



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2023-19

Afslag på støtte fra pulje til grøn omstilling af indenrigsfærger

Resumé

27. juni 2023

På baggrund af politiske aftaler mellem regeringen og en række af Folketingets partier blev der etableret to puljer til grøn omstilling af indenrigsfærger. Udmøntningen af puljemidlerne blev reguleret i en bekendtgørelse, hvoraf det fremgik, at transportministeren meddelte tilsagn og afslag på støtte, mens Trafikstyrelsen forestod den praktiske administration heraf.

EU-ret

9

Forvaltningsret

1133.2

114.1

Transport og kommunikation

9

Et kommercielt færgerederi ansøgte Trafikstyrelsen om støtte til at indkøbe en ny færge. I et indstillingsnotat til transportministeren vedrørende alle de indkomne ansøgninger om støtte fra puljerne indstillede Trafikstyrelsen, at ministeren afslog at støtte projektet.

Trafikstyrelsen havde i indstillingsnotatet prioriteret ansøgningerne på baggrund af kriterier om nedbringelse af CO₂, nedbringelse af øvrige emissioner samt en samlet vurdering, som kunne tage højde for f.eks. projektets modenhed, forundersøgelsernes kvalitet og "stordriftsfordele".

I den konkrete sag havde styrelsen i den forbindelse lagt andre forudsætninger end oplyst af rederiet til grund vedrørende den forventede CO₂-reduktion og færgens forventede levetid.

Transportministeren afslog på det grundlag ansøgningen.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere myndighedernes skøn ved udvælgelsen af, hvilke projekter der skulle støttes.

Ombudsmanden anførte samtidig, at transportministerens beslutning om at meddele tilsagn eller afslag på støtte var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det var uden betydning for vurderingen heraf, at støtteordningen havde baggrund i en politisk aftale.

Endvidere var det ombudsmandens opfattelse, at Transportministeriet burde have partshørt færgerederiet over Trafikstyrelsens indstilling om afslag og begrundelsen herfor. Partshøringsfejlen førte dog efter en konkret vurdering ikke til, at afslaget måtte anses for ugyldigt.

(Sag nr. 22/03880)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund og forløb

1.1. Forløbet op til transportministerens afgørelse

På baggrund af politiske aftaler mellem regeringen og en række af Folketingets partier blev der ved aktstykke nr. 365, tiltrådt af Finansudvalget den 23. september 2021, etableret to puljer til grøn omstilling af indenrigsfærger. Udmøntningen af puljemidlerne blev reguleret i bekendtgørelse nr. 1880 af 29. september 2021 om pulje til grøn omstilling af indenrigsfærger.

Østre Færge A/S ansøgte den 15. november 2021 vedlagt projektbeskrivelse og budget Trafikstyrelsen om støtte til at indkøbe en ny færge til at besejle færgeruten Orø-Hammer Bakke.

Den 17. december 2021 sendte Trafikstyrelsen et indstillingsnotat til transportministeren vedrørende udmøntningen af puljemidlerne. Det fremgår af notatet, at Trafikstyrelsen ved ansøgningsfristens udløb havde modtaget i alt 32 ansøgninger, hvoraf 8 var fra kommercielt drevne og 24 fra kommunalt drevne indenrigsfærger.

Trafikstyrelsen havde prioriteret ansøgningerne på baggrund af kriterier om nedbringelse af CO₂, nedbringelse af øvrige emissioner samt en samlet vurdering, som kunne tage højde for f.eks. projektets modenhed, forundersøgelses kvalitet og "stordriftsfordele". Se herom pkt. 2.1 nedenfor.

Ved prioriteringen, som Trafikstyrelsen foretog ud fra puljens formål og tildelingskriterierne, blev der givet en karakter til hver ansøgning på en skala fra 0-4, hvor 4 var den højeste karakter, og 0 var den laveste. Ved karaktergivningen blev der prioriteret ud fra en samlet vurdering af tildelingskriterierne.

Ansøgningen fra Østre Færge A/S fik karakteren 2, hvilket blev tildelt projekter, "som i mindre grad lever op til puljens formål og kriterier, eller som rummer væsentlige uklarheder og usikkerheder i projektbeskrivelsen". Trafikstyrelsen anbefalede, at der ikke blev meddelt tilsagn til disse projekter.

Om ansøgningen fra Østre Færge A/S anførte Trafikstyrelsen følgende i indstillingsnotatet:

"Østre Færge A/S ansøger om 18.184.750 kr., hvilket svarer til 25 % af det samlede budget, der således udgør 72.739.000 kr.

Projektets formål er at udskifte den eksisterende dieselfærge med en elfærge på ruten Orø-Hammer Bakke. Den nye færge vil blive drevet af en elmotor, der forsynes af et flywheel. (...)

