



Ankestyrelsens brev til Ærø Kommune

Tilsynsudtalelse om inhabilitet

Kommunalbestyrelsesmedlem [A] har den 5. november 2018 skrevet til Ankestyrelsen om Ærø kommunalbestyrelses beslutninger den 31. oktober 2018 om at erklære ham og kommunalbestyrelsesmedlem [B] for inhabile i forbindelse med en sag om tildeling af statstilskud til [færgeselskab X].

18. oktober 2019

J.nr. 18-65484

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Ankestyrelsen finder ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte kommunalbestyrelsens vurdering af, at [A] og [B] var inhabile efter forvaltningslovens § 3, nr. 1, nr. 1, ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen den 31. oktober 2018 om tildeling af statstilskud til nedsættelse af takster til [færgeselskab X].

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Vi gør derfor ikke mere i sagen.

Sagens oplysninger

Kommunalbestyrelsen i Ærø Kommune behandlede på sit møde den 31. oktober 2018 et punkt om tildeling af statstilskud til nedsættelse af takster til [færgeselskab X].

Kommunalbestyrelsen besluttede på mødet, at kommunalbestyrelsesmedlem [B] var inhabil i punktet pga. ejerskab af aktier i [færgeselskab X] for 25.000 kr. for hende og hendes ægtefælle tilsammen. [A] blev også erklæret inhabil pga. ejerskab af aktier i [færgeselskab X] for 15.000 kr.

Kommunalbestyrelsen skulle under det pågældende punkt tage stilling til, om man ville følge kommunaldirektørens indstilling om godkendelse af et oplæg af 17. maj 2017. Indstillingen var godkendt af Økonomi- og erhvervsudvalget den 23. oktober 2018.

Oplægget vedrørte tildeling af statstilskud til nedsættelse af takster til [færgeselskab X] for en kommende rute mellem Marstal og Rudkøbing.

Det fremgår bl.a. af oplægget, at det foreslås, at der sigtes mod at indgå en betinget aftale mellem Ærø Kommune og [færgeselskab X] om tildeling af statstilskud til nedsættelse af takster til [færgeselskab X] ud fra nogle nærmere angivne holdepunkter.

Bl.a. er det en betingelse, at aftalen først får gyldighed, når Økonomi- og Indenrigsministeriet har godkendt, at selskabet skal omfattes af bekendtgørelse om nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer m.v. til og fra visse øer.

Oplægget indeholder også nærmere om, hvordan tilskuddet skal fastsættes.

Under litra d) fremgår det, at tilskuddet fastsættes på grundlag af det faktisk præsterede antal personkilometer og bilkilometer. Størrelserne "personkilometer" og "bilkilometer" defineres således: 1 personkilometer = transport af 1 voksen person 1 kilometer. 1 bilkilometer = transport af 1 personbil 1 kilometer.

Under litra e) fremgår vægtningen af de forskellige overførselskategorier (fx børn, voksne, personbil, trailer, bus osv.). Det fremgår f.eks., at et barn i alderen 4-15 år vægtes 0,5 i forhold til en voksen person, mens en cykel vægter 0,1 i forhold til en personbil. Det fremgår også, at vægtningen er fastsat ud fra de faktisk gennemførte takstnedsættelser på Ærøfærgerne i landevejsprincipperioden 15. august 2016 til 13. november 2016.

Under litra f) fremgår det, hvilke sejldistancer der lægges til grund ved beregningen af antallet af person- og bilkilometre. For ruten Marstal til Rudkøbing er sejldistancen 16,205 km. lagt til grund.

Af litra g) fremgår bl.a. en beregning af tilskud i 2016 (2017-priser) baseret på [færgeselskab X] forventede overførselstal i 2019. Beregningen viser et tilskud pr. personkilometer på 1,40 kr., og et tilskud på 1,93 kr. pr. bilkilometer.

