



Ankestyrelsens brev til Faaborg-Midtfyn Kommune

Tilsynsudtalelse om el-delebilsordning i Faaborg Havn

16. marts 2021

[A] har den 23. april 2020 skrevet til Ankestyrelsen.

J.nr. 20-19672

Henvendelsen vedrører Økonomiudvalget i Faaborg-Midtfyn Kommunes beslutning truffet på et møde den 20. april 2020 om at anbefale kommunalbestyrelsen at godkende en prøvehandling vedrørende en el-delebilsordning for lystsejlere på Faaborg Havn.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Ankestyrelsen har derudover modtaget en henvendelse af 19. juni 2020 fra kommunalbestyrelsesmedlem [B] vedrørende kommunalbestyrelsens beslutning af 12. maj 2020 om at godkende prøvehandlingen.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Faaborg-Midtfyn Kommune ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kunne stille en underskudsgaranti for en privat biludlejningsvirksomhed, der skulle stille en el-delebil til rådighed for borgerne i Faaborg Havn med henblik på at fremme turismen i kommunen.

Henset til, at kommunen efter Ankestyrelsens vurdering har ydet støtte til en privat virksomhed i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, oversender vi sagen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med henblik på en vurdering af, om sagen giver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anledning til foranstaltninger i henhold til konkurrencelovens § 11 a.

Vi beder kommunalbestyrelsen i Faaborg-Midtfyn Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Sagens oplysninger

Den 20. april 2020 besluttede Økonomiudvalget i Faaborg-Midtfyn Kommune at anbefale kommunalbestyrelsen at godkende en prøvehandling om en el-delebilsordning for lystsejlere på Faaborg Havn.

Den 12. maj 2020 besluttede kommunalbestyrelsen at godkende prøvehandlingen.

Følgende fremgår bl.a. af dagsordenspunktet til kommunalbestyrelsens møde den 12. maj 2020:

”Mobilitetsprojektet ønsker i en prøveperiode på ca. 4 måneder hen over sommersæsonen at stille en el-delebil til rådighed på Faaborg Havn for lystsejlere. Formålet er dels at tiltrække flere turister samt give lystsejlere mulighed for at tage rundt i vores naturskønne kommune og besøge vores mange turistattraktioner, når de anløber Faaborg Havn. Dels at afprøve rammer, bæredygtighed og rækkevidde for en el-delebilsordning med henblik på at indhente erfaring og viden, som kan bidrage til yderligere forsøg med elbiler og debilsordninger.

Prøvehandlingen vil ske i et samarbejde med en virksomhed, som vil placere en el-delebil ved Faaborg Havn ved den eksisterende el-ladestander. Det vil koste brugerne 495 kr. i døgnet at leje el-delebilen. Faaborg-Midtfyn Kommune vil stille en underskudsgaranti på 40.000 kr. i alt for 4 måneder. Er bilen lejet ud og i brug mindst 20 dage pr. måned vil denne prøvehandling være gratis for kommunen at stille til rådighed.

Prøvehandlingen vil under forudsætning af godkendelse blive igangsat til juni og løbe til og med september. Prøvehandlingen vil blive evalueret, erfaringer opsamlet om forbrug og lystsejlere spurgt om deres oplevelse med brug af bilen. Tilsyn med bilen vil blive varetaget af medarbejdere fra Faaborg Havn. Mobilitetsprojektet har desuden været i dialog med Faaborg Sejlklub om samarbejde omkring markedsføring mv.

Dette initiativ er juridisk uprøvet, og der er en risiko for, at initiativet ikke er i overensstemmelse med kommunalfuldmagtens regler. Det skyldes, at det ikke er en kommunal opgave at understøtte biludlejningsvirksomheder. Dertil kommer, at den foreslåede underskudsgaranti kan opfattes som ulovlig etableringsstøtte. Initiativets turismevinkel vurderes for svag til at kunne berettiggø kommunens engagement, idet brugeren af bilen selv bestemmer, hvad bilen benyttes til.

Til trods herfor ønsker mobilitetsprojektet dog at afprøve denne mulighed i en begrænset periode med henblik på også at afdække, om interessen for Faaborg Havn som turistmål påvirkes positivt ved, at der er nem og billig adgang til at leje en bil, og derved på sigt skabe bedre og flere mobilitetsmuligheder i landkommuner som Faaborg-Midtfyn Kommune til glæde for vores borgere og turister.”

Den 24. juni 2020 bad Ankestyrelsen kommunalbestyrelsen i Faaborg-Midtfyn Kommune om en udtalelse til sagen.

Den 27. oktober 2020 modtog Ankestyrelsen kommunalbestyrelsens udtalelse til sagen.

Følgende fremgår bl.a. af kommunalbestyrelsens udtalelse:

”Den 12. maj 2020 godkendte kommunalbestyrelsen en prøvehandling, hvor der midlertidigt etableres en el-delebil med brugerbetaling på Faaborg Havn. Formålet er at fremme turismen i Faaborg ved at skabe bedre mobilitet for de sejlene turister, som kommer til Faaborg Havn, og tiltrække flere lystbådssejlere. Kommunalbestyrelsen forventer, at prøvehandlingen vil belyse, om muligheden for at kunne benytte en el-delebil vil kunne motivere sejlene turister til at vælge Faaborg Havn samt motivere dem til at se mere af kommunen, mens de er her. Det er kommunens ønske at fremme turisternes mobilitet i kommunen på en miljøvenlig måde, hvorfor valget er faldet på en el-delebil.

Kommunens engagement i prøvehandlingen består i at stille en eksisterende og offentligt tilgængelig el-ladestander og parkeringsplads til rådighed for delebilsfirmaet, markering af parkeringspladsen, vedligeholdelse af ladestander og parkeringsplads samt en underskudsgaranti på 8.000 kr., pr. måned i 4 måneder overfor delebilsfirmaet. Underskudsgarantien

træder i kraft, hvis delebilens omsætning samlet udgør mindre end 8.000 kr. pr. måned i juni, juli, august og september 2020.

Kommunalbestyrelsen har overvejet lovligheden af prøvehandlingen, herunder at prøvehandlingens formål om turismefremme kan synes at være af indirekte karakter, idet kommunens eventuelle støtte vil være til transport og dermed ikke direkte til turisme i traditionel forstand. Dertil kommer, at det også er muligt for andre end turister at bruge bilen, fx til borgeres private formål.

Kommunalbestyrelsen begrundelse for alligevel at godkende prøvehandlingen skal findes i den brandingværdi for kommunen, som delebilens repræsenterer for de sejlene turister og den generelle turisme samt den viden, som prøvehandlingen vil give kommunen i forhold til mobilitetsønsker og -behov for turismesegmentet.

Det er kommunalbestyrelsens opfattelse, at formålene om turismefremme og vidensindsamling i forhold til mobilitetsbehov for turister i Faaborg by berettiger en proportional støtte til en prøvehandling som denne. Det er ligeledes kommunalbestyrelsens opfattelse, at et maksbeløb på 32.000 kr. er proportionalt i forhold til den værdi, som prøvehandlingen forventes at skabe.

Faaborg-Midtfyn Kommune kunne have ladet en ekstern samarbejdspartner udfærdige en undersøgelse om mobilitetsbehovet for turister i Faaborg. Vi har i stedet valgt en utraditionel metode til at indhente de oplysninger, som kommunen har brug for.

Kommunalbestyrelsen er af den opfattelse, at metodevalget ikke påfører kommunen unødige eller uberettigede omkostninger, men derimod tilfører en brandingværdi målrettet turister, som kommunen ikke ville kunne opnå ved at iværksætte en traditionel undersøgelse."

Regler og praksis

Regler

Kommuner har mulighed for at varetage visse opgaver med hjemmel i

uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem praksis og viger for den skrevne lovgivning.

Når den skrevne lovgivning ikke indeholder hjemmel til, at kommunen kan varetage en given opgave, og den skrevne lovgivning heller ikke er til hinder for, at kommunen kan varetage en given opgave, skal det vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne, om kommunen kan varetage opgaven.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel af gennemføre foranstaltninger eller støtte hertil blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. Det indebærer blandt andet, at der skal foreligge en saglig kommunal interesse i aktiviteten, og at kommunen som udgangspunkt kun kan varetage opgaver, som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Den kommunale interesse er ikke fast afgrænset. Der sker til stadighed en udvikling i de samfundsmæssige behov og dermed også af, hvad der er relevante fælles behov i et lokalsamfund.

Som eksempler på opgaver, som kommunen lovligt kan varetage efter kommunalfuldmagtsreglerne, fremgår følgende af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 71:

“Over de senere årtier er fremme af turismen i kommunen ligeledes blevet et væsentligt kommunalt formål. Turisme er bl.a. anvendt som begrundelse for, at en kommune lovligt kan drive vandrerhjem, og turistmæssige interesser var som nævnt ovenfor medvirkende til, at en kommune kunne give økonomisk støtte til en baptistmenigheds pjeces om den lokale baptistkirke.”

Derudover er det antaget i praksis, at branding af kommunen er en lovlig kommunal opgave.

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed. En kommune kan således som udgangspunkt ikke engagere sig i erhvervmæssige aktiviteter.

Følgende fremgår af Kommunalret, Jens Garde og Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave 2017, side 76-79:

”Et andet hovedpunkt vedrørende kommunernes forhold til erhvervslivet drejer sig om kommunernes adgang til at støtte private virksomheder økonomisk efter de uskrevne kommunalfuldmagtsregler. Ved støtte forstås i denne sammenhæng enhver form for økonomisk støtte, f.eks. tilskud, lån og garantier for lån samt indirekte økonomisk støtte i form af kommunalt finansieret rådgivning m.v.

De problemer, der knytter sig til kommunal støtte til private virksomheder er navnlig konkurrenceforvridning i forholdet mellem erhvervsvirksomheder samt risikoen for, at kommuner vil konkurrere med hinanden om at tiltrække erhvervsvirksomheder med offentlig støtte baseret på skattemidler.

Der må skelnes mellem generel støtte og individuel støtte. Der er en almindelig antagelse om, at kommuner uden lovhjemmel har adgang til at yde generel erhvervsstøtte. Risikoen for forvridning af konkurrencen mellem virksomheder er her ringe, ligesom en uhensigtsmæssig konkurrence mellem kommuner om at tiltrække virksomheder vil være begrænset.

[...]

Med hensyn til individuel støtte er hovedreglen, at kommunen ikke uden lovhjemmel kan yde økonomisk støtte i form af tilskud, lån, garantistillelse eller lignende.”

Derudover fremgår følgende af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 235 og 244-245:

”Med hensyn til individuel støtte er hovedreglen, at kommunen ikke uden lovhjemmel kan yde økonomisk støtte i form af tilskud, lån, garantistillelse eller lignende.

[...]

Det generelle forbud mod at yde individuel økonomisk støtte til private erhvervsvirksomheder [...] er undergivet en vigtig

modifikation. Kommunen kan yde individuel økonomisk støtte til en privat erhvervsvirksomhed i det omfang, der herved varetages en lovlige kommunal interesse.

Denne modifikation er dog – uanset at den er vigtig – forholdsvis begrænset. Den tager i alt væsentligt alene sigte på det forhold, at en kommune i stedet for fuldt ud at udføre en lovlige kommunal opgave kan give tilskud eller anden økonomisk støtte til en privat virksomhed, som udfører en tilsvarende opgave.

[...]

Kommunen kan således kun yde støtte til en privat virksomheds opgavevaretagelse for så vidt, at kommunen selv kunne varetage den pågældende opgave.”

Følgende fremgår af konkurrencelovens § 11 a, stk. 1-4:

”§ 11 a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales.

Stk. 2. Påbud efter stk. 1 kan udstedes når støtten

- 1) direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen og
- 2) ikke er lovlige i henhold til offentlig regulering.

Stk. 3. Afgørelse af, om ydet støtte er lovlige i henhold til offentlig regulering træffes af vedkommende minister, henholdsvis af den pågældende kommunale tilsynsmyndighed, medmindre andet følger af anden lovgivning. [...]

Stk. 4. Påbud efter stk. 1 om tilbagebetaling af støtte kan rettes til private erhvervsvirksomheder, selvejende institutioner samt helt eller delvis offentligt ejede virksomheder, der drives i selskabsform. [...]

Praksis

Statsforvaltningen Hovedstaden udtalte sig den 17. november 2010 om Allerød Kommunes samarbejdsaftale med en privat virksomhed om test af elbiler. Aftalen ville bl.a. indebære, at en gruppe borgere skulle teste brugen af firmaets elbiler i en 2-årig periode, sådan at kommunen ville opnå viden om elbiler og relevante infrastrukturer samt profilere sig på miljøhensyn omkring grøn transport.

Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

”Det er som udgangspunkt ikke en kommunal opgave, at yde støtte til en privat virksomhed, der leverer elbiler, medmindre der herved varetages en kommunal interesse.

Kommunens medvirken i projektet indebærer et vist element af indirekte støtte til Choose EV A/S.

Den indirekte støtte vedrører i overvejende grad Choose EV A/S i virksomhedens egenskab af rådgiver på området for grøn transport frem for i dennes egenskab af leverandør af elbiler.

Statsforvaltningen har forstået kommunens henvendelse således, at det forudsættes, at kommunens engagement og udgifter til projektet er knyttet til almennyttige aktiviteter – generel indsamling og offentliggørelse af viden og profilering af Allerød Kommune.

Statsforvaltningen finder, at der er en kommunal interesse i at iværksætte lokale klimaforbedrende tiltag, herunder tiltag til reduktion af CO₂ på lokalt niveau, og at det i den forbindelse er lovligt, at en kommune indsamler viden og yder rådgivning herom til kommunens borgere og virksomheder.

Henset til det beskedne element af indirekte støtte, består der efter statsforvaltningens opfattelse et rimeligt forhold mellem den kommunale interesse i at iværksætte lokale klimaforbedrende tiltag og den indirekte støtte til Choose EV A/S som følge af kommunens deltagelse i projektet som beskrevet i den omhandlede samarbejdsaftale.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på projektets karakter af indsamling af viden og erfaring om brugen af elbiler generelt, herunder viden om infrastrukturelle forudsætninger herfor samt om den forureningsmæssige gevinst ved brug af elbiler, som vil kunne bruges fremadrettet til at træffe beslutninger om investering i grøn transport og infrastruktur og til at vejlede samtlige kommunens borgere og virksomheder, som således på lige fod vil kunne drage nytte af den i forbindelse med projektet indsamlede viden.

Statsforvaltningen har endvidere lagt vægt på karakteren og omfanget af kommunens forpligtelser og bidrag til projektet, og at kommunen efter statsforvaltningens opfattelse alternativt ville kunne købe sig til den omhandlede viden.

[...]

Det er derfor statsforvaltningens opfattelse, at Allerød Kommune lovligt kan indgå i den omhandlede samarbejdsaftale med Choose EV A/S.”

Sådan vurderer vi sagen

Spørgsmålet om, hvorvidt Faaborg-Midtfyn Kommune lovligt kunne stille en underskudsgaranti for en privat biludlejningsvirksomhed, der skulle stille en el-delebil til rådighed for borgerne i Faaborg Havn med henblik på at fremme turismen i kommunen, ses ikke at være reguleret i den skrevne lovgivning. Derfor må spørgsmålet afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at en underskudsgaranti udgør støtte, og at kommunen derfor har ydet støtte til den private biludlejningsvirksomhed ved at stille underskudsgarantien.

Som det fremgår ovenfor, er individuel støtte til erhvervsvirksomheder i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, medmindre der herved varetages en kommunal interesse.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at fremme af turisme og branding af kommunen er lovlige kommunale opgaver.

Det er dog Ankestyrelsens vurdering, at det ikke er en lovlig kommunal opgave at stille en delebil til rådighed for borgerne mod betaling, da dette efter vores vurdering må anses for erhvervsvirksomhed.

Vi bemærker i den forbindelse, at det er vores opfattelse, at der i modsætning til sagen om Allerød Kommune, som Statsforvaltningen Hovedstaden udtalte sig om den 17. november 2010, i nærværende sag ikke er tale om, at der ydes støtte til aktiviteter af almennyttig karakter, som f.eks. generel indsamling og offentliggørelse af viden, ligesom der ikke er tale om en sådan indirekte støtte, som der var tale om i sagen om Allerød Kommune.

Vi bemærker derudover, at el-delebilen på Faaborg Havn efter det oplyste kan bruges af alle, ligesom bilen kan bruges til andet end turismefremmende aktiviteter. Eksempelvis vil en hvilken som helst borger kunne leje bilen og anvende den til rent private formål.

På baggrund af ovenstående er det vores vurdering, at kommunen ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kunne stille den omhandlede underskudsgaranti og herved yde støtte til den private biludlejningsvirksomhed.

Dette gælder uanset, at aftalen med den private biludlejningsvirksomhed bl.a. blev indgået med henblik på at brande kommunen og fremme turismen i kommunen ved at forbedre mobiliteten for turister, der ankommer til Faaborg Havn samt med henblik på at indsamle viden om mobilitetsønsker og -behov for turismesegmentet i kommunen.

Vi lægger vægt på, at den ovennævnte undtagelse til forbuddet om individuel støtte til erhvervsvirksomheder er forholdsvis begrænset og primært tager sigte på det forhold, at en kommune i stedet for fuldt ud at udføre en lovlig kommunal opgave kan give tilskud eller anden økonomisk støtte til en privat virksomhed, som udfører en tilsvarende opgave.

Henset til, at kommunen efter Ankestyrelsens vurdering har ydet støtte til en privat virksomhed i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, oversender vi sagen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med henblik på en vurdering af, om sagen giver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anledning til foranstaltninger i henhold til konkurrencelovens § 11 a.

Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen i Faaborg-Midtfyn Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

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

Mia Enghardt Korsholm

Kopi er sendt til:

[A], [B] og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Vi har anvendt:

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

Bekendtgørelse nr. 155 af 1. marts 2018 af konkurrenceloven
(konkurrenceloven)