Ankestyrelsen

Ankestyrelsens brev til Ærø Kommune

Tilsynsudtalelse om indgåelse af kontrakter om ydelse af tilskud til at nedsætte færgetakster

Ærø Kommune har den 25. juni 2024 skrevet til Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner (herefter tilsynet).

Kommunen har bedt tilsynet om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt kommunen kan indgå en aftale med ÆrøXpressen A/S om nye kriterier for fordeling af tilskud til nedsættelse af færgetakster for godstransport, eller om aftaleindgåelse forudsætter forudgående offentligt udbud.

Konklusion

Tilsynet vurderer, at Ærø Kommune kan indgå kontrakter om ydelse af tilskud til at nedsætte færgetaksterne for godstransport efter udligningslovens § 21 a og til at nedsætte færgetaksterne for biler, passagerer mv. efter udligningslovens § 21 b uden udbud.

Vi beklager den meget lange sagsbehandlingstid.

Sådan vurderer vi sagen

Ærø Kommune har oplyst, at den har indgået tilskudsaftaler med ÆrøXpressen A/S uden forudgående offentligt udbud, efter at færgeruten mellem Marstal og Rudkøbing blev skrevet ind i bekendtgørelse om nedsættelse af færgetakster for godstransport til og fra visse øer og bekendtgørelse om nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer m.v. til og fra visse øer.

Kommunen har desuden oplyst, at den ikke har haft intentioner om at købe ydelser af ÆrøXpressen A/S, men at den ønsker at yde tilskud til ÆrøXpressen A/S, som besejler ruten mellem Marstal og Rudkøbing, så

2. november 2026

J.nr. 24-65092

Ankestyrelsen
Nytorv 7, 2. sal
9000 Aalborg

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

Åbningstid - telefon:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-12.00

ruten får andel i det tilskud, som kommunen modtager til nedsættelse af færgetakster.

Tilsynet vurderer, at Ærø Kommune kan indgå kontrakter om ydelse af tilskud til at nedsætte færgetakster efter udligningslovens §§ 21 a og 21 b uden udbud.

Vi lægger vægt på, at Ærø Kommune har indgået kontrakter med ÆrøXpressen A/S om ydelse af tilskud til nedsættelse af færgetakster.

Efter vores opfattelse er kontrakterne ikke omfattet af § 2, stk. 2, og § 4 i lov om færgefart, da kontrakterne ikke pålægger ÆrøXpressen A/S offentlige serviceforpligtelser om driften af færgeruten mellem Marstal og Rudkøbing.

Som det fremgår under punktet regler nedenfor vil sådanne kontrakter indeholde krav om, hvilke havne der skal anløbes, regelmæssighed, kontinuitet, hyppighed, kapacitet, tariffer og bemanding.

Da kontrakterne således ikke omhandler offentlige serviceforpligtelser om færgedrift, er der ikke krav om, at kontrakterne skal i udbud efter lov om færgefart.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Sagens oplysninger

Ærø Kommune skrev til tilsynet den 25. juni 2024.

Kommunen oplyste følgende:

> ”Ærø Kommune anmoder Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse vedrørende indgåelse af tilskudsaftaler til nedsættelse af færgetakster med privat færgeselskab, herunder om aftale skal ske efter forudgående offentligt udbud.
>
> **Sagsfremstilling**
> Ærø Kommune har med hjemmel i udligningslovens § 21 a og b indgået aftaler med ÆrøXpressen A/S om modtagelse af tilskud til nedsættelse af færgetakster. Det følger af udligningslovens § 21a stk. 1, 3. pkt. og § 21b stk. 1, 2. pkt., at private færger kan modtage tilskud gennem en kommune. Aftalerne er vedlagt som **bilag 3 og bilag 4**.

Tilskudsordningerne er nærmere beskrevet i bekendtgørelse om nedsættelse af færgetakster for godstransport til og fra visse øer (bkg. nr. 991 af 28/06/2023) og bekendtgørelse om nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer mv. til og fra visse øer (bkg. nr. 992 af 28/06/2023).