Det er desuden anført, at [færgeselskab X] har anslået, at selskabets overførsler i 2019 vil være 57.186 personbiler, 182.541 personer, 5.090 cykler og 449 campingvogne.

Desuden fremgår følgende:

“Tilskuddet pr. personkilometer og tilskuddet pr. bilkilometer, der skal være gældende i et kalenderår, fastsættes ved 1) først at dele det udmeldte samlede statstilskud for kalenderåret i en persondel (P) og en bildel (B) ud fra opfølgingsredegørelsen, der skal udarbejdes til Økonomi- og Indenrigsministeriet for kalenderåret, 2) dernæst at opgøre antallet af personkilometer (p) og antallet af bilkilometer (b) i landevejsprincipperioderne i kalenderåret ud fra registreringer, der løbende er foretaget gennem året, 3) og endelig at dividere persondelen af statstilskuddet i kalenderåret med antallet af personkilometer i kalenderåret (P/p), henholdsvis bildelen af statstilskuddet i kalenderåret med antallet af bilkilometer i kalenderåret (B/b).

[...]

Såfremt det antages, at de overførte personer fordeler sig på 90 % voksne og 10 % børn mellem 4 og 15 år, og at 80 % af de samlede overførsler ligger uden for skolernes sommerferie, vil disse overførsler umiddelbart udløse et tilskud på i alt 4.607.814 kr. (2017-priser) i 2019 (hvor landevejsprincipperioden vil omfatte hele året, bortset fra skolernes sommerferie).

Det reelle tilskud til [færgeselskab X] for 2019 må dog forventes at blive lavere, fordi det samlede antal personkilometer og det samlede antal bilkilometer vil stige mere end det samlede statstilskud fra 2016 til 2019 som følge af [færgeselskab X] fremkomst og en generelt positiv udvikling i overførselstallene og deraf afledte faldende tilskudsbeløb pr. personkilometer henholdsvis pr. bilkilometer.”

Det fremgår af et brev fra Økonomi- og Indenrigsministeriet af 3. oktober 2018 til Ærø Kommune, at [færgeselskab X] den 20. september 2018 har anmodet om at blive optaget på listen over færgeruter, der er

omfattet af tilskudsordningen til nedsættelse af færgetakster på passagerområdet. En sådan liste fremgår af bekendtgørelse om nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer m.v. til og fra visse øer.

Kommunalbestyrelsesmedlem [A] har i sin henvendelse til Ankestyrelsen bl.a. anført følgende:

”

- Notatet fra Ærø Kommune synes at vurdere beløbsgrænserne ud fra tilfælde, hvor en given beslutning direkte og umiddelbart vil udløse økonomiske fordele på eksempelvis imellem 8-32 tkr for de implicerede. I det foreliggende tilfælde, som her påklages, kan en umiddelbar påvirkning ikke fastslås, blot kunne der generelt tænkes at være en værdipåvirkning på vores aktieposter pga. beslutningen, eksempelvis ville en 10% værdiforøgelse betyde en værdistigning på 1.500 kr. for mit vedkommende.
- Vores aktieposter må anses som ”con amore aktier”, hvor værdistigning og udbytte ikke er de væsentligste motiver bag vores aktiekøb, hvilket derimod er de infrastrukturmæssige fordele, som vi vurderer, at selskabets private færgerute imellem Marstal på Ærø og Rudkøbing på Langeland vil indebære for lokalområdet.
- Kommunalbestyrelsens beslutning er blot en konkretisering ud fra tilsyneladende ret snævre rammer, som ØIM har fastlagt i deres meddelelse til Ærø Kommune af den 14. februar 2017 (bilag D) og senest den 3. oktober 2018 (bilag E).
- Tre medlemmer af Ærø kommunalbestyrelse arbejder enten selv og/eller deres ægtefælle gør det – for det potentielt med [færgeselskab X] konkurrerende og kommunejede Ærøfærgerne, om end det kan diskuteres hvorvidt deres stillinger kan betragtes som ledende. Uagtet at de ikke indgår f.eks. i færgeriets direktion, kan man spørge sig selv hvilket forhold, der kunne blive mest byrdefuldt (og inhabilitetsudløsende) for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem: Tabet af sit

specialiserede job – eller et økonomisk tab på 15 tkr.?”