Det vurderes, at ansøgningens oplysninger ift. forventet CO₂-reduktion ikke er retvisende, idet den er angivet til at være langt højere end udledningen af CO₂ fra det brændstofforbrug, som er oplyst for den nuværende færge. Den forventede levetid på 50 år for en ny færge er markant højere end den forventede levetid på nye færger i de øvrige ansøgninger.

På baggrund af oplysningerne i Østre Færges ansøgning forventes projektet at medføre en årlig CO₂-reduktion på 15 gram pr. tilskudskrone og en samlet CO₂-reduktion på 366 gram pr. tilskudskrone i projektets levetid. I beregningen er det forudsat, at CO₂ reduktionen svarer til den oplyste udledning fra den eksisterende færge, samt at levetiden er 25 år, hvilket også er forudsat i beregningerne af forventet CO₂ reduktion for de andre ansøgninger som omhandler anskaffelse af nye færger.

Det vurderes, at projektet i nogen grad opfylder puljens kriterier, idet projektet omfatter anskaffelse af en ny el-drevet færge. Det trækker ned, at projektets forventede CO₂ reduktion er forholdsvis lav, samt at projektet omfatter en væsentlig kapacitetsforøgelse, hvilket ligger uden for puljens formål. Desuden forekommer den valgte løsning kompliceret og relativt dyr, under hensyntagen til at det er en simpel kabelfærge til indre farvande. Ansøgningen fremstår desuden inkonsistent idet centrale oplysninger er overvurderede.”

Den 22. december 2021 skrev Trafikstyrelsen til Østre Færge A/S, at transportministeren nu havde truffet beslutning om, hvilke ansøgninger der skulle tildeles støtte, og at det var besluttet ikke at tildele projektet støtte. Afslaget var begrundet med, at projektets forventede CO₂-reduktion var forholdsvis lav, samt at projektet omfattede en væsentlig kapacitetsforøgelse, hvilket lå uden for puljens formål. Desuden forekom den valgte løsning kompliceret og relativt dyr, under hensyntagen til at det var en simpel kabelfærge til indre farvande.

Trafikstyrelsens indstillingsnotat var ikke forinden sendt i partshøring, men blev offentliggjort på Transportministeriets hjemmeside den 22. december 2021, hvilket er samme dag, som ansøgerne blev meddelt henholdsvis tilsgagn om støtte eller afslag på deres ansøgning.

1.2. Brevveksling mellem dig og myndighederne efter afgørelsen

Den 5. januar 2022 skrev du på vegne af Østre Færge A/S til Trafikstyrelsen. Du fremsatte en række indsigelser vedrørende Trafikstyrelsens vurdering af din klients projekt. Sammenfattende gjorde du gældende, at Trafikstyrelsen havde forfordelt (i betydningen favoriseret) kommunale projekter ved disponeringen af puljemidlerne, samt at Trafikstyrelsen ved bedømmelsen af din klients projekt havde lagt forudsætninger til grund (vedrørende beregningen af CO₂-reduktion og den kommende færges levetid), som ikke var i overensstemmelse med ansøgningsmaterialet og de faktuelle forhold. Du forklarede, at Østre Færge A/S ved beregningen af den forventede CO₂-reduktion havde forudsat, at den nuværende (diesel)færge fremadrettet skulle erstattes med en færge med forøget kapacitet svarende til den ansøgte færge.

Trafikstyrelsen oversendte den 7. januar 2022 din klage til Transportministeriet med styrelsens bemærkninger hertil. Trafikstyrelsen anførte bl.a., at der efter styrelsens fortolkning ikke med indstillingsnotatet havde været tale om en afgørelse truffet af Trafikstyrelsen, men en beslutning truffet af transportministeren.

Trafikstyrelsen redegjorde endvidere for sin vurdering af den forventede emissionsbesparelse og anførte bl.a., at styrelsen ikke havde fundet det relevant at tage udgangspunkt i en hypotetisk CO₂-besparelse (ved udvidet driftskapacitet). Vedrørende færgens forventede levetid anførte Trafikstyrelsen, at den forventede levetid på 50 år var så markant højere end den levetid, der var oplyst for øvrige ansøgninger (25-30 år), at det havde været nødvendigt at korrigere vurderingen med henblik på at kunne sammenligne og prioritere projekterne. For så vidt angik Trafikstyrelsens vurdering af, at projektet forekom "kompliceret og relativt dyrt" henviste styrelsen til, at projektet havde fundet det relevant at anskaffe et flywheel (budgetteret til ca. 10 mio. kr.), en ombygning af molerne (budgetteret til ca. 5 mio. kr.) samt udgifter til anskaffelse af en ny færge (ca. 55 mio. kr.). Trafikstyrelsen havde i den forbindelse sammenholdt investeringerne i projektet med et andet kabelfærgeprojekt, hvor de samlede investeringer udgjorde i alt 4 mio. kr.