Aftalerne er indgået efter forudgående dialog mellem Ærø Kommune, ÆrøXpressen A/S og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Vedlagt følger brev af 14. februar 2017 fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, som er vedlagt som bilag 5. Det følger af brevet fra ministeriet, at hvis en ny færgerute kan omfattes af tilskudsordningen på passagerområdet, er processen i givet fald, at den nye færgerute (Marstal-Rudkøbing) bliver indføjet i Økonomi- og Indenrigsministeriets bekendtgørelse om nedsættelse af færgetakster for bilag, passagerer mv. til og fra visse øer. Der tilvejebringes hermed hjemmel til, at den pågældende kommune kan anvende en del af kommunens tilskud til den nye rute.

Efter ruten mellem Marstal og Rudkøbing er skrevet ind i bekendtgørelserne, har Ærø Kommune som nævnt indgået tilskudsaftaler med ÆrøXpressen A/S til nedsættelse af færgetakster. Disse aftaler er indgået uden forudgående offentligt udbud.

I foråret 2023 var der dialog mellem Ærø Kommune og ÆrøXpressen A/S om ændring af tilskud til ÆrøXpressen A/S. Kommunalbestyrelsen besluttede på dets møde den 19. april 2023, at der skulle undersøges følgende:

1. Det skal undersøges om Ærøxpressen har krav på at få andel af § 21 tilskuddet.
2. Undersøgelse af muligheden for kompensation af ø-kortsordningen til Ærøxpressen.
3. Undersøgelse af muligheden for ændring af fordeling af landevejsmidler fra personkilometer til pr. overført enhed.

Kommunalbestyrelsens beslutning af 19. april 2023 er vedlagt som **bilag 6**.

Kommunen skrev den 24. april 2023 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet for at få en afklaring af de juridiske forhold. Kommunens brev er vedlagt som **bilag 7**. Indenrigs- og

Sundhedsministeriet gav svar ved brev af 2. maj 2023, hvori der kun var svaret på dele af spørgsmålene fra kommunen. Brevet er vedlagt som **bilag 8**. I brevet fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet var anført følgende vedrørende ændring af aftale om tilskud til nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer mv.:

" I medfør af udligningslovens § 21 b ydes et årligt tilskud til nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer m.v. til og fra visse øer. Private færger kan, jf. § 21 b, stk. 1, modtage tilskud gennem en kommune. For 2023 modtager Ærø Kommune et tilskud på 21,5 mio. kr. vedr. passagerer og biler samt 9,5 mio. kr. for gods.

Anvendelse af tilskud til private færgeruter forudsætter, at kontrakt om ydelse af tilskuddet indgås i overensstemmelse med Transportministeriets lov om færgefart, jf. lovbekendtgørelse nr. 915 af 27. august 2008.

Indenrigs- og Sundhedsministerier er ikke involveret i det kontraktmæssige forhold mellem kommuner og private færger.

Ministeriet kan således ikke udtale sig om aftaler mellem Ærø Kommune og ÆrøXpressen A/S eller overvejelser om ændringer heraf. "

Ærø Kommune fik efterfølgende ligeledes svar fra Transportministeriet ved brev af 6. oktober 2023. Brevet er vedlagt som bilag 9.

Særligt brevet fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet betød, at der opstod tvivl om proceduren for aftaleindgåelse af aftaler om tilskud til nedsættelse af færgetakster, da ministeriet i brevet skrev, at *anvendelse af tilskud til private færgeruter forudsætter, at kontrakt om ydelse af tilskuddet indgås i overensstemmelse med Transportministeriets lov om færgefart*, jf. lovbekendtgørelse nr. 915 af 27. august 2008. Der opstod således tvivl om aftaler skal indgås efter forudgående offentligt udbud efter reglerne i lov om færgefart.

I forlængelse af svarene fra de to ministerier har kommunalbestyrelsen truffet beslutning om at ændre på kriterierne for fordeling af tilskuddet til nedsættelse af færgetakster for

godstransport. Kommunalbestyrelsens beslutning af 17. april 2024 er vedlagt som **bilag 10**.

Forvaltningen har i forlængelse af kommunalbestyrelsens beslutning rettet henvendelse til advokatfirmaet [A] for at få hjælp til at sikre, at aftaleindgåelse foretages på lovlig vis.