Ankestyrelsen har bedt Ærø Kommune om en redegørelse for kommunalbestyrelsens beslutninger om inhabilitet.

Ærø Kommune har i sin redegørelse af 26. juni 2019 bl.a. anført følgende (med Ankestyrelsens udeladelser):

“Problemstilling

Kommunalbestyrelsesmedlem [A] bad i mail af 4. november 2018 kommunaldirektør [navn] om at belyse problemstillingen vedr. inhabilitet. [...]

“[...]”

Kommunaldirektør [navn] har udfærdiget et notat af 15. november 2017 [...] med følgende besvarelse:

“[...]”

Det er min vurdering, at der kun vil være tale om inhabilitet, såfremt der er to betingelser opfyldt. For det første skal den sag, som kommunalbestyrelsen skal behandle have betydning for aktiernes værdi, hvilket må vurderes konkret. Det kan f.eks. være i forbindelse med behandlingen af en gensidig bebyrdende aftale. Hvis det ikke er tilfældet, vil der som hovedregel ikke være tale om inhabilitet. For det andet skal der være tale om aktieposter af en vis værdi, idet det ellers vil ligge under bagatelgrænsen jfr. Forvaltningslovens § 3 stk. 2. Det følger af praksis at aktieposter på op til 5.000 kr. ikke medfører inhabilitet, mens aktieposter på mellem 10.000 kr. og 30.000 kr. medfører inhabilitet.

[...]

Anbefaling

Som det fremgår af besvarelsen, vil der være en vis bagatelgrænse på aktieposter på op til 5.000 kr.

Jeg vil dog anbefale, at kommunalbestyrelsesmedlemmer med aktieposter ikke deltager ved sagens behandling

uanset størrelsen af aktieposter, såfremt sagen kan påvirke aktiernes værdi.

Dette er begrundet i, at formålet med inhabilitetsreglerne er at sikre befolkningens tillid til de offentlige afgørelser.

Herudover har Naturklagenævnet tilbage i 2002 erklæret Ærø Kommunes vedtagelse af tillæg til kommuneplan og lokalplan til placering af vindmøller ved Rise Mark for ugyldig, idet borgmesteren og to af de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer havde mindre anparter, og ville få udbetalt anparter for henholdsvis 8.000 kr., 9.500 kr. og 32.000 kr. Herudover kunne de tre anpartshavere købe anparter i de nye vindmøller på favorable vilkår.

Såfremt kommunalbestyrelsesmedlemmer med aktier i selskabet ikke deltager ved sagens behandling, fjernes enhver tvivl om afgørelsen er præget af uvedkommende økonomiske interesser.”

Praksis

Naturklagenævnets afgørelse er vedlagt som bilag [...]

Praksis, der henvises til, er 05.2.1 på Økonomi- og Indenrigsministeriets resumédatabase: [...]

Det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium fandt, at det kunne give anledning til tvivl, om en indirekte økonomisk interesse i en sag som følge af en aktiepost på kr. 10.000 – 30.000 kr. kunne anses for inhabilitetsbegrundende. Henset til, at interessen alene er indirekte, fandt ministeriet, at det yderligere bør indgå i vurderingen, med hvilken styrke den økonomiske interesse (muligheden for at påvirke værdien af de pågældende aktieposter) fremtræder i tilknytning til en vurdering af de konkrete omstændigheder.