Den 8. april 2022 oplyste Transportministeriet, at ministeriet var enig i Trafikstyrelsens bemærkninger.

Den 17. maj 2022 rettede du henvendelse til Transportministeriet. Du fastholdt klagen over afslaget og opfordrede ministeriet til at behandle klagen under inddragelse af relevant sagkundskab. Du anførte, at i det omfang en udvidelse af driftskapaciteten var nødvendiggjort af den aktuelle drift, forekom det såvel relevant som velbegrunnet, at der i forbindelse med ansøgningen blev taget udgangspunkt i en sammenligning af de potentielle fremtidige driftsscenerier. Vedrørende færgens levetid anførte du, at kabelfærger undtages fra

visse myndighedskrav, og at færgen ikke udsættes for samme belastning i forbindelse med driften.

I et brev af 9. juni 2022 til Transportministeriet skrev Trafikstyrelsen, at beslutningen om tildeling af støtte ikke var en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, men en politisk beslutning truffet af transportministeren og forligspartierne. Trafikstyrelsen bemærkede endvidere, at vurderingen af ansøgningerne hvilede på et princip om teknologineutralitet. Den anvendte teknologi havde således ikke spillet en rolle for styrelsens vurdering af ansøgningerne, som derimod havde taget udgangspunkt i den forventede CO₂-reduktion.

Den 1. juli 2022 oplyste Transportministeriet, at ministeriet var enig i Trafikstyrelsens bemærkninger til dine kommentarer.

1.3. Din klage til mig og myndighedernes udtalelser

Den 22. august 2022 klagede du til mig. Du skrev, at Trafikstyrelsen havde forfordelt kommunale projekter ved disponeringen af puljemidlerne. Endvidere havde Trafikstyrelsen ved bedømmelsen af din klients projekt lagt forudsætninger til grund, som ikke var i overensstemmelse med ansøgningsmaterialet og de faktuelle forhold, uden nærmere stillingtagen til de faglige vurderinger, som din klient havde indhentet.

Den 8. februar 2023 anmodede jeg Trafikstyrelsen og Transportministeriet om udtalelser i sagen. I mit brev til Trafikstyrelsen skrev jeg bl.a.:

”Jeg beder Trafikstyrelsen om nærmere at redegøre for, hvorfor transportministerens beslutning, som blev meddelt i styrelsens brev af 22. december 2021, ikke anses for at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg henviser i den forbindelse til pkt. 3 i min udtalelse i FOB 2021-8. Jeg beder også styrelsen om at redegøre for, hvilken betydning det forhold, at beslutningen ikke er blevet betragtet som en afgørelse, har haft for behandlingen af sagen, herunder i forhold til spørgsmål om partshøring og begrundelse.

Jeg beder desuden Trafikstyrelsen om i udtalelsen at forholde sig til de klagepunkter, som fremgår af den vedlagte klage af 22. august 2022.”

Den 14. april 2023 forelå en udtalelse fra Transportministeriet, som efter det oplyste også omfattede spørgsmålene til Trafikstyrelsen. Transportministeriet skrev bl.a.:

”Det er Transportministeriets vurdering, at transportministerens beslutning om meddelelse af tilsagn og afslag efter den nævnte bekendtgørelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Transportministeriet

vurderer endvidere, at ansøgningen i den konkrete sag er blevet behandlet i overensstemmelse med de regler, der gælder for afgørelsessager.

For så vidt angår forpligtelsen til partshøring efter forvaltningslovens §§ 19 og 20 bemærkes, at beslutningen i sagen er baseret på Trafikstyrelsens faglige vurdering af de oplysninger, der er indsendt af den pågældende ansøger selv. Der er ikke blevet indhentet eksterne faglige vurderinger til brug for Trafikstyrelsens vurdering. Ansøger har således været bekendt med de faktiske oplysninger, der ligger til grund for vurderingen af ansøgningen.

For så vidt angår kravet om begrundelse efter forvaltningslovens §§ 22-24 bemærkes, at Trafikstyrelsens meddelelse af 22. december 2021 af transportministerens afgørelse til Østre Færge A/S lyder således:

'...

Afslaget begrundes med at projektets forventede CO₂-reduktion er forholdsvis lav, samt at projektet omfatter en væsentlig kapacitetsforøgelse, hvilket ligger uden for puljens formål. Desuden forekommer den valgte løsning kompliceret og relativt dyr, under hensyntagen til at det er en simpel kabelfærge til indre farvande.

...'

Der er, som det fremgår, i meddelelsen anført en begrundelse for afslaget. I begrundelsen nævnes – kortfattet – de fakta og hensyn, der ligger bag afslaget. Endvidere henvises i meddelelsen til de regler, som beslutningen meddeles i henhold til.

...

Klager har bemærket, at der generelt forekommer at være sket en forfordeling af offentligt drevne færgeselskaber i forbindelse med tilskudsordningen.

Dette er helt korrekt. Der er tale om et udtrykkeligt politisk valg ved bevilningen af de pågældende puljemidler, idet det i forbindelse med de politiske aftaler, der lå til grund for puljen, blev besluttet at øremærke størstedelen af de samlede puljemidler til kommunalt drevne indenrigsfærger, som derved i sagens natur er blevet tilgodeset i forhold til privat opererede indenrigsfærger.

Fordelingen fremgår af det af Folketingets Finansudvalg tiltrådte aktstykke 365 af 18. september 2021 og fremgår tillige af bekendtgørelsens § 1.”

Den 2. maj 2023 kommenterede du Transportministeriets udtalelse. I en opsummering af dine bemærkninger anførte du:

”På baggrund af ovenstående, kan det derfor konstateres i forhold til administreringen af tilskudsordningen, at:

- der er en øremærket pulje på 148 mio. kr., som alene kommunalt drevne indenrigsfærger kan søge,
- der ud af en fællespulje på 85 mio. kr. alene er tildelt 7,5 mio. kr. til en kommercielt drevne indenrigsfærge, resten er tildelt kommunalt drevne indenrigsfærger, som derfor har modtaget knap 92 % af de støttemidler som skulle fordeles mellem kommunalt og privat drevne færgeruter,
- der dermed er sket dobbelt forfordeling af kommunalt drevne indenrigsfærger, ved fordelingen af puljemidler, samt
- at der som følge heraf, er sket magtfordrejning, hvorved der er tildelt statsstøtte i strid med konkurrencelovens § 11 a.

For så vidt angår behandlingen af min klients ansøgning kan det konstateres, at:

- Trafikstyrelsen, og dermed også [Transport]ministeriet, ikke har anvendt de oplysninger, der er fremsendt i ansøgningen
- at der dermed er lagt vægt på oplysninger som var min klient ubekendt
- at min klient ikke er blevet partshørt om disse ændringer af væsentlige dele af ansøgningen,
- at styrelsen som følge af officialmaksimen har pligt til at fremskaffe korrekte og retvisende oplysninger, i stedet for at konstruere egne oplysninger;
- at der derudover er lagt vægt på usaglige hensyn, f.eks. at ansøgningen medfører kapacitetsforøgelse;
- at det har formodningen for sig, at min klient vælger den mest effektive og økonomisk fordelagtige løsning, samt
- at såfremt tallene i ansøgningen lægges til grund, vil min klients projekt have en væsentlig højere CO₂ reducere i forhold til gram pr. tilskudskrone, end nogle af de øvrige godkendte projekter.”

Transportministeriet har heroverfor i et brev af 12. maj 2023 henvist til Trafikstyrelsens tidligere bemærkninger vedrørende beregningen af den forventede CO₂-reduktion.

2. Tildelingskriterier mm.

Jeg vil først tage stilling til spørgsmålet, om myndighederne som anført af dig har anvendt usaglige kriterier ved beslutningen af, hvilke ansøgninger der skulle støttes, herunder om myndighederne har foretaget en usaglig forskelsbehandling mellem kommunalt drevne indenrigsfærger og privat drevne færges.

2.1. Retsgrundlaget

Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2021/241 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18. februar 2021, s. 17) trådte i kraft den 19. februar 2021.

Den 30. april 2021 indgav Danmark sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med forordningens artikel 18. Efter at have vurderet denne i medfør af forordningens artikel 19 vedtog Kommissionen den 17. juni 2021 en positiv vurdering af planen, og den 13. juli 2021 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af planen, jf. hhv. COM (2021) 326 og ST 10154/21.

I bilaget til Rådets gennemførelsesafgørelse (10154/21 ADD 1 af 6. juli 2021) anføres s. 33 f., at den danske plan omfatter støtte til køb af færges med nul eller lavemission.

Endvidere anføres følgende i bilagets pkt. E.2 om milepæle, mål, indikatorer og tidsplan for overvågning og gennemførelse af ikke-tilbagebetalingspligtig støtte, milepæl 49, s. 39 f.:

"49

...

Grøn omstilling af vejtransport – tilskudsordninger for grønne færges

...

Regeringen og Folketinget har indgået en politisk aftale om tilskudsordningen for grøn omstilling af færges. Tilskudsordningen medfinansierer anskaffelse af nye grønne færges, modernisering af eksisterende færges eller ladeinfrastruktur.

Tilskudsmodtagerne er kommuner.

Tilskudsprocenten er på 15-25 %.

Følgende kriterier anvendes for tilskuddet: CO2-effekten og miljøeffekten pr. investeret krone. Midlerne skal kun bruges til investeringer i f.eks. nye grønne færger, modernisering eller anden nødvendig infrastruktur såsom ladestationer til færgerne.

Der er ikke behov for yderligere lovgivning, da den politiske aftale sammen med finansloven for 2021 udgør det relevante retsgrundlag.”

Den 23. september 2021 tiltrådte Finansudvalget aktstykke nr. 365 af 17. september 2021 (Folketingstidende.dk, samling 2020-21, tillæg E). Af aktstykket fremgår følgende:

”a. Transportministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til følgende dispositioner i 2021, som følger af udmøntning af midler fra Aftale om grøn transportpulje II til omstilling af indenrigsfærger af 19. april 2021 og udmøntning af en delmængde af Aftale om udmøntning af pulje til grøn transport af 25. juni 2021:

- Der tilføres 233,0 mio. kr. til § 28.53.02. Puljer til den kollektive trafik til en pulje til tilskud til grøn omstilling af indenrigsfærger, heraf 148,0 mio. kr. til kommunalt drevne færger og 85,0 mio. kr. til både kommunalt drevne og kommercielle færger. (...)

...

Grøn omstilling af indenrigsfærger

Der er med aftale om udmøntning af midler fra grøn transportpulje II af 19. april 2021 afsat 150,0 mio. kr. i 2021 til grøn omstilling af indenrigsfærger. Heraf er der afsat 148,0 mio. kr. til en pulje til grøn omstilling af indenrigsfærger, som kan søges af kommunalt drevne indenrigsfærger, og 2,0 mio. kr. til information og rådgivning af potentielle ansøgere, der udføres af Kommunernes Landsforening samt en ekstern rådgiver.

Med aftale om udmøntning af pulje til grøn transport af 25. juni 2021 er der afsat yderligere 85,0 mio. kr. i 2021 til pulje til grøn omstilling af indenrigsfærger, som kan søges af både kommunalt drevne og kommercielle indenrigsfærger. De potentielle ansøgere til puljen er derfor både kommuner og kommercielle aktører.

Trafikstyrelsen administrerer de to puljer på i alt 233,0 mio. kr., (...) Trafikstyrelsen udsteder bekendtgørelse om den nærmere administration af puljen og sikrer, at de afsatte midler tilgår puljernes formål, *jf. aftaleteksterne.*”

Udmøntningen af de 233 mio. kr. fra puljen i 2021 er reguleret i bekendtgørelse nr. 1880 af 29. september 2021 om pulje til grøn omstilling af indenrigsfærger. Bekendtgørelsen har bl.a. følgende indhold:

”§ 1. I aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om grøn transportpulje II af 19. april 2021 er der afsat 150 mio. kr. i 2021 og 50 mio. kr. i 2022 til en pulje til grøn omstilling til kommunalt drevne indenrigsfærger. Efterfølgende er der i aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet om grøn transportpulje I af 25. juni 2021 afsat yderligere 85 mio. kr. i 2021 til puljen til grøn omstilling af både kommunalt drevne og kommercielle færger. I alt er der dermed afsat 235 mio. kr. i 2021. Heraf 233 mio. kr. til ’pulje til grøn omstilling af indenrigsfærger’, samt 2 mio. kr. til rådgivning og information om grøn omstilling af indenrigsfærger.
Stk. 2. Formålet med denne bekendtgørelse er at regulere udmøntningen af de 233 mio. kr. fra puljen i 2021.

...

§ 6. Trafikstyrelsen udarbejder på baggrund af administrationsgrundlaget for ’pulje til grøn omstilling af indenrigsfærger’, jf. bilag 1, indstilling om meddelelse af tilsagn eller afslag på ansøgningerne med henblik på transportministerens stillingtagen.

...

§ 7. Transportministeren udmelder tilsagn og afslag inden udgangen af 2021 for de 233 mio. kr.

§ 8. Transportministeren giver meddelelse til Trafikstyrelsen om de beslutninger, der er truffet efter § 7, med henblik på, at Trafikstyrelsen forestår den praktiske administration heraf, jf. §§ 9-13.

...

§ 10. Trafikstyrelsen giver meddelelse til ansøgerne, jf. § 4, om beslutninger om tildeling af tilskud til de enkelte projekter, jf. § 7, og forestår udbetaling af puljemidler.”

Af bilag 1 til bekendtgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”2.4. Tildelingskriterier

Der prioriteres mellem ansøgningerne på baggrund af følgende kriterier:

- Nedbringelse af CO2 set i forhold til tilskuddet
- Nedbringelse af øvrige emissioner

Dertil foretages en samlet vurdering, som også kan tage højde for fx projektets modenhed, forundersøgelsernes kvalitet og 'stordriftsfordele'.

...

4.2. Behandling af indkomne ansøgninger

Trafikstyrelsen modtager, koordinerer og behandler ansøgningerne.

På baggrund af de indkomne ansøgninger udarbejder Trafikstyrelsen en indstilling til transportministeren om meddelelse af tilsagn eller afslag på ansøgningerne.

Transportministeren udmelder tilsagn og afslag inden udgangen af 2021.

4.3 Statsstøttere regler

Det er den overordnede vurdering, at puljen vil kunne udmøntes uden begrænsninger i forhold til statsstøttere reglerne, da den ikke umiddelbart vurderes at kunne påvirke samhandlen i Det indre marked.

Trafikstyrelsen foretager en konkret vurdering i forhold til statsstøttere regler i hver enkel ansøgningssag."

2.2. Min vurdering

Af aktstykket og bekendtgørelsen fremgår det, jf. pkt. 2.1 ovenfor, at det samlede puljebeløb udgør 233 mio. kr. Heraf er 148 mio. kr. øremærket til kommunalt drevne indenrigsfærger (148 mio. kr.). Det resterende beløb på 85 mio. kr. kunne søges af både kommunalt og kommercielt drevne indenrigsfærger.

Som du har påpeget, blev ét kommercielt projekt tildelt 7,5 mio. kr. i støtte, mens alle øvrige puljemidler blev tildelt kommunale færgeprojekter.

For så vidt angår midlerne fra *grøn transportpulje II* er det forudsat i aktstykket og bekendtgørelsen om udmøntning heraf, at disse midler udelukkende kunne tildeles kommunalt drevne færger.

Jeg kan ikke foretage mig noget i anledning af din utilfredshed med, at disse midler er øremærket kommunalt drevne færger. Det skyldes, at ombudsmanden ikke kan behandle klager over Folketinget (§ 7, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Derfor

kan jeg heller ikke behandle klager over indholdet af de love, som Folketinget har vedtaget, herunder indholdet af aktstykker godkendt af Finansudvalget.

Af samme grund har jeg ikke foretaget en nærmere vurdering af forholdet mellem på den ene side øremærkningen i aktstykket og på den anden side EU's godkendelse af den øremærkede støtte til kommunale færger.

Ved prioriteringen af ansøgningerne fra både kommunale og kommercielle støtteansøgere om midler fra *grøn transportpulje I* indgik som kriterier ifølge Trafikstyrelsens indstillingsnotat af 17. december 2021 nedbringelse af CO₂, nedbringelse af øvrige emissioner og en samlet vurdering, som også kunne tage højde for f.eks. projektets modenhed, forundersøgelseernes kvalitet og "stordriftsfordele".

Disse kriterier er efter min opfattelse saglige i forhold til vurderingen og prioriteringen af, hvilke ansøgninger der kunne komme i betragtning, jf. nærmere pkt. 2.4 i bilag 1 til bekendtgørelsen. Jeg har endvidere ikke fundet, at kriterierne rejser spørgsmål i forhold til EU-retlige grundsætninger om saglig forvaltning.

Jeg kan heller ikke kritisere, at myndighederne har lagt til grund, at puljens overordnede formål har været at støtte omlægning af eksisterende færgedrift til grøn transport, og at vurderingen af den forventede CO₂-reduktion ved en gennemførelse af det ansøgte projekt skete på baggrund af den reelle besparelse i forhold til den nuværende situation og ikke ud fra en vurdering af den potentielle besparelse, der vil kunne opstå i forhold til et alternativt hypotetisk scenarie, hvor den eksisterende færge erstattes med en anden og større færge.

Du har bemærket, at der er en betydelig overvægt af kommunale projekter blandt de projekter, der fik støttetilsagn efter grøn transportpulje I, og du finder, at dette viser, at myndighederne uberettiget har fortrinsbehandlet offentligt ejede virksomheder.

Efter min opfattelse udgør det forhold, at hovedparten af de støttede projekter angår offentligt ejede færger, ikke i sig selv bevis for, at transportministeren har udøvet usaglig diskrimination til fordel for offentligt ejede virksomheder ved tildeling af midler inden for grøn transportpulje I. En sådan konklusion kan alene drages ved en sammenligning af indholdet af de konkret ansøgte projekter. En sammenligning mellem de forskellige støtteansøgninger forudsætter imidlertid en teknisk viden, som jeg ikke er i besiddelse af, og som jeg derfor ikke har fundet anledning til at foretage. Jeg henviser til [FOB 2010 20-12](#), [FOB 2010 4-1](#) og [FOB 2022-23](#) (alle på ombudsmandens hjemmeside).

For så vidt angår din henvisning til konkurrencelovens § 11 a bemærker jeg, at påbud efter denne bestemmelse forudsætter, at støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering. I den foreliggende sag er støtten imidlertid bevilget i medfør af Finansudvalgets aktstykke nr. 365 af 17. september 2021 som udmøntet ved bekendtgørelse nr. 1880 af 29. september 2021 om pulje til grøn omstilling af indenrigsfærger.

Sammenfattende har jeg på den anførte baggrund ikke fundet grundlag for at kritisere myndighedernes skønsudøvelse ved udvælgelsen af, hvilke projekter der skulle støttes.

3. Er afslaget truffet på baggrund af fejlagtige forudsætninger?

Du har også gjort gældende, at myndighederne har tilsidesat officialmaksimen ved at træffe afgørelse ud fra forkerte faktiske omstændigheder og ved at konstruere egne oplysninger.

Det følger af officialmaksimen, at en offentlig myndighed skal træffe sine afgørelser på et korrekt og tilstrækkeligt veloplyst faktisk grundlag, herunder i relation til prognoser om forhold af betydning for afgørelsen. På tilsvarende måde bør en myndighed, der afgiver en indstilling til en anden myndighed, der har beslutningskompetencen i sagen, sikre sig, at indstillingen afgives på et korrekt og tilstrækkeligt fyldestgørende oplysningsgrundlag. Jeg henviser til Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 484 ff. (Niels Fenger og Hanne Marie Motzfeldt).

Som udgangspunkt prøver ombudsmanden ligesom domstolene fuldt ud sagens faktum, herunder om de faktiske oplysninger, som myndighederne har lagt til grund for deres afgørelser, har været korrekte. Som anført i pkt. 2.2 ovenfor forudsætter en kvalificeret bedømmelse af de enkelte støtteansøgninger, herunder hvilke forudsætninger der giver et retvisende billede af den forventede CO₂-reduktion, og hvilken realistisk levetid for færgen der må lægges til grund for at foretage denne vurdering, imidlertid en teknisk viden, som jeg ikke er i besiddelse af. Sådanne vurderinger har jeg normalt ikke mulighed for at foretage på en anden og bedre måde end Trafikstyrelsen og Transportministeriet, som har særlige forudsætninger på området.

Jeg har på den baggrund ikke fundet anledning til at tage stilling til, om Trafikstyrelsens indstilling og transportministerens afgørelser er truffet ud fra en korrekt vurdering af sagens relevante omstændigheder, herunder om myndighederne har foretaget korrekte prognoser om færgens levetid og den CO₂-reduktion, som måtte forventes ved en gennemførelse af projektet.

4. Partshøring

Jeg vil herefter behandle spørgsmålene om, hvorvidt Østre Færge A/S burde have været partshørt i forbindelse med sagens behandling.

4.1. Er der tale om en afgørelse?

Reglerne om partshøring i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) finder efter lovens § 2 alene anvendelse på afgørelsessager.

Forvaltningsloven indeholder ikke en definition af afgørelsesbegrebet, men efter forarbejderne til loven sigtes der med udtrykket "truffet afgørelse" i lovens § 2, stk. 1, til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Jeg henviser til forarbejderne til § 2 i lovforslag nr. LF 4 af 2. oktober 1985.

En afgørelse i forvaltningslovens forstand vil således i almindelighed være karakteriseret ved, at der er tale om en udtalelse fra en offentlig myndighed, som udstedes på et offentligretligt grundlag, som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret, og som retter sig mod eksterne modtagere.

Transportministeriet og Trafikstyrelsen har under sagens behandling lagt til grund, at en beslutning om tildeling af støtte i medfør af bekendtgørelsens § 7 ikke er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, men en politisk beslutning truffet af transportministeren og forligspartierne.

Under min behandling af sagen har Transportministeriet i sin udtalelse af 14. april 2023 imidlertid vurderet, at ministerens beslutning om at meddele et tilsagn eller afslag efter bekendtgørelsen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Denne vurdering er jeg enig i.

Transportministerens afslag af 22. december 2021 til Østre Færge A/S på tilskud fra puljen til grøn omstilling af indenrigsfærger var utvivlsomt en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er uden betydning for vurderingen af dette spørgsmål, at støtteordningen havde baggrund i en politisk aftale.

Jeg henviser til det, som jeg har anført i min udtalelse i sagen [FOB 2021-8](#) (på ombudsmandens hjemmeside), pkt. 2.1, om det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb, og pkt. 3.3, om vurderingen i en konkret sag om Transportministeriets beslutning om ikke at støtte et færgerederis ansøgning om økonomisk støtte fra EU.

Jeg har gjort Trafikstyrelsen og Transportministeriet bekendt med min opfattelse.

4.2. Burde Transportministeriet have foretaget partshøring?

Af forvaltningslovens § 19, stk. 1, fremgår følgende:

”§ 19. Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.”

Afgørende for, om en oplysning skal undergives partshøring efter § 19, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skaffe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Partshøringspligtens udstrækning er således ikke i første række afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Det følger i den forbindelse af bestemmelsen, at den også omfatter ”eksterne faglige vurderinger”.

Partshøringspligten vil derfor også kunne omfatte oplysninger udefra, der indeholder en subjektivt præget og skønsmæssig stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. På tilsvarende måde vil § 19 finde anvendelse, såfremt en myndighed afgiver en vurdering af subsumerende karakter i forbindelse med en indstilling til en anden myndighed om, hvorledes en given bestemmelse kan anvendes på et foreliggende faktisk grundlag.

Jeg henviser til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), s. 596 f. og 598, med henvisning til bl.a. U 2007.225 H, Østre Landsrets dom af 29. juni 2018 i sag B-3287-13, [FOB 1990.339](#) (på s. 410 f.), [FOB 1992.363](#) (på s. 376), [FOB 1997.286](#), [FOB 2000.240](#), [FOB 2000.439](#) og [FOB 2002.272](#) (på ombudsmandens hjemmeside) samt [overblik #9](#) om partshøring, afsnit 4.2, i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

Det er min opfattelse, at Transportministeriet burde have partshørt Østre Færge A/S over Trafikstyrelsens indstilling om afslag på selskabets ansøgning om støtte og begrundelsen herfor.

For det første lagde Trafikstyrelsen andre forudsætninger til grund vedrørende den forventede CO₂-reduktion og en ny færges levetid end de oplysninger, som Østre Færge A/S selv var kommet med i selskabets støtteansøgning.

For det andet fremgår det, at Trafikstyrelsen ved vurderingen af den forventede levetid på den færge, som Østre Færge A/S havde søgt om tilskud til, inddrog oplysninger om den forventede levetid på færger fra andre ansøgninger og i øvrigt sammenholdt ansøgningen med oplysninger fra et andet kabelfærgeprojekt. I begge tilfælde blev der således inddraget oplysninger fra andre sager end din klients ansøgningssag.

Endelig udgjorde Trafikstyrelsens indstilling om sagens afgørelse i sig selv en ekstern faglig vurdering vedrørende sagens løsning i forhold til den afgørelse, som transportministeren skulle træffe. Spørgsmålet om pligt til at partshøre efter forvaltningslovens § 19 må således ses i lyset af, at det var transportministeren og ikke styrelsen, som skulle træffe afgørelse i sagen.

I alle tre henseender var oplysningerne og vurderingerne til ugunst for Østre Færge A/S og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Endelig forstår jeg, at Østre Færge A/S ikke var bekendt med, at de pågældende oplysninger og vurderinger indgik i dets ansøgningssag, før Transportministeriet traf afgørelse.

Jeg har gjort Transportministeriet og Trafikstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Kravet om partshøring har karakter af en garantiforskrift. Manglende partshøring vil som udgangspunkt medføre, at afgørelsen bliver ugyldig, medmindre fejlen i det konkrete tilfælde har været uden betydning. Jeg henviser til Forvaltningsloven med kommentarer (2021), s. 576 ff.

Jeg har dog ikke fundet grundlag for at henstille, at transportministeren genoptager sagens behandling. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at du efterfølgende over for Trafikstyrelsen den 5. januar 2022 og Transportministeriet den 17. maj 2022 har gjort dine indsigelser gældende vedrørende de ændrede forudsætninger, at disse indsigelser har ført til, at myndighederne har gennemgået og forholdt sig hertil, og at transportministeren på dette nye grundlag har fastholdt afgørelsen om afslag på støtte til Østre Færge A/S. Se om en sådan efterfølgende afhjælpning Forvaltningsloven med kommentarer (2021), s. 586 f.

5. Sammenfatning

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke grundlag for at kritisere, at transportministeren afslog din klients ansøgning om støtte.

Det er samtidig min opfattelse, at transportministeren (ministeriet) burde have partshørt din klient over Trafikstyrelsens indstilling. Partshøringsfejlen fører imidlertid efter en konkret vurdering ikke til, at afslaget må anses for ugyldigt.

Jeg har ikke foretaget en vurdering af, om den begrundelse for afslaget, som transportministeren den 22. december 2021 via Trafikstyrelsen gav Østre Færge A/S, isoleret set er i overensstemmelse med de krav, der følger af begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24. Jeg henviser til, at begrundelsen efterfølgende er blevet uddybet over for selskabet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.