[A] har udarbejdet et notat af 24. april 2024, hvori det er vurderet, at hvis kommunen ønsker at indgå en tilskudsaftale vedrørende godstransport med en privat færge, skal aftalen udbydes i offentligt udbud. [A]s notat er vedlagt som **bilag 11**. I forlængelse af [A]s notat besluttede kommunalbestyrelsen på dets møde den 22. maj 2024, at begge aftaler om at privat færgeselskab modtager tilskud gennem kommunen til nedsættelse af færgepriser sættes i udbud (dvs. godsaftale og landevejsaftale), og at eksisterende aftaler opsiges i forbindelse med indgåelse af nye aftaler om tilskud til nedsættelse af færgepriser. Kommunalbestyrelsens beslutning af 22. maj 2024 er vedlagt som **bilag 12**.

Kommunen modtog efterfølgende et notat fra ÆrøXpressen A/S´s advokat [B] af 3. juni 2024. Af notatet fremgår det, at advokaten ikke er enig i, at godsaftalen skal i offentligt udbud. Notatet fra [B] af 3. juni 2024 er vedlagt som **bilag 13**.

Som nævnt indledningsvist besluttede kommunalbestyrelsen på dets møde den 19. juni 2024, at der skulle rettes henvendelse til de relevante ministerier og/eller statslige ankeinstanser til afklaring af processen for indgåelse af aftale med private færger om modtagelse af tilskud til nedsættelse af færgetakster (**bilag 1**).

Ærø Kommune har i forlængelse af kommunalbestyrelsens beslutning sat udbudsarbejdet i bero indtil der foreligger et svar fra Ankestyrelsen.

<u>Anmodning om en vejledende udtalelse fra Ankestyrelsen</u>

Ærø Kommune har brug for Ankestyrelsens hjælp til at afklare processen for aftaleindgåelse, således at kommunalbestyrelsens beslutning om nye kriterier for fordeling af tilskud til nedsættelse af færgetakster for godstransport kan effektueres.

Der ønskes en afklaring om Ærø Kommune kan indgå aftale med ÆrøXpressen A/S om de nye kriterier for fordeling af tilskuddet til nedsættelse af færgetakster for godstransport eller om aftaleindgåelse forudsætter forudgående offentligt udbud.

Det kan oplyses, at Ærø Kommune i hele forløbet ikke har haft nogen intensioner om at købe ydelser af ÆrøXpressen A/S, dvs. købe færgedrift. Ærø Kommune køber således ikke færgedrift på ruten mellem Marstal og Rudkøbing, men kommunen ønsker ved nærværende aftale at yde tilskud til ÆrøXpressen A/S, som besejler ruten, så ruten får andel i det tilskud, som kommunen modtager til nedsættelse af færgetakster for godstransport.

Som det fremgår af sagen, er der forskellige juridiske vurderinger af udbudsspørgsmålet. Ærø Kommune ønsker med nærværende henvendelse at få et klar svar på, hvordan kommunen på lovlig vis kan indgå en ny eller justeret aftale om tilskud til nedsættelse af færgetakster for godstransport."

Regler

Af udligningslovens § 21 a fremgår følgende:

"**§ 21 a.** Social- og indenrigsministeren yder et årligt tilskud til nedsættelse af færgetakster for godstransport til og fra øer. Tilskuddet ydes til kommuner med mindre øer og til kommuner på øer uden fast forbindelse, der består af én kommune. Private færger kan modtage tilskud gennem en kommune. Social- og indenrigsministeren yder ikke tilskud til de statslige færgeruter til Bornholm og Samsø.

Stk. 2. Tilskuddet udgør 20 mio. kr. i 2015 og 35 mio. kr. årligt fra 2016. Tilskuddet reguleres fra tilskudsåret 2016 én gang årligt med den forventede pris- og lønudvikling for den kommunale sektor.

Stk. 3. De kommuner, der modtager tilskud i henhold til stk. 1 og 2, omfatter Kalundborg, Holbæk, Slagelse, Lolland, Assens, Faaborg-Midtfyn, Langeland, Svendborg, Haderslev, Aabenraa, Horsens, Hedensted, Struer, Norddjurs, Odder, Skive, Aalborg, Læsø, Samsø, Fanø og Ærø Kommuner.

Stk. 4. Social- og indenrigsministeren fordeler tilskuddet efter stk. 1 og 2 efter en nøgle for godsomsætning eksklusive vareafgift opkrævet af havnene på de enkelte færgeruter. Nedsættelsen af færgetakster for godstransport kan maksimalt udgøre 80 pct. af

færgetaksten pr. 1. januar 2015 eksklusive vareafgift opkrævet af havnene.

