselsstyrelsens forslag til afgørelse af 27. august 2019, indebærer de citerede præmisser, at et krav om at *alle fysiske personer, der direkte eller indirekte ejer et selskab, der driver virksomhed etableret i Danmark som et kørselskontor, skal have bopæl i EU eller EØS, dels ikke er egnet til at sikre formålet om at sikre kontrol med det pågældende selskab, dels går udover, hvad der er nødvendigt til at sikre dette formål.*

6. Sammenfatning og konklusion

Det kan konstateres, at såvel EUF-traktatens bestemmelser som etableringsfrihed, jf. artikel 49 TEUF, som traktatens bestemmelser om kapitalens fri bevægelighed finder anvendelse, når det skal vurderes, om bopælskravet i taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, er foreneligt med gældende EU-ret (ovenfor afsnit 4). Det kan tillige konstateres, at bestemmelsen i artikel 58, stk. 1, TEUF, ikke indebærer, at traktatens bestemmelser om etableringsfrihed og kapitalens fri bevægelighed er uanvendelige.

Artikel 49 TEUF kan således påberåbes over for Færdselsstyrelsen af dels det selskab, der ønsker at etablere en virksomhed som kørselskontor i Danmark, dels de ejere af dette selskab, der har en sådan kapitalinteresse i dette selskab, at de kan udøve bestemmende indflydelse over dets drift.

Artikel 63 TEUF kan påberåbes over for Færdselsstyrelsen af de ejere af selskabet, hvis ejerandel ikke er tilstrækkelig til at de kan kontrollere eller udøve bestemmende indflydelse over selskabet.

Det kan slås fast, at en fortolkning af taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, hvorefter der stilles krav om, at alle fysiske personer, der direkte eller indirekte ejer et kørselskontor, skal være bosiddende i EU-eller EØS, indebærer en *restriktion i forhold til såvel artikel 49 TEUF som artikel 63 TEUF* (ovenfor afsnit 4).

Bopælskravet i taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, er begrundet i hensynet til, at de danske myndigheder kan føre tilsyn med den virksomhed, der driver kørselskontor i Danmark (ovenfor afsnit 3).

EU-domstolen har udtrykkeligt taget stilling til, om et nationalt krav om, at ejerne i en virksomhed skal have bopæl i EU eller EØS, kan være begrundet i hensynet til at de nationale myndigheder kan føre kontrol med den pågældende virksomhed.

EU-domstolen har i den forbindelse konkluderet, at en restriktion som den foreliggende *ikke kan retfærdiggøres med henvisning til behovet for udøvelse af en effektiv kontrol over en virksomhed, der er etableret i en medlemsstat* (ovenfor afsnit 5), idet en sådan regel går udover hvad der er nødvendigt.

EU-domstolen har tillige slået fast, at en national regel om, at der skal sikres *forbindelse med den endelige rettighedshaver til en virksomheden*, der er etableret på en medlemsstats territorium, med henblik på at sikre den nationale myndigheds adgang til at udøve kontrol af den pågældende virksomhed, går udover, hvad der er nødvendigt, idet det er tilstrækkeligt for en medlemsstat at bestemme, at de nationale myndigheder kan føre kontrol med den virksomhed, der er etableret i på medlemsstatens territorium.

Det kan på denne baggrund samlet konkluderes, at såfremt bopælskravet i taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, fortolkes således, at Færdselsstyrelsen stillers krav om, at alle fysiske personer, der direkte eller indirekte ejer et dansk kørselskontor, skal være bosiddende i EU eller EØS, *så vil der foreligge en national foranstaltning, som udgør en restriktion i forhold til artikel 49 TEUF og artikel 63 TEUF.*

Danmark skal således godtgøre, at den fortolkning af bopælskravet, der lægges op til i Færdselsstyrelsens forslag til afgørelse af 27. august 2019, er; 1) begrundet i et tvingende samfundsmæssigt hensyn, 2) er egnet til at sikre virkeliggørelsen af dette formål, og 3) ikke går udover, hvad der er nødvendigt for at opnå dette formål.

Det kan, med henvisning til Domstolens dom i Idryma-sagen konkluderes, at et bopælskrav, der stilles til ejere af et selskab, der driver virksomhed som et kørselskontor i Danmark, hvis ejerandel ikke er tilstrækkelig til, at de pågældende

kan udøve bestemmende indflydelse over selskabet, *ikke er egnet til at opnå det tilsigtede formål* vedrørende adgang til at føre tilsyn med et selskab, der driver virksomhed i Danmark som kørselskontor (ovenfor afsnit 5).

Det kan med henvisning til Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Nederlandene, med sikkerhed konkluderes, at *et bopælskrav, som det der er lagt op til med Færdselsstyrelsens forslag til afgørelse af 27. august 2019, omfattende 100 % af de fysiske personer, der direkte eller indirekte ejer et selskab, som driver virksomhed som kørselskontor i Danmark, går langt videre end nødvendigt af hensyn til de nationale myndigheders behov for at føre kontrol med virksomheden (ovenfor afsnit 5).*

På denne baggrund kan det med sikkerhed konkluderes, at såfremt Færdselsstyrelsen fortolker taxilovens § 5, stk. 2, nr. 2, på den måde, der er lagt op til i forslaget til afgørelse af 27. august 2019, så vil en sådan fortolkning være uforenelig med såvel artikel 49 TEUF som artikel 63 TEUF.

Med venlig hilsen



Professor lic. jur. Søren Friis Hansen
Smakkegårdsvej 139 1.tv
2820 Gentofte