Aktionærer

Virksomhedsoplysninger fra Virk.dk bekræfter følgende:

-at [færgeselskab X] har ingen legale ejere, der ejer kapitalposter på 5 % eller mere

- At [færgeselskab X] den 31. oktober 2018 havde -10.845.000 DKK i registreret kapital
- At [færgeselskab X] pr. d.d. har 11.345.000 DKK i registreret kapital

Følgende kommunalbestyrelsesmedlemmer havde ejerskab af aktier i [færgeselskab X] pr. 31. oktober 2018:

- [B] og hendes ægtefælle for 25 tkr. til sammen.
- [A] for 15 tkr.

Sag til behandling i kommunalbestyrelsen

Ærø Kommunalbestyrelse behandlede den 31. oktober 2018 en sag vedr. principper for tildeling af statstilskud til nedsættelse af takster til [færgeselskab X].

[færgeselskab X] vil etablere færgesejls på ruten Marstal-Rudkøbing.

De kommunale færger betjener pt ruterne Ærøskøbing-Svendborg, Søby-Fynshav, Søby-Faaborg og Marstal-Birkholm.

Ruterne er omfattet af Økonomi- og Indenrigsministeriets bekendtgørelse om nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer mv. til og fra visse øer, nr. 1132 af 15. oktober 2017.

I forbindelse med sagens behandling foreligger et notat for principper for tildeling af statstilskud til nedsættelse af takster til [færgeselskab X], vedlagt som bilag [...]. Beregningen viser under pkt. 1, litra g, nr. 3, at de forventede passagerantal vil udløse et årligt tilskud på i alt 4.607.814 kr.

Tildelingen af statstilskud til nedsættelse af takster på [færgeselskab X] rute, blev af flertallet i kommunalbestyrelsen anset for, at have en sådan direkte økonomisk konsekvens på aktiernes værdi, at interessen anses som særlig i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1's forstand.

Flertallet i kommunalbestyrelsen har ligeledes vurderet, at [B] og [A] aktier var over bagatelgrænsen.”

Reglerne

1. Retsgrundlaget vedrørende tilskud til nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer m.v. til og fra visse øer

Følgende fremgik på tidspunktet for de omhandlede inhabilitetsbeslutninger af § 21 b, stk. 1, 4 og 7, i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner (lovbekendtgørelse nr. 329 af 24. marts 2017 med senere ændringer)

“§ 21 b. Økonomi- og indenrigsministeren yder et årligt tilskud til nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer m.v. til og fra visse øer. Private færger kan modtage tilskud gennem en kommune. Økonomi- og indenrigsministeren yder ikke tilskud til de statslige færgeruter til Bornholm og Samsø.

[...]

Stk. 4. De kommuner, der modtager tilskud efter stk. 1, skal anvende tilskuddet til takstnedsættelse, jf. stk. 1, inden for perioden fra den 16. marts til den 30. november med undtagelse af perioden fra den sidste lørdag i juni og 6 uger frem inkl. lørdag og søndag i umiddelbar forlængelse heraf.

[...]

Stk. 7. Økonomi- og indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om inddragelse af lokale forhold og ordningens administration, herunder om, at kommunalbestyrelsen skal udarbejde en redegørelse for anvendelsen af tilskuddet efter stk. 1.”

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 179, fremsat den 27. april 2016, at lovforslaget tilvejebringer hjemmel til, at social- og indenrigsministeren kan yde et øremærket tilskud til de omfattede kommuner til nedsættelse af taksterne for passagerbefordring på de ruter, der ikke er statslige.

Det fremgår også, at lovforslaget udmønter initiativet om nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer m.v. til og fra øer i en aftale om vækst og udvikling i hele Danmark. Det fremgår bl.a. af aftalen, at der afsættes 48 mio. kr. i 2016 og 95 mio. kr. i 2017 og frem med det formål at understøtte væksten i turismen og styrke bosætningen på øerne. Initiativet er særligt målrettet den turistmæssige lavsæson om foråret og efteråret, hvor der er det største potentiale for at øge turismen på øerne.

Desuden fremgår det, at forslaget vil betyde markante fald i billetpriserne i forårs- og efterårsperioden. Hvor meget billetpriserne vil falde, vil bl.a. afhænge af sejlafstanden, prisstrukturen, den lokalt fastsatte periode for takstnedsættelser og det nuværende prisniveau, herunder nuværende rabatordninger på den enkelte færgerute.

Det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger, at der med hjemmel i § 21 b, stk. 7, vil blive fastsat nærmere regler om ordningens administration. Udgangspunktet for den nærmere udmøntning af ordningen er, at den skal være enkel og let administrerbar. Den konkrete tilrettelæggelse af ordningen kan mest hensigtsmæssigt ske i den enkelte kommune med udgangspunkt i lokale forhold.

Det nævnes i bemærkningerne, at hensigten er, at ordningen skal have en form af en generel og ensartet ramme, inden for hvilken den enkelte kommune selv står for den konkrete udformning, herunder fastlæggelse af takststrukturen for den pågældende færgerute.

Det fremgår også, at såfremt der på et senere tidspunkt måtte blive oprettet en ny færgerute til en af de omfattede øer, vil denne også blive omfattet af ordningen om nedsættelse af færgetakster. Der skal i givet fald tages konkret stilling til, hvorledes dette kan ske.

Lovens § 21 b, stk. 7, var på tidspunktet for inhabilitetsbeslutningerne udmøntet i bekendtgørelse om nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer m.v. til og fra visse øer (bekendtgørelse nr. 1132 af 15. oktober 2017).

Følgende fremgik af bekendtgørelsens § 3:

”§ 3. Det påhviler kommunalbestyrelsen at tilrettelægge en ordning, som giver færgeoperatøren mulighed for at nedsætte færgetakster for biler, passagerer m.v.

Stk. 2. For kommuner med mindre øer påhviler det kommunalbestyrelsen at sikre, at ordningen udformes i dialog med lokale repræsentanter for øen.

Stk. 3. Tilskuddet kan anvendes til nedsættelse af færgetakster for biler, passager m.v. hele året med undtagelse af perioden fra den sidste lørdag i juni måned og 6 uger frem, inkl. lørdag og søndag i umiddelbar forlængelse heraf.

Stk. 4. Tilskuddet kan alene anvendes til nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer m.v., jf. dog stk. 5.

Stk. 5. Det påhviler kommunalbestyrelsen at sikre, at eventuelt overskydende midler anvendes i det efterfølgende kalenderår til nedsættelse af færgetakster.”

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i et brev af 14. februar 2017 til Ærø Kommune bl.a. oplyst følgende:

”Private færgeruter kan modtage tilskud gennem en kommune, jf. § 21 b, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 798 af 24/06-2013 med senere ændringer af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslag nr. 179 om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner fremsat den 27. april 2016 af den tidligere social- og indenrigsminister, at såfremt der på et senere tidspunkt måtte blive oprettet en ny færgerute til en af de omfattede øer, vil denne også blive omfattet af ordningen om nedsættelse af færgetakster. Der skal i givet fald tages stilling til, hvorledes dette kan ske.

[...]

En ny færgerute til og fra en af de omfattede øer vil således også kunne omfattes af tilskudsordningen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet skal herved meddele, at der ikke kan træffes beslutning om at udvide tilskudsordningen med [færgeselskab X], inden færgeruten er en realitet. I forhold til at blive omfattet af ordningen om

nedsættelse af færgetakster på passagerområdet vil det være et krav, at der er tale om en færge i rutefart, og at det ikke er en sommerrute.

Hvis en ny færgerute kan omfattes af tilskudsordningen på passagerområdet, er processen i givet fald, at den nye færgerute bliver indføjet i Økonomi- og Indenrigsministeriets bekendtgørelse om nedsættelse af færgetakster for biler, passagerer m.v. til og fra visse øer. Der tilvejebringes derved hjemmel til, at den pågældende kommune kan anvende en del af kommunens tilskud til den nye rute. Kommunens tilskud ligger fast, og der tilføres således ikke nye midler til kommunen i tilfælde af etablering af en ny færgerute, som er tilskudsberettiget.

Størrelsen af tilskuddet til en ny, privat færgerute vil bero på en dialog mellem den pågældende kommune og færgeruten. Kommunen skal sikre, at der sker en ligelig behandling mellem færgeruterne. Det forudsættes således, at kommunen yder tilskuddet på en gennemsigtig og ikke-diskriminerende måde.

Der er ikke fastsat regler for processen i forbindelse med fastlæggelse af tilskud for en ny, privat færgerute, herunder kriterier for fordelingen af kommunens tilskud. I dialogen mellem kommunen og den nye, private færgerute kan bl.a. anvendes kriterier som tal for forventet antal passagerer, forventet antal biler, skønnede omsætningstal for forskellige billetkategorier, sejlafstand m.v. Beslutningskompetencen ligger hos kommunen."

2. Retsgrundlaget vedrørende inhabilitet

2.1. Regler

Det fremgår af kommunestyrelseslovens § 14, stk. 1, at et medlem af kommunalbestyrelsen kan have en sådan interesse i en sag, at vedkommende er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

Spørgsmålet om, hvornår der er tale om inhabilitet i et sådant omfang, at et kommunalbestyrelsesmedlem er udelukket fra at deltage i forhandlingen og afstemningen, afgøres ud fra forvaltningslovens regler

om inhabilitet. Disse regler finder umiddelbart anvendelse i sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, samt i sager om forvaltningsmyndigheders indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1 og stk. 2. I andre sager finder de almindelige retsgrundsætninger og principper, som forvaltningslovens § 3 er udtryk for, anvendelse.

Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2010, s. 118, og til Forvaltningsret af Niels Fenger m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, s. 251.

§ 3, stk. 1, nr. 1, samt § 3, stk. 2 og 3, i forvaltningsloven har følgende ordlyd:

“§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
[...]

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.”

Beslutningen om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem for inhabilt er baseret på en generel vurdering af risikoen for, at uvedkommende hensyn skal få indflydelse på sagens afgørelse. En beslutning om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem for inhabilt indebærer således ingen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn.

Angivelsen i forvaltningslovens § 3, nr. 1, nr. 1, om, at interessen eller tilknytningen skal være særlig, indebærer, at ikke en hvilken som helst interesse i en sag medfører inhabilitet.

Den personlige eller økonomiske interesse må være af en sådan *styrke*, at man med rimelighed ud fra en generel bedømmelse kan gå ud fra, den er egnet til at kunne påvirke sagsbehandlingen. Navnlig i de tilfælde, hvor der kun er tale om en mere *indirekte* personlig eller økonomisk interesse hos den pågældende, kan spørgsmålet give anledning til tvivl.

Det kan give særlig anledning til tvivl, hvis den interesse, der kan begrunde inhabilitet, ikke er aktuel, men senere kan aktualiseres som følge af den beslutning, der bliver truffet.

Jo mere indirekte, usikre og fremtidige de økonomiske konsekvenser er, desto større krav må der stilles til omfanget af de forventede konsekvenser af den pågældende beslutning.

Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2010, s. 118 ff., Forvaltningsloven med kommentarer af Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2013, s. 175, Forvaltningsret Niels Fenger (Red.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, s. 252 ff., og Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 15. juni 2011 til en styrelse om speciel inhabilitet i forbindelse med etablering af en nationalpark (j.nr. 1006794).

Et eksempel på indirekte økonomiske interesser kan være, hvor et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer ejer aktier i det selskab, som har en sag til behandling i kommunalbestyrelsen. Hvis der er tale om mindre aktieposter, vil interessen ofte være så indirekte og ubestemt, at der ud fra vurderingen i § 3, stk. 1 ("særlig interesse") og § 3, stk. 2 ("interessens karakter eller styrke") ikke kan antages at foreligge inhabilitet. Ofte vil det være ganske uvist, om aktierne bliver mere værd eller giver større udbytte ved et positivt udfald af sagen. Kun i særlige tilfælde, f.eks. hvis udfaldet af den sag, der er til behandling, ligefrem skulle være af afgørende betydning for selskabets eksistens, vil der kunne foreligge inhabilitet.

Vi henviser til Forvaltningsret – Sagsbehandling af Jens Garde m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 8. udgave 2019, s. 91.

2.2. *Praksis*

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i et brev af 11. juli 2005 udtalt sig om inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, i forbindelse

med kommunalbestyrelsesmedlemmers aktieposter uden bestemmende indflydelse eller indflydelse, der kan sidestilles hermed, i et selskab.

En række byrådsmedlemmer i en kommune ejede mindre aktieposter i en professionel fodboldklub. Byrådet havde behandlet en sag om *indgåelse af en gældsafviklingsaftale* med fodboldklubben.

Det fremgik af gældsafviklingsaftalen mellem byrådet og fodboldklubben, at et krav fra kommunen om betaling af et større beløb måtte antages at ville udløse en betalingsstandsning og efterfølgende konkurs for fodboldklubben. Indgåelsen af aftalen måtte således antages at have været en væsentlig forudsætning for, at fodboldklubben ikke gik konkurs, hvorved de pågældende byrådsmedlemmer ville kunne miste beløb svarende til størrelsen af deres aktieposter i fodboldklubben. Der var dermed tale om en beslutning, som direkte ville påvirke værdien af den investering, som de pågældende byrådsmedlemmers aktieposter udgjorde.

Det var herefter ministeriets opfattelse, at de byrådsmedlemmer, som ejede aktier i boldklubben, havde en umiddelbart økonomisk interesse i sagen. Ministeriet udtalte desuden, at det yderligere er en betingelse for at anse de pågældende for inhabile i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, at den økonomiske interesse ikke er ganske ubetydelig.

Efter ministeriets opfattelse var selv en direkte økonomisk interesse som følge af en investering på 5.000 kr. og derunder i en aktiepost af så ubetydelig karakter, at dette ikke kan føre til en inhabilitetsbegrundende interesse i en sag.

Seks byrådsmedlemmer eller deres nære familie havde haft aktieposter af en værdi på mellem 10.000 og 31.000 kr. Det var ministeriets opfattelse, at disse byrådsmedlemmers umiddelbare økonomiske interesse i sagens udfald på den baggrund havde været så betydelig, at de måtte anses som inhabile i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, i forbindelse med beslutningen om indgåelse af gældsafviklingsaftalen.

For så vidt angik *en række andre dagsordenspunkter* med relation til fodboldklubben, der blev behandlet i byrådet i perioden fra 1998 til 2000 (diverse aftaler, herunder driftsoverenskomster, og om etablering af et nyt stadion) fandt ministeriet, at de alene indirekte og formentlig kun over en længere periode ville kunne påvirke værdien af aktierne i fodboldklubben. Som følge heraf forekom det vanskeligt at fastslå en

sammenhæng mellem byrådets stillingtagen i sagerne og en eventuel påvirkning af værdien af aktierne i fodboldklubben. Den blotte mulighed for, at værdien kan påvirkes, var ikke tilstrækkelig til at anse besiddelsen af aktieposterne inhabilitetsbegrundende.

Ministeriet fandt, at det kan give anledning til tvivl, om en indirekte økonomisk interesse i en sag som følge af en aktiepost på mellem 10.000 og 30.000 kr. kan anses for inhabilitetsbegrundende. Henset til, at interessen alene var indirekte, fandt ministeriet, at det yderligere burde indgå i vurderingen, med hvilken styrke den økonomiske interesse (muligheden for at påvirke værdien af de pågældende aktieposter) fremtræder i tilknytning til en vurdering af de konkrete omstændigheder.

Ministeriet fandt, at det i de foreliggende sager måtte være ganske uvist, om aktierne på længere sigt ville blive mere værd ved et positivt udfald af sagerne set fra fodboldklubbens side. De byrådsmedlemmer, der alene havde mindre aktieposter i fodboldklubben, kunne på denne baggrund – selv om de som følge af deres aktiebesiddelse kunne anses for at have haft en interesse i sagernes behandling – efter ministeriets opfattelse næppe anses for at have haft en sådan direkte økonomisk interesse i disse sager, at interessen kunne anses som særlig i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1's forstand.

Ministeriet fandt derfor ikke grundlag for at antage, at de seks byrådsmedlemmer som følge af disses eller deres nære families besiddelse af aktieposter af en værdi på mellem 10.000 og 30.000 kr. måtte anses for inhabile ved behandlingen af sagerne vedrørende fodboldklubben i 1998-2000.

Sådan vurderer vi sagen

Ved vurderingen af, om de to kommunalbestyrelsesmedlemmer [A] og [B] var inhabile ved den omhandlede beslutning om takstnedsættelse, må styrken af deres personlige eller økonomiske interesse vurderes.

Kommunalbestyrelsesmedlem [A] ejede på tidspunktet for beslutningen aktier i [færgeselskab X] for 15.000 kr., og kommunalbestyrelsesmedlem [B] og hendes ægtefælle tilsammen aktier for 25.000 kr.

Dermed ejede de to kommunalbestyrelsesmedlemmer aktier af en værdi over den bagatelgrænse på 5.000 kr., som Økonomi- og

Indenrigsministeriet har udtalt sig om i den ovenfor refererede udtalelse fra 2005.

Styrken af interessen må derfor vurderes mere konkret.

[færgeselskab X] var på tidspunktet for inhabilitetsbeslutningerne ikke – og ses fortsat ikke at være – i drift på den omhandlede færgerute mellem Marstal og Rudkøbing.

Det er allerede af den grund uvist, hvor stor effekt de omhandlede takstnedsættelser vil kunne få for passagerantallet, og dermed hvilken betydning beslutningen vil få for aktiernes værdi.

Men i oplægget af 17. maj 2017 er tilskuddet pr. personkilometer beregnet til 1,40 kr. og tilskuddet pr. bilkilometer til 1,93 kr. baseret på [færgeselskab X]' forventede overførselstal (fremskrevet til 2017-priser). Det er desuden angivet, at ud fra nogle nærmere angivne forudsætninger vil overførslerne umiddelbart udløse et tilskud på i alt 4.607.814 kr. (2017-priser) i 2019, idet det dog er anført, at det reelle tilskud må forventes at blive lavere.

Vi vurderer, at tilskud – og dermed nedsættelse af billetpriserne – i en sådan størrelsesorden vil kunne have afgørende betydning for passagerantallet og dermed for selskabets indtjening.

Vi vurderer også, at takstnedsættelserne – som kommunalbestyrelsen har beslutningskompetencen omkring – i sidste ende vil kunne få betydning for, i hvilket omfang færgeruten vil være rentabel for [færgeselskab X].

Når der samtidig henses til aktieposternes størrelse på 15.000 og 25.000 kr., vurderer Ankestyrelsen, at styrken af de to kommunalbestyrelsesmedlemmers økonomiske interesse i sagen er så betydelig, at vi – idet vi dog finder spørgsmålet om inhabilitet behæftet med en vis tvivl – ikke finder tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte kommunalbestyrelsens vurdering af, at [A] og [B] var inhabile efter forvaltningslovens § 3, nr. 1, nr. 1, ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen om tildeling af statstilskud til nedsættelse af takster til [færgeselskab X] den 31. oktober 2018.

Vi gør derfor ikke yderligere.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

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

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen
Kontorchef

Line Mussegaard Christensen

Kopi er sendt til:

[A] og [B]

Vi har anvendt:

Lov nr. 571 af 19. december 1985 (forvaltningsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019.

Reglernes fulde ordlyd findes på www.retsinformation.dk.