Stk. 5. Social- og indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om fordelingen af tilskuddet og om ordningens administration, herunder om, at kommunalbestyrelsen skal udarbejde en redegørelse vedrørende anvendelsen af tilskuddet efter stk. 1 og 2.

Stk. 6. Social- og indenrigsministeren kan fastsætte regler om, at tilskuddet i henhold til stk. 1 og 2 til kommuner med mindre øer kan gøres betinget af, at kommunalbestyrelsen på tilfredsstillende måde kan redegøre for anvendelsen af det tilskud, som kommunen har modtaget som del af det forhøjede tilskud i henhold til § 20, stk. 1.

Stk. 7. Social- og indenrigsministeren kan yde kompensation til kommuner for afgiftsmæssige konsekvenser, som følge af at et tilskud efter stk. 1 og 2 er omfattet af momslovens anvendelsesområde.

Stk. 8. Social- og indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om kompensationen efter stk. 7, herunder om opgørelsen af de afgiftsmæssige konsekvenser, som følge af at et tilskud efter stk. 1 og 2 er omfattet af momslovens anvendelsesområde."

Der fremgår følgende af de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. L 159 af 11. marts 2015 om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner:

"Lovforslaget tilvejebringer hjemmel til, at økonomi- og indenrigsministeren kan yde et tilskud til de omfattede kommuner til nedsættelse af taksterne for godstransport på de færgeruter, der ikke er statslige.

[…]

Der foreslås en generel og ensartet model, hvor der ydes tilskud til at nedsætte færgetaksterne for godstransport med maksimalt 80 pct., ekskl. vareafgift opkrævet af havnene. Nedsættelsen af færgetaksterne for godstransport vil ske med udgangspunkt i billetstrukturen for den enkelte færgerute.

Med den foreslåede ordning opnås en god og holdbar ordning, der vil betyde markant lavere transportomkostninger for gods og dermed forbedrede muligheder for lokalsamfundene. Der er samtidigt lagt vægt på at udforme en ordning, der er enkel og let administrerbar.

[…]

Hvis der er tale om en privat færgerute til en af de omfattede øer, vil tilskud til nedsættelse af færgetakster for godstransport blive formidlet gennem den pågældende kommune. Det samme gør sig gældende, hvis en færgerute drives af et privat andelsselskab. Det er en forudsætning for kommuners anvendelse af tilskud til private færgeruter, at kontrakt om ydelse af tilskuddet indgås i overensstemmelse med lov om færgefart og statsstøtteregler. Det forudsættes således, at kommunen yder tilskuddet på en gennemsigtig og ikke-diskriminerende måde, og at nedsættelsen for de enkelte typer af færgetakster for gods maksimalt kan udgøre 80 pct. af de takster, der er gældende pr. 1. januar 2015, ekskl. vareafgift opkrævet af havnene.

[…]

Tilskuddet til kommunerne til reduktion af færgetakster for godstransport vil ikke kunne anvendes til andre formål. Det forudsættes, at kommunerne anvender eventuelle overskydende midler i det efterfølgende kalenderår til nedsættelse af øvrige færgetakster eller andre serviceforbedringer på færgeområdet.

[…]

Lovforslaget indeholder EU-retlige aspekter i forhold til reglerne om statsstøtte. Der er indhentet en udtalelse fra Kammeradvokaten, som finder det rimeligt at antage, at en ordning, der indebærer en reduktion på 80 pct. af taksterne for al godstransport til og fra ikke-brofaste øer, kan være begrundet i almene hensyn om territorial kontinuitet og samhørighed, og dermed inden for rammerne af medlemslandenes skøn."

Følgende fremgår af § 2, stk. 1 og 2, i lov om færgefart:

"**§ 2.** Staten og kommuner kan drive færgeruter med henblik på at sikre en effektiv opfyldelse af samfundets behov for drift af færgeruter uden at foretage udbud.

Stk. 2. Staten og vedkommende kommunalbestyrelse kan i overensstemmelse med cabotagesejladsforordningen indgå kontrakt om forpligtelser til offentlig tjeneste, herunder om betaling for varetagelsen af samfundets behov for driften af en færgerute,

til, fra eller mellem øer eller mellem kyststrækninger, når befordring ad land vil indebære en åbenbart uforholdsmæssig omvej."

Af § 4, stk. 1, 1. pkt., i lov om færgefart fremgår følgende:

"**§ 4.** Kontrakter omfattet af § 2, stk. 2 eller 4, kontrakter som følge af pålæg efter § 2, stk. 5, og tildeling af eneret efter § 3, stk. 2, kan kun indgås efter forudgående EU-udbud eller anden fremgangsmåde, som er fastsat af transportministeren efter stk. 2."

Der fremgår følgende af de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. L 130 27. marts 2008 om ændring af lov om færgefart:

"Lovforslaget præciserer endvidere, at staten og kommuner som myndighed selv kan drive færgeruter med henblik på at sikre en effektiv opfyldelse af samfundets behov for drift af færgeruter uden at foretage udbud.

Staten og vedkommende kommunalbestyrelse kan herudover i overensstemmelse med cabotagesejladsforordningen kan indgå kontrakt om at yde andre betaling for forpligtelsen til at varetage driften af færgeruter med offentlig forpligtelse til sejlads til, fra eller mellem øer eller mellem kyststrækninger, når transport ad land vil medføre en åbenbart uforholdsmæssig omvej."

Af cabotagesejladsforordningens artikel 2, nr. 3 og 4, og artikel 4 fremgår følgende:

"Artikel 2

I denne forordning forstås ved:

1) […]

3) »Kontrakt om offentlig tjeneste«, en kontrakt, der indgås mellem en medlemsstats kompetente myndigheder og en EF-reder med henblik på at sikre offentligheden tilstrækkelige transportydelser.

En kontrakt om offentlig tjeneste kan især omfatte:

— transportydelser, der følger fastsatte regler om kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet

— supplerende transportydelser

— transportydelser til bestemte priser og på bestemte vilkår, især for bestemte kategorier af rejsende eller bestemte forbindelser

— tilpasning af ydelserne til de faktiske behov.

4) »Forpligtelser til offentlig tjeneste«, forpligtelser, som EF-rederen, hvis han tog hensyn til sin egen kommercielle interesse, ikke ville påtage sig eller ikke ville påtage sig i samme omfang eller på samme betingelser.

Artikel 4

1. En medlemsstat kan indgå kontrakter om offentlig tjeneste eller pålægge rederier, der deltager i fast fart til, fra og mellem øer, forpligtelser til offentlig tjeneste som betingelse for adgang til at udføre den pågældende transport.

Når en medlemsstat indgår kontrakter om offentlig tjeneste eller pålægger rederier forpligtelser til offentlig tjeneste, skal dette ske uden forskelsbehandling af EF-redere.

2. Når medlemsstaterne pålægger rederier forpligtelser til offentlig tjeneste, skal de begrænse sig til krav om, hvilke havne der skal anløbes, regelmæssighed, kontinuitet, hyppighed, kapacitet, tariffer og bemanding.

Hvis der gives kompensation for forpligtelsen til offentlig tjeneste, skal alle EF-rederier have adgang dertil.

3. Eksisterende kontrakter om offentlig tjeneste kan forblive i kraft, indtil de udløber."

Følgende fremgår bl.a. af transportministerens svar af 18. juni 2024 til Udvalget for Landdistrikter og Øer på spørgsmål 145:

"Lov om færgefart giver kommunerne hjemmel til enten at varetage driften af en samfundsbegrundet færgerute selv eller

indgå en kontrakt om offentlige serviceforpligtelser om driften med en privat operatør.

[…]

Hvis en kommune ønsker at indgå en kontrakt om offentlige serviceforpligtelser om driften af en færgerute med en privat operatør, skal kontraktindgåelsen ske i overensstemmelse med lov om færgefart § 4 og bekendtgørelse om færgefart.

Det følger af disse regler, at kontrakter om offentlige serviceforpligtelser om færgedrift skal udbydes i overensstemmelse med de almindelige udbudsregler."

Tilsynets kompetence

Vi fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Vi kan udtale os om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven. Vi kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition.

Venlig hilsen

Lykke Outzen Mørk

Kopi er sendt til:

ÆrøXpressen A/S

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 13 af 5. januar 2026

Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner (udligningsloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 63 af 19. januar 2021

Lov om færgefart, senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 915 af 27. august 2008

Rådets Forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads)