

UNDERSØGELSE AF DEN FREMTIDIGE ORGANISERING AF FÆRGEDRIFTEN TIL DE DANSKE SMÅØER

UDVALGSRAPPORT

Januar 2011



**Undersøgelse af den fremtidige organisering af færgedriften til de danske små-øer.
Udvalgsrapport.**

Udarbejdet af: Indenrigs- og Sundhedsministeriet, KL, Sammenslutningen af Danske Små-øer, Småøernes Færgeselskaber, Transportministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet.

Uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt mod tydelig kildeangivelse.

Udgivet af:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
Telefon: 72 26 90 00
Telefax: 72 26 90 01
E-post: im@im.dk

Grafisk design: Adman Kommunikation
Foto: Colourbox
Tryk: GP Tryk
Oplag: 1000 stk.

Udgivelsesår: 2011

ISBN nr.:
978-87-7601-298-4 (trykt version)
978-87-7601-299-1 (elektronisk version)

Publikationen er tilgængelig på <http://www.im.dk>

Publikationen kan bestilles hos:
Servicecentret i Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Pris: gratis

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	5
2. Sammenfatning og anbefalinger.....	7
3. Organisering af færgedriften til småøerne.....	15
4. Øvrige støtteordninger rettet mod færgedriften til småøerne	23
5. Organisering af færgedriften i andre nordiske lande	28
6. Analyse af den nuværende organisering af færgedriften til småøerne.....	33
7. Modeller for ændret organisering af færgedriften til småøerne	49
Bilag 1: Baggrund og historik vedrørende færgebetjening af småøerne	57
Bilag 2: Oplysningsskema fremsendt til kommuner, der modtager ø-tilskud i henhold til § 20 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud	66
Bilag 3: Kommunernes oplysninger om forventninger til færgelejers restlevetid og nyinvesteringer.....	69
Bilag 4: Sammensætning af ø-tilskuddet for 2009 efter § 20 i Lov om kommunal udligning og generelle tilskud.....	70
Bilag 5: Beskrivelse af interesseorganisationen Danske Havne	71
Bilag 6: Beskrivelse af driften af de statslige færgeruter i Danmark.....	72



1. Indledning

Kommissorium

I aftale om kommunernes økonomi for 2010 fremgår, at "Med kommunalreformen er færgebetjeningen til de små øer blevet et kommunalt ansvar, hvilket medførte en omlægning af den tidligere færgestøtte. Regeringen og KL er som opfølgning på Trafikaf-talen enige om at nedsætte et udvalg til at undersøge fordele og ulemper ved den eksisterende organisering af færgedriften til småøerne, herunder mulighederne for andre organisationsformer."

Der nedsættes på den baggrund et udvalg, som skal afdække fordele og ulemper ved den nuværende organisering af færgedriften til småøerne. I den forbindelse beskrives og evalueres den gældende tilskudsordning. Udvalget skal endvidere undersøge mulighederne for andre organisationsformer og tilrettelæggelse af tilskudsordningerne i forlængelse heraf.

De forskellige organisationsformer vurderes så vidt muligt under hensyntagen til en effektiv økonomisk drift og øernes særlige behov, herunder at det fortsat skal være attraktivt at bo, arbejde og drive erhverv på de danske småøer, samt at der sikres en effektiv færgebetjening af disse under forsvarlige samfundsøkonomiske rammer. Der kan i den forbindelse ligeledes inddrages erfaringer fra andre nordiske lande.

De alternative organisationsformer kan være den nuværende model, et fælleskommunalt samarbejde, en regional trafikselskabsmodel og en statslig model.

Udvalget kan i forlængelse heraf fremkomme med samlede vurderinger og anbefalinger. De nuværende økonomiske rammer lægges til grund for udvalgets anbefalinger.

Udvalgets sammensætning

Der nedsættes et udvalg bestående af:

2 repræsentanter fra KL

1 repræsentant fra Sammenslutningen af Danske Småøer

1 repræsentant fra Småøernes Færgeselskaber

1 repræsentant fra Transportministeriet

1 repræsentant fra Økonomi- og Erhvervsministeriet

1 repræsentant fra Finansministeriet

1 repræsentant fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Udvalget kan inddrage anden ekspertise i sit arbejde.

Formandskab og sekretariat varetages af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Tid

Udvalget afrapporterer senest medio oktober 2010.

Økonomi

Udvalgets arbejde finansieres af § 15.91.24 færgedrift, hvor der i 2009 er afsat 1,5 mio. kr. til eventuelle undersøgelser.

Udvalgets sammensætning og mødeaktivitet

Udvalget fik følgende medlemmer:

Chefkonsulent Per Schollert Nielsen, KL

Konsulent Marianne Stage Elmvang, KL

Formand Dorthe Winther, Sammenslutningen af Danske Småøer

Formand Søren Adsersen, Småøernes Færgeselskaber

Kontorchef Mikkel Sune Smith, Transportministeriet

Kontorchef Julie Sonne, Økonomi- og Erhvervsministeriet

Fuldmægtig Andreas Daugaard Jørgensen, Finansministeriet

Kontorchef Søren H. Thomsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet (formand)

Udvalget har afholdt 4 møder. Sekretariatet er blevet varetaget af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, herunder specialkonsulent Kirsten Hoo-Mi Sloth og indtil den 1. september fuldmægtig Michael Medom Hansen. Fra den 2. september fuldmægtig Christian Bo Christiansen.

2. Sammenfatning og anbefalinger

Udvalget har ifølge sit kommissorium haft til opgave at afdække fordele og ulemper ved den nuværende organisering af færgedriften til 26 af de danske småøer, herunder evaluere den gældende tilskudsordning. Desuden har udvalget haft til opgave at undersøge mulighederne for andre organisationsformer og tilrettelæggelse af tilskudsordningerne i forlængelse heraf. Der er i arbejdet inddraget erfaringer fra Norge og Sverige. De nuværende økonomiske rammer er blevet lagt til grund for arbejdet.

Med kommunalreformen blev færgebetjeningen af de danske småøer et kommunalt ansvar, hvortil kommuner med mindre øer modtager et generelt tilskud fra staten. Tilskuddet - også kaldet ø-tilskuddet - udgør 85,5 mio. kr. i 2010.

Tilskuddet ydes som et generelt tilskud, der er beregnet med baggrund i den tidligere færgestøtteordning, statens uddannelsesstøtte til unge på mindre øer samt en andel af puljen til vanskeligt stillede kommuner, der blev ydet til vanskeligt stillede kommuner begrundet i deres særlige ø-udgifter.

Før kommunalreformen blev færgedriften til de danske småøer varetaget af kommuner og amter i fællesskab. Princippet i den daværende støtteordning var, at kommuner, amt og stat hver skulle bære en tredjedel af udgifterne. Den statslige støtte var en refusionsordning (med loft), hvor kommuner og amter kun fik statsstøtte, hvis de hver især selv afholdt udgifter af mindst samme størrelse som det statslige tilskud.

Omlægningen af støtteordningen skete på baggrund af anbefalingerne i en rapport vedrørende omlægning af færgestøtte til generelle tilskud, som blev offentliggjort i juni 2004.

Vurdering af den nuværende organisering af færgedriften til småøerne

Til vurdering af fordele og ulemper ved den nuværende organisering har udvalget indhentet en række oplysninger hos de berørte kommuner vedrørende blandt andet trafik-

tal, billetpriser, driftsomkostninger og kommunale tilskud til færgeruterne.

De indberettede data har vist sig ikke at være så præcise og fyldige, som udvalget håbede. Det skal derfor understreges, at udvalgets anbefalinger tager højde for datakvaliteten og således kun bygger på, hvad data med sikkerhed vurderes at kunne bære.

Trafiktallene peger på en generel stabil udvikling i perioden 2007-2009. Antallet af afgang (234.884 afgang i 2009), antallet af passagerer (2.344.139 i 2009) og antallet af overførte personbiler (775.491 i 2009) er steget svagt. Udviklingen skal sammenholdes med, at der siden rapporten fra 2004, er sket en tilbagegang i øernes befolkningstal samlet set på i alt knap 7 pct.

Der har fra flere ø-samfund været udtrykt bekymring for udviklingen i serviceniveauet på ruterne efter kommunernes overtagelse af færgeruterne, men data viser, at det totale antal af afgang på ruterne er stabil med en svag stigning på 0,5 pct. i perioden 2007-2009. Dette forhold tyder ikke på en generel forringelse af serviceniveauet. Udvalget er dog opmærksom på, at der kan være foretaget lokale tilpasninger, som kan opleves som forringelser, men det har ikke været muligt at opgøre afgangenes fordelinger hen over dagen, ugen og året.

I 2009 udgjorde det statslige generelle ø-tilskud 79,4 mio. kr. I forhold til en sammenligning med situationen før tilskudsomlægningen bør der korrigeres for særtilskuddet på 11,7 mio. kr., da dette tilskud ikke alene vedrører færgedriften. Ses der bort herfra udgjorde det statslige tilskud 67,7 mio. kr. Kommunerne har indberettet, at de for samme år har ydet et tilskud til færgeruterne på 97,1 mio. kr. Hertil kommer, at det med de foreliggende kommunale indberetninger ikke er muligt at fastslå, hvorvidt investeringsstøtten placeres som opsparing centralt, eller om denne overføres til færgedriftsenheden. Alt i alt indikerer det, at der fortsat er en kommunal egenfinansiering, som formentlig på landsplan ikke afviger væsentligt fra niveauet før tilskudsomlægningen. Desuden skal det anføres, at omlægningen til et generelt tilskud gør det muligt for kommunerne at høste eventuelle gevinster ved effektiviseringer. Det generelle tilskud er således ikke øremærket til færgedrift.

Det har været fremført fra flere ø-samfund, at taksterne siden kommunalreformen er steget mere end pris- og lønudviklingen. De indberettede data viser et blandet billede. Der ses ikke nogen entydig tendens til, at taksterne generelt er steget mere end den generelle pris- og lønudvikling i 2007-2009. Det skal dog bemærkes, at der er tale om en meget kort periode at vurdere takstudviklingen på baggrund af.

Til gengæld ligger stigningen i lønomkostningerne for et flertal af ruter markant over den generelle pris- og lønstigning.

En uddybende analyse på ni færgeruter viser, at der ikke synes at være sammenhæng mellem krav om uddannelsesniveau på ruterne og den gennemsnitlige løn pr. årsværk på trods af ensartede overenskomstforhold og sammenlignelighed af overfarer. Det tyder på, at der vil være et ikke uvæsentligt besparelspotentiale i et fremadrettet perspektiv ved en større grad af koordinering mellem kommunerne.

I forlængelse heraf har Småøernes Færgeselskaber oplyst til udvalget, at de har undersøgt besparelspotentialet på en række andre omkostningselementer i driften, f.eks. gennem etablering af indkøbsaftaler vedrørende brændstof mv. Disse undersøgelser tyder på et ikke uvæsentligt besparelspotentiale, der ville kunne anvendes til f.eks. takstnedsættelser på ruterne.

Modeller for ændret organisering af færgedriften til småøerne

Udvalget har opstillet tre modeller for en eventuel ændret organisering af færgedriften til de danske småøer og tilrettelæggelse af tilskudsordningerne i forlængelse heraf.

I vurderingen af de alternative modeller har udvalget taget udgangspunkt i en række kriterier. For det første er der taget udgangspunkt i de kriterier, som er fastlagt i kommissoriet. Det fremgår her, at modellerne skal vurderes under hensyntagen til en effektiv økonomisk drift og øernes særlige behov, herunder at det fortsat skal være attraktivt at bo, arbejde og drive erhverv på de danske småøer, samt at der sikres en effektiv fæргеbetjening af disse under forsvarlige samfundsøkonomiske rammer.

For det andet har udvalget taget udgangspunkt i, at brugernes nærhed til beslutningstagerne og mulighed for inddragelse i beslutningsprocesserne er et relevant kriterium. Det er et kriterium, som er på linje med kommunalreformens målsætning om at styrke det lokale demokrati.

I det følgende gennemgås de tre modeller for en eventuel ændret organisering af færgedriften til småøerne.

Model 1: Justering af den nuværende organisering på kommunalt niveau

Den nuværende organisering vurderes at rumme fordele i forhold til nærhed til brugere. Kommunen er det forvaltningsniveau, som er tættest på borgerne og som har det bedste lokalkendskab. Det er et godt udgangspunkt for at tilrettelægge færgedriften i overensstemmelse med de lokale behov. Modellen rummer også et effektiviserings-

incitament for kommunerne, der understøttes af, at det statslige tilskud ydes som et generelt tilskud.

Imidlertid peger datamaterialet også på, at den nuværende organisering rummer ulemper. Kommunalreformen har medført, at færgedriften er blevet forankret i større kommunale enheder, men ikke nødvendigvis i større driftsenheder. Det er således kendetegnet, at færgedriften er organiseret i mindre enheder, der har begrænsede muligheder for at opbygge ekspertise og høste stordriftsfordele samt søge rådgivning om f.eks. drift, lovgivning og uddannelse i egen kommune.

Model 1 indeholder på den baggrund et forslag til justering af den nuværende organisering, idet der foreslås at oprette et fælles sekretariat for færgedriften til de danske småøer. Formålet med et sådan sekretariat er at skabe en vidensdelings- og rådgivningsfunktion samt høste stordriftsfordele gennem indkøbsaftaler mv.

Et sekretariat vil kunne etableres som enten en frivillig eller en obligatorisk funktion for de kommuner, som modtager det generelle ø-tilskud.

Model 2: Regionalt trafikelskab

Et mere vidtgående forslag vil være at organisere færgedriften i regionale trafikelskaber i lighed med bustrafikken. Enten ved at trafikelskaberne forestår udbud og planlægning af trafik, eller ved at trafikelskaberne direkte forestår driften.

I forhold til kriterierne om effektivitet vil der muligvis være tale om forbedringer, idet der i udgangspunktet vil være en række stordriftsfordele og effektiviseringsgevinster (administration, vidensdeling, indkøbsaftaler og lignende) ved en sammenlægning på regionalt niveau.

I forhold til kriteriet om nærhed til beslutningstagerne vil der imidlertid være tale om et skridt i den modsatte retning sammenlignet med den nuværende organisering. Modellen vil desuden indebære, at der vil være flere aktører involveret i driften end i dag, hvilket vil fordrer større behov for koordinering. Ulempen er videre, at der kan mangle et effektiviseringsincitament. Endelig skal det nævnes, at trafikelskaberne i udgangspunktet har deres kompetencer inden for udbud og planlægning af trafik og ikke inden for trafikdrift.

Model 3: Statslig model

Den mest vidtgående ændring af færgedriften til de danske småøer vil være en statslig model. En statslig model vil eksempelvis kunne indebære, at Trafikstyrelsen tildeles

trafikkøberansvaret for de kommunale ruter efter samme vilkår, som styrelsen har ansvaret for de statslige færgeruter i dag.

Fordelene ved en statslig model er, at der er muligheder for at høste stordriftsfordele og effektiviseringsgevinster i forhold til indkøbsaftaler, administration, vidensdeling og lignende.

Ulempen er først og fremmest, at en statslig model løfter færgedriften helt væk fra det lokale niveau, hvilket vil skabe større afstand mellem brugerne og beslutningstagerne, risiko for mindre mulighed for at tilgodese lokale behov samt risiko for potentielle konflikter mellem staten på den ene side og på den anden side kommunerne og øboerne om omfanget af trafikbetjeningen, serviceniveauet og taksterne på færgeruterne.

Det skal desuden nævnes, at Norge pr. 1. januar 2010 har gennemført en forvaltningsreform, som har flyttet ansvaret for 77 statslige ruter ud til fylkeskommunerne.

Tilrettelæggelse af tilskudsordningen i relation til de tre modeller

For model 1 og 2 gælder det, at det nuværende tilskudssystem med generelle tilskud til kommunerne vil kunne bibeholdes. Alternativt vil man kunne ændre tilskudssystemet. F.eks. tilbage til den tidligere tilskudsordning, hvor den statslige støtte var en refusionsordning.

Fordelen ved en refusionsordning er, at den sikrer, at såvel det statslige som det kommunale tilskud er øremærket færgedriften, hvormed det undgås, at midlerne bliver genstand for en konflikt mellem øboerne og fastlandsbeboerne.

Ulempen vil på den anden side være, at man genindfører en statslig detailadministration. Desuden er der ikke noget effektiviseringsincitament i en refusionsordning. Begge ulemper var netop centrale i begrundelsen for omlægningen til et generelt tilskud i forbindelse med kommunalreformen.

Den statslige model 3 vil indebære en omlægning af det nuværende tilskudssystem. Enten vil staten skulle overtage både finansiering og færgedrift, eller også vil staten alene skulle overtage finansiering, mens kommunerne bibeholder driftsopgaven.

Økonomisk vil modellen indebære, at staten - udover de nuværende statslige tilskud til færgedriften - også hjemtager de midler, som kommunerne i dag anvender på færgeområdet.

Hvis kommunerne stadig skal stå for driften, vurderes det, at de førnævnte potentielle stordriftsfordele og effektiviseringsgevinster ikke umiddelbart vil kunne realiseres. Ulempen er videre, at der kan mangle et effektiviseringsincitament for kommunerne. Til gengæld vil der være den fordel, at kommunerne er tæt på de lokale behov og kan sikre en tæt dialog.

Udvalgets anbefalinger

Samlet set finder udvalget, at der er flere fordele end ulemper ved den nuværende organisering af færgedriften til småøerne, som trådte i kraft samtidig med kommunalreformen.

Udvalget mener, at den nuværende organisering i kommunerne bedst tilgodeser muligheden for at tilrettelægge færgedriften i overensstemmelse med de lokale behov og med inddragelse af brugerne.

Nærværende undersøgelse viser endvidere, at den nuværende organisering samlet set har fastholdt antallet af afgangse samt antallet af overførte passagerer og personbiler i perioden 2007-2009.

Undersøgelsen tyder imidlertid på, at der er et potentiale for at indhøste stordriftsfordele og effektiviseringsgevinster, jf. de dokumenterede forskelle på lønniveau og uddannelseskraft på sammenlignelige ruter samt potentielle besparelser ved etablering af indkøbsaftaler vedrørende eksempelvis brændstof, forsikringer, redningsudstyr mv. Oplysninger fra Norge peger desuden på, at store enheder er nødvendige for at høste stordriftsfordele knyttet til konkurrenceudsætning og også med henblik på at samle viden om løn- administrations- og brændstofomkostninger.

Udvalget vil på denne baggrund anbefale, at den fremtidige organisering af færgedriften til de danske småøer tager udgangspunkt i model 1, som er en justering af den nuværende organisering.

Justeringen består i, at udvalget anbefaler, at der oprettes et fælles sekretariat for færgedriften til de danske småøer med henblik på skabe en vidensdelings- og rådgivningsfunktion samt høste stordriftsfordele gennem indkøbsaftaler mv. Et tværkommunalt sekretariat vil derved bidrage til at styrke den faglige bæredygtighed og skabe de stordriftsmuligheder, som kommunalreformen på færgeområdet ikke automatisk har tilvejebragt inden for den enkelte kommune.

Småøernes Færgeselskaber har tidligere fremlagt et forslag til et fælles færgesekretariat. I den forbindelse blev driftsomkostningerne til et sekretariat estimeret til omkring 2 mio. kr. om året. Samtidig må der formodes at være besparelser at hente på såvel den kommunale administration som færgedriften.

Udvalget finder, at sekretariatet kan etableres som en frivillig funktion for kommunerne, der modtager det generelle ø-tilskud, idet fordelene ved et tværkommunalt samarbejde synes at være økonomisk attraktive. Der kan efter tre til fem års drift foretages en evaluering.

Tilrettelæggelse af tilskudsordningen

Udvalget har drøftet, om der er anledning til at genoverveje omlægningen af den statslige støtte til færgedriften fra en refusionsordning til et generelt tilskud. Det skal i den forbindelse anføres, at den nuværende tilskudsordning kun har virket i knap fire år.

Udvalget med undtagelse af repræsentanten for Sammenslutningen af Danske Småøer finder, at ud fra de foreliggende oplysninger for udviklingen på området siden omlægningen er der ikke afdækket nye problemstillinger, hvor overvejelser om en eventuel tilbagevenden til en eller anden model af refusionsmæssig karakter synes påkrævet.

Det må således fortsat tillægges en væsentlig værdi, at der med omlægningen af den statslige støtte fra en refusionsordning til et generelt tilskud blev skabt et effektiviseringsincitament for kommunerne. Samtidig blev administrationen i forhold til de statslige tilskud stærkt forenklet.

Det skal dog samtidig nævnes, at udvalget i lyset af, at omlægningen til et generelt tilskud er sket for nylig, ikke har vurderet tilskudssystemets fordelingsnøgle, herunder den andel af ø-tilskuddet som beregnes på grundlag af fordelingen af den tidligere driftsstøtte i årene 1998-2002. Det er således ikke afdækket, om der er behov for at vurdere fordelingsnøglen.

En bekymring ved overgangen til det nuværende tilskudssystem med de generelle tilskud var, at kommunerne eventuelt ville have vanskeligt ved at finansiere nyinvesteringer. I hvilket omfang kommunerne anvender en del af det statslige tilskud til opsparring til fremtidige investeringer – sådan som tilskudssystemet forudsætter - er ikke kortlagt i denne undersøgelse.

Det skal imidlertid i denne sammenhæng bemærkes, at der i perioden 2008-2010 har været afsat to statslige færgepuljer på i alt 260 mio. kr. til anskaffelse af nye færges.

Kommunerne har således fået et ekstraordinært investeringstilskud af betydelig størrelse. Færgepuljerne har derved muliggjort en fremskyndet udskiftning af en række færger.

Samlet set mener udvalgets flertal, at rapporten ikke har afdækket nye forhold, der kan begrunde en omlægning af tilskudsordningen.

Repræsentanten for Sammenslutningen af Danske Småøer har anført, at det er Sammenslutningens principielle opfattelse, at det statslige tilskud bør være øremærket færge støtte med henblik på, at tilskuddet ikke kan gøres til genstand for en politisk prioritering mellem øboere og beboere på fastlandet.

3. Organisering af færgedriften til småøerne

Kommunalreform og omlægning af tilskud

I forbindelse med kommunalreformen blev trafikstøtteordningen til de mindre øer omlagt til generelle tilskud til kommuner med mindre øer. Omlægningen skete på baggrund af anbefalingerne i rapporten fra udvalget vedrørende omlægning af færgestøtte til generelle tilskud, som blev offentliggjort i juni 2004.

I bilag 1 er der en gennemgang af historikken vedrørende færgebetjeningen af småøerne samt en beskrivelse af den tidligere trafikstøtteordning og udvalgsarbejdet i 2004.

Omlægningen til et generelt tilskud skal ses på baggrund af, at der med kommunalreformen er etableret større og mere bæredygtige kommuner, der kan sikre en effektiv færgebetjening af de mindre øer.

KL var i mod anbefalingerne om en omlægning af støtten til øerne. Det var KL's opfattelse, at ulemperne ved en omlægning af trafikstøtten til et generelt tilskud ville overstige de relativt begrænsede fordele, der dengang blev fremført i rapporten som argumentation for en omlægning. Omlægningen af ydelsesstøtten ville efter KL's opfattelse f.eks. være til ulempe for de færgeruter, der kort tid før omlægningen havde foretaget investeringer i nye færger. Tilsvarende gjaldt færgeruter, der havde behov for at foretage investeringer i de førstkommende år efter reformen. Endvidere fandt KL bl.a., at den tidligere ordning i højere grad sikrede sammenhæng mellem den statslige støtte og den fremtidige variation i investeringsbehovet på færgeområdet. En sådan sammenhæng var til fordel for færgeruterne, hvis der f.eks. på grund af ændrede trafikmønstre blev behov for andre og dyrere typer af færger.

Det fremgår af strukturaftalen, som blev indgået den 24. juni 2004, at alle færgeruter, der ikke hidtil blev varetaget af staten, fremover skulle varetages af kommunerne. I de få tilfælde hvor der foregik færgedrift mellem kommuner, skulle denne varetages efter forhandling mellem disse. For de færgeruter, hvor staten varetog driften skulle muligheder for lokal overdragelse vurderes nærmere. Endelig fastslog strukturaften,

at det skulle vurderes, om de statstilskud og amtsstilskud, der hidtil blev givet til lokal færgetransport og til øboere, kunne gives som generelle tilskud til ø-kommunerne. I den forbindelse skulle færgestøtten til mindre øer omlægges fra den hidtidige statslige refusionsordning til et generelt tilskud, hvor de hidtidige amtslige tilskud ligeledes ville indgå i kortlægningen.

Omlægningen blev udmøntet i aftale om en kommunal finansieringsreform, som blev indgået den 27. februar 2006. Aftalen medførte, at tilskud fremover skulle ydes som et særligt generelt tilskud til de kommuner, hvor de danske småøer er beliggende. Denne ordning blev tilført såvel færgestøtteordningen (både de hidtidige statslige og amtslige tilskud) og den andel af særtilskudspuljen, der indtil da blev udbetalt til disse kommuner med begrundelse i deres særlige ø-udgifter.

Argumentationen herfor var bl.a., at man ønskede at minimere detailadministrationen samtidig med, at det var i tråd med reformens ambition om at fremme kommunernes selvstændighed og derved få beslutningerne tættere på borgerne.

I den gamle færgestøtteordning var princippet, at stat, amt og kommune hver skulle bære en tredjedel af udgifterne. I og med at der alene indgår de hidtidige stats- og amtsandele i det nye generelle tilskud, er det således også i den nye ordning forudsat, at kommunen skal bære en del af både drifts- og investeringsudgiften ved færgetrafik.

Med omlægningen blev der ikke fjernet midler fra tilskudsordningen. Tværtimod fremskrives hele ø-tilskuddet nu årligt med den forventede pris- og lønudvikling for den kommunale sektor, hvor den tidligere ydelsesstøtte ikke blev fremskrevet. Yderligere ville den tidligere ydelsesstøtte bortfalde, når færgerne var betalt og afdragene dermed betalt, hvilket typisk er efter 15-25 år. En færgeres levetid må forventes at være længere end denne periode.

Hensigten med den nye ordning er, at investeringsstøttedelen af ø-tilskuddet skal dække den årlige afskrivning på færger. Ordningen er således uafhængig af den til enhver tid gældende låneoptagelse til færger og færgelejer, herunder renteomkostninger.

Ved at dække afskrivningen bidrager tilskuddet således til enten betaling af nuværende afdrag (ved nyere færger og færgelejer) eller opsparing til nye færgeinvesteringer (ved gamle færger og færgelejer). Da tilskuddet ydes som et generelt tilskud, er det således den enkelte kommunes ansvar at sikre denne opsparing.

Organisering i dag

Det nuværende generelle tilskud til færgebetjeningen til mindre øer er fastlagt i L 499 af 7. juni 2006 Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner.

Ifølge § 20 i loven yder Indenrigs- og Sundhedsministeriet et årligt tilskud til kommuner med mindre øer. Tilskuddet udgør 71,7 mio. kr. i 2006-priser. Tilskuddet reguleres fra og med 2007 én gang årligt med den forventede pris- og lønudvikling for den kommunale sektor.

Det fremgår videre af loven, at de kommuner med mindre øer, der modtager tilskud, omfatter: Kalundborg, Holbæk, Slagelse, Lolland, Assens, Faaborg-Midtfyn, Ærø, Langeland, Svendborg, Haderslev, Aabenraa, Esbjerg, Horsens, Hedensted, Struer, Norddjurs, Odder, Skive og Aalborg.

Fordeling af ø-tilskuddet efter kommunalreformen

Tilskuddet fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren efter en nøgle for udgiftsbehovet for kommuner med mindre øer. Indenrigs- og sundhedsministeren fastsætter de nærmere regler om fordelingen af tilskuddet.

I 2010 udgør tilskuddet 85,5 mio. kr., og det fordeles til kommunerne således:

1. En andel svarende til det tidligere driftstilskud fordeles efter samme nøgle som driftstilskuddet blev fordelt i årene 1998-2002
2. En andel svarende til den tidligere investeringsstøtte fordeles efter en række nye kriterier
3. En andel svarende til det resterende tilskud fordeles efter samme nøgle, som i de senere år har været anvendt i relation til de særtilskud, som de pågældende kommuner har fået.

Den del af det generelle ø-tilskud, der stammer fra den hidtidige investeringsstøtte er fordelt ud fra følgende fire objektive kriterier:

- a) 30 procent til et grundbeløb efter folketal
- b) 30 procent forholdsmæssigt efter folketal
- c) 35 procent forholdsmæssigt efter sejlafstand
- d) 5 procent efter øernes areal

Hensigten med tilskuddet er, at den andel, der svarer til den tidligere investeringsstøtte, skal medgå til den årlige afskrivning på færger. Tilskudsordningen er således uafhængig af den til enhver tid gældende låneoptagelse til færger og færgelejer, herunder

renteomkostninger. Ved at medgå til afskrivningen bidrager tilskuddet således til enten betaling af nuværende afdrag (ved nyere færges og færgelejer) eller opsparing til nye færgeinvesteringer (ved gamle færges og færgelejer). Det er den enkelte kommunes ansvar at sikre denne opsparing. Det skal dog bemærkes, at investeringer i færges og færgelejer til besejling af de mindre øer er omfattet af kommunernes automatiske låneadgang (nærmere beskrevet i kapitel 4).

Med omlægningen af færgestøtten fra en refusionsordning til et generelt tilskud er færgedriften nu entydigt et kommunalt ansvar. Kommunerne har fået et incitament til at være effektive og at tænke langsigtet.

Ø-tilskuddet reguleres årligt med den forventede pris- og lønudvikling i den kommunale sektor.

Efter kommunalreformen har kommunerne valgt at organisere færgedriften på forskellig vis. Mange af færgerne drives af kommuner i forskellige selskabsformer som A/S, ApS m.v. Enkelte ruter er privatejet.

Færges

I forbindelse med nærværende rapport er der indhentet oplysninger fra kommunerne (jf. oplysningsskemaet i bilag 2) med henblik på at foretage en opdatering af data vedrørende færgemateriel og færgelejer, som blev indhentet i forbindelse med udvalgsrapporten i 2004. Tabellen på næste side er således en opdateret oversigt over færgernes grunddata.

Tabel 1: Oplysninger om ruter, færger og ejerskab

Kommune	Rute	Færgenavn	Antal PBE	Enkelt-ender/ dobbelt-ender	BT/ BRT	Ejerskab
Holbæk	Orø-Holbæk	Orø	16	dobbelt	330	Holbæk Kommune
Kalundborg	Nekselø-Havnsø	Nixelø	4	enkelt	20	Kalundborg Kommune c/o Sejerøbugtens Færger
Kalundborg	Sejerø-Havnsø	Sejerøfærgen	36	enkelt	1430	Kalundborg Kommune c/o Sejerøbugtens Færger
Slagelse	Omø-Stignæs	Omø	17	enkelt	499	Slagelse Kommune
Slagelse	Agersø-Stignæs	Agersø	11	enkelt	238	Slagelse Kommune
Lolland	Askø-Bandholm	Askø	14	dobbelt	202	Lolland Kommune
Lolland	Fejø-Kragenæs	Christine	30	dobbelt	491	Lolland Kommune
Lolland	Femø-Kragenæs	Femø Sund	18	dobbelt	337	Lolland Kommune
Assens	Baagø-Assens	Bågø	8	dobbelt	150	Assens Kommune
Faaborg-Midtfyn	Lyø/Avernakø-Fåborg	Faaborg II	12	Ro-Ro	40	Ø-Færgen A/S
Faaborg-Midtfyn	Bjørnø-Fåborg	Lillebjørn	0	enkelt	11,6	Bjørnø-Færgen a.m.b.a.
Svendborg	Skarø/Drejø-Svendborg	Højstene	12	dobbelt	257	Svendborg Kommune
Svendborg	Hjortø-Svendborg	Hjortøboen	1	enkelt	7	Svendborg Kommune
Langeland	Strynø-Rudkøbing	Strynboen	13	enkelt	119	Strynø-Rudkøbing Færgefart
Ærø	Birkholm-Marstal	Birkholmsposten	0	*	2,1	Ærø Kommune
Haderslev	Aarø-Aarø Sund	Aarø	12	dobbelt	324	Haderslev Kommune
Aabenraa	Barsø-Barsø Landing	Barsøfærgen		dobbelt	51,1	Aabenraa Kommune
Horsens	Endelave-Snaptun	Endelave	22	enkelt	1140	Horsens Kommune
Struer	Venø-Kleppen	Venø Færgen	12	dobbelt	280	Struer Kommune
Norddjurs	Anholt-Grenå	Anholt	11	enkelt	1150	Norddjurs Kommune
Odder	Tunø-Hou	Tunøfærgen	6	enkelt	441	Odder Kommune
Hedensted	Hjarnø-Snaptun	Hjarnø	5	dobbelt	19/80	Hjarnø Færgefart
Skive	Fur-Branden	Sleipner-Fur OZJK	30	dobbelt	362	Skive Kommune
Aalborg	Egholm-Aalborg	Egholm	3	dobbelt	19,98	Aalborg Kommune

* ikke oplyst

Investeringer i nye færger siden 2004 og fremtidige forventninger

Oplysningerne fra kommunerne viser, at der siden rapporten i 2004 er blevet anskaffet færger på tre ruter: Omø-Stignæs (2004), Birkholm-Marstal (2006) samt Venø-Kleppe (2010).

Tabel 2 er en oversigt over kommunernes oplysninger om færgernes byggeår samt forventninger til restlevetid og fremtidige investeringer.

Tabel 2: Oplysninger om færgernes byggeår, restlevetid og forventede nyinvesteringer

Kommune	Rute	Byggeår	Forventet restlevetid (år)	Forventet tidspunkt for nyinvestering	Forventet beløb til nyinvestering (mio. kr.)
Holbæk	Orø-Holbæk	2003	30	2011-2012	1
Kalundborg	□ Neksø-Havnsø	1969	2	2011	18
Kalundborg	Sejerø-Havnsø	1998	*	*	*
Slagelse	Omø-Stignæs	2004	*	*	*
Slagelse	□ Agersø-Stignæs	1993	2	2012	38
Lolland	Askø-Bandholm	1993	8	2017	25
Lolland	Fejø-Kragenæs	2002	17	2027	40
Lolland	Femø-Kragenæs	1996	11	2020	30
Assens	Baagø-Assens	1976	10	2020	40
Faaborg-Midtfyn	□ Lyø/Avernakø-Fåborg	1965	2	2012	43
Faaborg-Midtfyn	Bjørnø-Fåborg	1994	8-10	2018	*
Svendborg	Skarø/Drejø-Svendborg	1997	10	2020	35
Svendborg	Hjørtø-Svendborg	1976	10	2020	3
Langeland	□ Strynø-Rudkøbing	1966	1	2011	48
Ærø	Birkholm-Marstal	2006	7	2017	3
Haderslev	Aarø-Aarøsund	1999	20	2029	65
Aabenraa	Barsø-Barsø-Landing	1980/2002	30	*	*
Horsens	Endelave-Snaptun	1996	7	2017	70
Struer	□ Venø-Kleppe	2010	50	*	*
Norddjurs	Anholt-Grenå	2003	23	2033	75
Odder	Tunø-Hou	1993	10	2020	40
Hedensted	□ Hjarnø-Snaptun	1987	10	2010-2020	10
Skive	□ Fur-Branden	1996	ikke planlagt	*	*
Aalborg	Egholm-Aalborg	2010	30	2040	13

* ikke oplyst

□ Ruten har modtaget tilsagn om støtte fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets færgeselskab (se nærmere i tabel 4-6).

Det skal desuden nævnes, at der fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets færgepuljer i perioden 2008-2010 er givet tilsagn om støtte til et antal kommuners færgeinvesteringer. Færgepuljerne er beskrevet nærmere i kapitel 4, herunder en oversigt over ansøgte og uddelte midler (se tabel 4-6).

Færgelejer

Der er endvidere indhentet oplysninger fra kommunerne vedrørende vurdering af færgelejernes restlevetid og forventninger til nyinvesteringer, herunder omkostninger. Data er ikke helt fuldstændige, men de oplysninger, der er indberettet fra kommunerne, fremgår af bilag 3.

Kommunernes oplysninger viser, at det forventes, at der skal foretages nyinvesteringer på seks ruter inden for de næste fem år.

I den forbindelse skal det her videregives, at Transportministeriet og Søfartsstyrelsen anbefaler, at nye færgelejer etableres som standard-L-lejer, og at færgen bygges som standardtype, således at den kan besejle andre havne. For en gennemgang af standardmateriel henvises til rapporten "Mindre danske færger – før, nu og i fremtiden" udgivet af Søfartsstyrelsen i samarbejde med Erhvervsministeriet i 1995. Endvidere anbefales det, at der opnås en forhåndsfastsættelse af besætningens størrelse hos Søfartsstyrelsen, inden byggeriet sættes i gang. Endelig anbefales det, at den nye færge bliver klasset.

EU-krav til udbud af færgedrift

Siden midten af 1990'erne har det været et krav i både EU-lovgivning og dansk lovgivning, at færgetrafik, der modtager støtte fra offentlige myndigheder, skal konkurrenceudsættes. Som udgangspunkt skal det ske ved, at en offentlig myndighed gennemfører udbud af trafikbetjeningen.

Statens udbudsvirksomhed blev indledt i 1996 med udbud af trafikken på ruterne Bøjden-Fynshav og Samsø-Kalundborg (trafikstart i 1998), samtidig med at Samsø Kommune gennemførte udbud af trafikken til Jylland (ruten Sælvig-Hou med trafikstart i 1998). Besejlingen af ruten Spodsbjerg-Tårs blev første gang udbudt af A/S Storebælt med trafikstart i 2000 og efterfølgende er også færgebetjeningen af Bornholm udbudt med trafikstart i 2005.

Ved oprettelse af Trafikstyrelsen i 2003 blev trafikøberansvar for ruterne Bøjden-Fynshav, Samsø-Kalundborg og færgebetjeningen af Bornholm overdraget til Trafikstyrelsen, mens trafikøberansvaret for Spodsbjerg-Tårs fortsat ligger hos A/S Storebælt.

I 2000 og 2001 blev også den øvrige, kommunalt administrerede færgetrafik, der modtager offentlige driftstilskud, pålagt udbud. Effekten heraf var begrænset, idet der kun i ganske få tilfælde blev registreret interesse fra andre rederier end de kommunale selskaber eller driftsafdelinger, der besejlede ruterne i forvejen. Samtlige 23 omfattede ruter fortsatte således med samme operatør efter udbuddet.

I 2006 blev der indført en grænse for, hvor store færgeruter skulle være for at være omfattet af krav om udbud. Grænsen blev sat til 300.000 passagerer om året (enkeltrejser). Ruter, der har færre passagerer end dette, fritages for gennemførelse af udbud, hvis der ikke viser sig interesse for at drive ruten fra mere end én operatør.

I 2008 blev det muligt at fritage færgetrafik, der udføres som kommunal eller statslig egenproduktion, fra udbud.

De nævnte bestemmelser er indarbejdet i lov om færgefart, lovbekendtgørelse nr. 915 af 27. august 2008.

Det følger således af denne gennemgang, at færgedriften til de små øer ikke er omfattet af udbudspligten, såfremt driften forestås af staten eller en kommune.

4. Øvrige støtteordninger rettet mod færgedriften til småøerne

Transportministeriets ø-kortordning

Transportministeriet administrerer den såkaldte ø-kortordning, som blev besluttet som led i en politisk aftale fra 1998 (Pinsepakken) mellem den daværende S-R regering, SF og Enhedslisten. Formålet er at sikre gratis person-, cykel-, og invalidebiltransport med færge til og fra 26 småøer med virkning fra den 1. januar 2001. Ordningen omfatter personer, der har folkeregisteradresse på de pågældende øer.

Færdselsstyrelsen indgik en udmøntningsaftale vedrørende takstkompensation på færgeområdet af 2. november 2000 med Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening om den konkrete udmøntning af kompensation vedrørende ordningen. Administration af udbetalingen varetages nu af Trafikstyrelsen.

Ved aftalernes indgåelse blev der fastsat en foreløbig kompensation for det indtægtsstab, som de pågældende kommuner og amter blev pådraget i forbindelse med den gratis befordring, som aftalen indebærer. Endvidere blev der gennemført en registrering for hele 2001 af antal gratis overførte passagerer og indtægtstab, som ordningen medførte. På grundlag heraf blev der foretaget en efterregulering af kompensationen for hver enkelt kompensationsmodtager. For efterfølgende år er der foretaget en årlig pris- og lønregulering på finansloven.

De trafikansvarlige myndigheders indtægtstab i forbindelse med indførelsen af ordningen blev kompenseret af staten med 5.119.058 kr. i 2000-priser. Takststigninger ud over pris- og lønreguleringen kompenseres således ikke. I 2010 er der afsat 8,1 mio. kr. på finansloven.

Tabel 3 viser fordelingen af midlerne fra ø-kortordningen på de enkelte kommuner og ruter for årene 2007-2009.

Tabel 3: Fordeling af ø-kortordningen 2007-2009

Kommune	Rute	Ø-kortordning (kr.)		
		2007	2008	2009
Holbæk	Orø-Holbæk	1.143.377	1.173.105	1.214.164
Kalundborg	Nekselø-Havnsø	27.379	28.091	29.072
Kalundborg	Sejerø-Havnsø	417.383	428.235	443.224
Slagelse	Omø-Stigsnæs	271.838	278.906	288.668
Slagelse	Agersø-Stigsnæs	492.208	505.005	522.680
Lolland	Askø-Bandholm	44.813	45.978	47.588
Lolland	Fejø-Kragenæs	947.029	971.652	1.005.660
Lolland	Femø-Kragenæs	413.447	424.197	439.044
Assens	Baagø-Assens	96.598	99.109	102.580
Faaborg-Midtfyn	Lyø/Avernakø-Fåborg	608.294	624.110	645.952
Faaborg-Midtfyn	Bjørnø-Fåborg	118.436	121.516	125.768
Svendborg	Skarø/Drejø-Svendborg	356.273	365.536	378.328
Svendborg	Hjortø-Svendborg	15.434	15.835	16.388
Langeland	Strynø-Rudkøbing	557.278	571.768	591.780
Ærø	Birkholm-Marstal	1.230	1.262	1.308
Haderslev	Aarø-Aarøsund	83.658	85.833	88.836
Aabenraa	Barsø-Barsø-Landing	74.970	76.919	79.612
Horsens	Endelave-Snaptun	228.007	233.935	242.124
Struer	Venø-Kleppen	358.546	367.869	380.744
Norddjurs	Anholt-Grenå	510.693	523.971	542.308
Odder	Tunø-Hou	113.753	116.710	120.796
Hedensted	Hjarnø-Snaptun	233.438	239.507	247.888
Skive	Fur-Branden	284.385	291.779	301.992
Aalborg	Egholm-Aalborg	54.675	56.097	58.060
I alt (kr.)		7.453.143	7.646.924	7.914.564

Kompensation for lønsumsafgift

Fra 1. januar 2009 er der indført lønsumsafgift for personbefordring med færger. Da hovedparten af den kommunale færgedrift foregår i ø-kommuner, som i forvejen er økonomisk udsatte, har Folketinget besluttet så vidt muligt at kompensere de berørte kommuner. Kompensationen er givet som et tillæg til § 20 og § 21-tilskuddet (Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner).

I praksis er den samlede kompensation på 5,4 mio. kr. (2010-pl) givet således, at § 20-tilskuddet (Tilskud til kommuner med mindre øer) er forøget med 3,43 mio. kr. (2010-pl) og tilskuddet efter § 21 (Tilskud til kommuner på øer uden fast forbindelse, der består af én kommune) er forøget med 1,98 mio. kr. Forøgelsen er sket forholds-mæssigt efter størrelsen på den del af tilskuddet, der kan henføres til driftsstøtteelementet i de to tilskud.

Færgepuljer

Med finansloven for 2008 blev der afsat en tilsagnspulje på 20 mio. kr. årligt i perioden 2008-2010, hvorfra der kan ydes engangstilskud til udgifter i forbindelse med anskaffelse af nye færger. Af aftaleteksten fremgår det, at kommuner med tilhørende øer har særlige udgifter blandt andet til anskaffelse og drift af færger til de pågældende øer. Støtte til færgerne indgår allerede som en del af det generelle tilskud til ø-kommuner. I forbindelse med anskaffelse af en ny færge kan den enkelte kommune dog opleve et særligt økonomisk pres. Tilsagnspuljen kan søges efter ansøgning og under hensyntagen til kommunens økonomiske situation. Puljen blev målrettet de kommuner, der modtager støtte efter § 20 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud, dvs. småøerne.

Yderligere blev der som led i Aftale om en grøn transportpolitik mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal Alliance afsat en pulje på 200 mio. kr. i 2009 til medfinansiering af kommunernes færgeinvesteringer. Etableringen af puljen blev begrundet med, at der i de kommende år vil være behov for at udskifte en række af de færger, som sikrer forbindelsen til mindre danske øer. Puljen skal sikre, at kommunerne kan gennemføre de nødvendige investeringer. I modsætning til den førstnævnte pulje dækker denne pulje også ø-kommuner, dvs. Læsø, Samsø og Ærø Kommuner.

Forligsparterne bag de to aftaler besluttede i foråret 2009 at sammenlægge de to puljer til en samlet pulje under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, således at der i perioden 2008-2010 blev samlet 260 mio. kr. til rådighed til medfinansiering af kommunale færgeinvesteringer. Der har været overførselsadgang, hvorfor puljen i 2010 udgjorde 29 mio. kr.

Puljen for 2010 - og dermed den sidste del af puljen - blev udmeldt af indenrigs- og sundhedsministeren den 27. september 2010, og dermed er der i alt disponeret over de 260 mio. kr., der var til rådighed.

Ved vurderingen af de indkomne ansøgninger er der blevet lagt vægt på såvel behovet for kommunens investering ud fra en faglig vurdering, det tidsmæssige pres for dette såvel som kommunens økonomiske situation. Tabel 4, 5 og 6 er en oversigt over ansøgte og udelte midler fra færgepuljerne fordelt på de enkelte år.

Tabel 4: Færgepuljen 2008 - ansøgninger og tilsagn

Kommune	Rute	Projektsum	Ansøgt	Tilsagn
		----Mio. kr.----		
Faaborg-Midtfyn	Lyø/Avernakø - Fåborg	66,5	22,18	11
Struer	Venø - Kleppen	126	41,99	9,0
I alt		192,5	64,17	20,0

Tabel 5: Færgepuljen 2009 - ansøgninger og tilsagn

Kommune	Rute	Projektsum	Ansøgt	Tilsagn
		----Mio. kr.----		
Kalundborg	Nekselø - Havnsø	26,2	13,1	19,7*
Slagelse	Agersø - Stignæs	53,4	26,69	40,1*
Faaborg-Midtfyn	Lyø/Avernakø - Fåborg	66,5	22,26	38,9*
Langeland	Strynø - Rudkøbing	48,0	24	36,0*
Struer	Venø - Kleppen	57,9	19,95	34,4*
Hedensted	Hjarnø - Snaptun	35,0	17,5	10,0
Skive	Fur - Branden	46,2	23,1	17,0
Ærø	Ærø - Als	18,7	9,3	14,0*
Læsø	Læsø - Frederikshavn	140,0	70	1,0 [□]
I alt		491,9	225,9	211,0

* Ansøgningsbeløbet var fastsat på baggrund af den oprindelige pulje. Da puljen blev forhøjet i 2009, er tilsagnet højere end det oprindeligt ansøgte.

□ Der blev givet tilsagn til finansiering af en undersøgelse af behovet for en ny færge til Læsø.

Tabel 6: Færgepuljen 2010 - ansøgninger og tilsagn

Kommune	Rute	Projektsum	Ansøgt	Tilsagn
		----Mio. kr.----		
Faaborg-Midtfyn	Lyø/Avernakø - Fåborg	66,5	5,1	0
Ærø	Ærøskøbing - Svendborg og Marstal - Rudkøbing	33,0	29 (størst mulig)	10
Læsø	Læsø - Frederikshavn	62,1	29 (størst mulig)	19
Aalborg	Egholm - Aalborg	17,5	8,75	0
I alt		179,1	71,85	29

Der blev med færgepuljerne etableret en tidsbegrænset ekstraordinær statslig støtte til færgelinvesteringer. Med et støtteniveau på op til 75 pct. fra færgepuljen i 2009 fik en række kommuner – når også det generelle ø-tilskud og den heri forudsatte investeringsstøtte medregnes – reelt fuld finansiering af en række færgelinvesteringer. Færgepuljerne har herved muliggjort en fremskyndet udskiftning af en række ældre færger. I nogle tilfælde var udskiftning aktualiseret af, at færgerne ikke ville kunne have fastholdt deres hidtidige serviceniveau på grund af den tekniske udvikling af personbiler mv., som eksempelvis har forøget vægten og krav til sikkerhedsafstand på færgerne.

Det skal bemærkes, at det i det nuværende tilskudssystem vedrørende færgedriften til småøerne forudsættes, at kommunerne sparer op til færgelinvesteringer.

Automatisk låneadgang

For finansiering af færgelinvesteringer gælder endvidere, at kommunernes udgifter til udskiftning, nybygning og reovering af færger samt færgefaciliteter for så vidt angår færgеоverfarterne til de mindre øer er omfattet af kommunernes automatiske låneadgang, jf. bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. (Lånebekendtgørelse nr. 1311 af 15. dec. 2009 (§ 2 litra 18)). Kommunernes udgifter til investering i nye færger kan således spredes ud over en række år.

5. Organisering af færgedriften i andre nordiske lande

Udvalget har indhentet bidrag fra henholdsvis Statens vegvesen i Norge og Trafikverket i Sverige med henblik på en oversigtlig beskrivelse af organisering af færgeområdet i henholdsvis Norge og Sverige, herunder en vurdering af fordele og ulemper ved en organisering på henholdsvis regionalt og statsligt niveau.

Norge

Det meste af færgedriften i Norge skal konkurrenceudsættes gennem åbne udbud med opstart af udbud senest den 1. januar 2013. I alt er der ca. 130 færgeforbindelser i Norge. Disse varierer fra store færgeruter med relativt meget trafik til små færgeruter ud til øer og bygder langs fjordene uden anden fast vejforbindelse end færger. Næsten alle disse ruter modtager i dag tilskud fra enten staten, fylkeskommuner (regionale myndigheder) eller kommuner.

De statslige tilskud til kommuner og fylkeskommuner med lokale færgeruter bliver givet i form af et rammetilskud, som ikke er øremærket til færgedrift. Den 1. januar 2010 i forbindelse med en forvaltningsreform blev ansvaret for 77 statslige færgeruter overført til fylkeskommunerne. Samtidig blev det tidligere statslige tilskud til disse færgeruter omdannet til et generelt ikke-øremærket tilskud til de respektive fylkeskommuner.

Baggrunden for forvaltningsreformen er, at en række offentlige udredninger i starten af 00'erne konstaterede et stigende demokratisk underskud på regionalt og lokalt niveau i Norge. Stortinget ønskede derfor at styrke folkestyre og demokrati på lokal- og fylkesniveau ved dels at delegere flere opgaver og flere midler fra staten til fylkerne og dels ved at flytte flere beslutninger, som indebærer skøn og prioritering, fra administrative til politiske organer. Målet med reformen er at gøre fylkeskommunerne og Oslo Kommune til stærkere regionale plan- og udviklingsaktører.

Inden for vejsektoren indebærer reformen, at staten har fået ansvar for et intermodalt stamvejnet med tilhørende færgeruter. Staten har fortsat sektoransvar, men ansvaret for de fleste af de øvrige riksveje og øvrige riksvejsfærgeruter er overført fra staten til

fylkeskommunerne den 1. januar 2010. Fylkeskommunerne har fået øget ansvar for gående og cyklende. Fylkeskommunerne har desuden fået øget ansvar for kollektiv trafik.

Før 2010 var 27.000 km af det norske vejnet rigsveje, og 27.000 km var fylkesveje. 75 pct. af trafikken blev afviklet på rigsvejene. Fra 2010 blev 17.000 km af rigsvejnettet overført til fylkeskommunerne.

I dag er den norske stat koncessions- og tilskudsmyndighed for 18 store færgeruter, som er en del af rigsvejnettet. Fylkeskommunerne er koncessions- og tilskudsmyndighed for ca. 100 færgeruter, mens de resterende er kommunale færgeruter. Det er de ansvarlige koncessions- og tilskudsmyndigheder, som konkurrenceudsætter og følger op på udbudskontrakterne. Statens vegvesen kan på vegne af fylkeskommunerne lokalt udføre udbud og opfølgning på fylkeskommunale færgeruter. Statens vegvesen står i dag for 70 fylkeskommunale færgeruter udover de statslige færgeruter. Statens vegvesen bruger 12-14 årsværk på indkøb af færgetjenester, herunder kvalitetssikring.

Statens vegvesen mener, at det er vigtigt at organisere færgevirksomheden i store enheder, som kan høste stordriftsfordelene knyttet til konkurrenceudsætning og også med henblik på at samle viden om løn- og administrations-, og brændstofomkostninger mv. Af hensyn til at fremme udviklingen af miljøvenlige færger, eksempelvis via batteridrift og andre nye tiltag, der kan reducere miljøpåvirkningerne, er det også en fordel at sikre videndeling. Derfor mener Statens vegvesen, at det er mest rationelt at organisere sig i få, større enheder.

I Norge er der omkring 74.000 øer i saltvand, hvoraf en mindre del er beboet. Det har ikke været muligt at angive antallet af beboede øer, men antallet er betydeligt, og de fleste øer har under 1.000 indbyggere. Over 70 færgeruter går til eller via ø-samfund eller bygder uden fast vejforbindelse. Færgeruterne når omkring ca. 130 øer, som har en befolkning på under 1.000 indbyggere samt et antal større øer. Disse øer og mindre byer uden fast vejforbindelse har mellem 50 og 1.000 indbyggere. Der er også beboede øer, som ikke betjenes med bilfærger. Statens vegvesen har ikke information om andre transporttilbud end bilfærger. Der gives også kommunal og fylkeskommunal støtte til personbådsrutetilbud til små ø-samfund (både til dem som betjenes af færge og ikke betjenes af færge).

I foråret 2010 blev der startet forsøg med gratis færger på to mindre færgeruter. Begge disse færgeruter betjener ø-samfund med under 1.000 indbyggere. Der er tale om færgeruter uden kapacitetsproblemer og næsten uden billetindtægter. Erfaringen fra

disse to færgeruter vil afgøre, om der skal satses på gratisfærger i Norge. De samlede billetindtægter fra bilfærgetrafikken i Norge er på ca. 2 mia. NOK. Det betyder, at det vil være en økonomisk udfordring at gøre alle færgeruter gratis.

Sverige

I Sverige er en række færgeruter til mindre øer en del af det almindelige vejnet. Der er 37 almene færgeruter i Sverige. Det er gratis at benytte disse færger, som finansieres af staten gennem tilskud til Trafikverkets drift.

Der er også en række særlige færgeruter, som drives af kommuner eller vejforeninger. I alt er der 14 af disse ruter. De finansieres dels via billetindtægter og dels via tilskud fra staten og kommunerne. Blandt de kommuner, der driver færgeruter, findes der forskellige organisationsformer. Nogle kommuner driver færgeruter i eget regi, andre ejer færgerne, men udliciterer driften til private aktører, og endelig er der kommuner, som køber færgedriften fra private rederier. Inden for den samme kommune kan der benyttes flere organisationsformer.

Beboerne på øerne, hvortil de særlige færgeruter går, kan få rabat på månedskort eller årskort. Rabatvilkårene varierer fra færgerute til færgerute.

Alle disse 51 færgeruter er bilfærger, og det er de eneste bilfærger i Sverige, som indgår i rutetidsplaner. Derudover er der en række færger, som ikke modtager tilskud, men som drives på kommercielle vilkår. Disse færgeruter omfatter dog kun passager- og godstransport.

Om den enkelte færgerute er klassificeret som almen eller særlig, er ofte historisk betinget. De almene ruter er ofte de højtrafikerede ruter, og de særlige ruter er først og fremmest for de lokale beboere. Der har været en række udredninger i forbindelse med påtænkte ændringer af en rute fra særlig til almen eller vice versa. Man analyserer i så fald de passagerer, der benytter ruten. Er der overvejende tale om lokale beboere, eller er der et bredere behov for den.

For alle færgeruter gælder det, at de skal drives med henblik på samfundsøkonomisk effektivitet og fremme af en rationel drift.

I 2002-2004 blev der gennemført en statslig udredning (BREV-utredningen) vedrørende driften af de særlige færgeruter. Udredningen ændrede ikke tilgangen til de almene og de særlige færgeruter.

Det er blevet besluttet, at den særlige færgerute til Tynningö skal gøres almen fra den 1. januar 2013. Ændringen skyldes, at færgeruten opfylder kriterierne for en almen færgerute, og at antallet af indbyggere på øen er blevet øget, hvilket også har øget færgetrafikken. Frem til 2012 bliver der afsat midler i Länsplanen til investeringer i blandt andet færgehavnen.

For driften af alle de almene færgeruter står Trafikverkets Färjerederi, som er en resultatenhed inden for Trafikverket. Hidtil har det ikke været vurderet muligt at konkurrenceudsætte færgedriften, eftersom der ikke har været et fungerende marked, og der kræves store investeringer, hvis nye aktører skal komme til.

At færgetrafikken fungerer godt er af største vigtighed for indbyggerne og for øvrige interessenter. Trafikverket er ansvarlig for vedligehold af de almene færgeruter.

Trafikverket er den nationale koordinator af færgeruter og blev etableret den 1. januar 2010. Trafikverket skal bestille og følge op på Färjerederiets levering af færgedrift på de almene færgeruter. Færgeruternes tidsplaner fastsættes af Trafikverkets regionale enheder efter dialog med trafikanter, kommuner, Färjerederiet og andre interessenter.

Färjerederiet har en femårig færgedriftskontrakt (2006-2010) vedrørende de almene færgeruter. Færgedriftskontrakten indeksreguleres med et specielt udviklet færgeindeks. I perioden december 2005 til juli 2010 er blandt andet brændstofomkostningerne steget med 33 pct. og lønomkostningerne er steget med 19 pct. Alt i alt er færgeomkostningerne steget med 20 pct.

Trafikverket arbejder for, at færgetrafikken drives på samme måde i hele landet, dvs. med henblik på at være kundedrevet, effektivt og med minimal miljøbelastning. Herunder skal der tages højde for at færgeruterne har meget forskellige forudsætninger: fra korte til lange ruter, og fra ruter med ganske få køretøjer pr. dag til ruter med over 6.000 køretøjer pr. dag.

Ifølge Trafikverket er der stor lokal interesse for at få indflydelse på udarbejdelse af færgetidsplanerne, men ressourcerne til at imødekomme ønskerne er begrænset, og der må derfor prioriteres.

Trafikverket oplyser, at det er Trafikverket, der som central enhed skal forsøge at forene de lokale ønsker med de statsligt afsatte ressourcer og samtidig sikre en effektiv, ensartet og retfærdig færgedrift over hele landet med minimal miljøbelastning.

Trafikverket oplyser endvidere, at generelt er de lovfæstede krav til passagerrederierne øget siden 2000, f.eks. inden for sikkerhedsforanstaltninger. Dette skaber problemer for de mindre rederier, som må benytte sig af konsulentbistand, hvorimod Trafikverkets Färjerederi er så stor en enhed, at der er *in-house* ekspertise. Färjerederiet har også assisteret nogle af de mindre rederier, som driver de særlige færgeruter.

6. Analyse af den nuværende organisering af færgedriften til småøerne

Til brug for en beskrivelse af udviklingen efter omlægningen af tilskuddet til et generelt tilskud samt vurdering af fordele og ulemper ved den gældende tilskudsordning, har udvalget anmodet de kommuner, der modtager tilskud efter § 20 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud, om at bidrage med trafik- og regnskabsoplysninger for regnskabsårene 2005-2009.

Oplysningerne, som kommunerne er blevet bedt om at indberette, er bl.a. oplysninger om *trafiktal*, *billetpriser*, *driftsomkostninger* og *kommunale tilskud* til færgeruterne (se indberetningsskemaet i bilag 2).

På baggrund af de modtagne svar må udvalget konstatere, at det har vist sig at have været forbundet med større vanskeligheder at tilvejebringe de ønskede data. Mange kommuner har således ikke været i stand til at svare på alle spørgsmål. Datamaterialet er derfor ikke så præcist og fyldigt, som udvalget håbede, hvilket betyder, at konklusionerne må være forsigtige og generelle.

I det følgende gennemgås og kommenteres en række af de indberettede oplysninger.

Udvikling i trafiktal 2007-2009

I det følgende gennemgås en række trafiktal med det formål at beskrive udviklingen i trafikken på færgeruterne samt udviklingen i serviceniveauet efter kommunalreformen.

Tabel 7: Antal afgange pr. år (enkelttore)

Ø	Afgange (enkelttore) 2007	Afgange (enkelttore) 2008	Afgange (enkelttore) 2009	Afgange (enkelttore) ændr. i % 07-09
Aarø	12.508	12.770	12.402	-0,8%
Agersø	10.430	10.540	10.382	-0,5%
Barsø	-	-	5720	*
Egholm	32.740	32.066	29.856	-8,8%
Fejø	12.136	12.854	13.046	7,5%
Fur	51.840	51.840	51.840	0,0%
Hjarnø	25.550	25.550	25.550	0,0%
Venø	42.000	42.000	42.000	0,0%
<i>16-30 min sejltid</i>				
Askø	4.694	6.538	5.104	8,7%
Baagø	3.366	3.358	3.366	0,0%
Bjørnø	-	-	-	*
Nekselø	-	2.968	3.046	2,6%**
Orø	7.242	7.310	7.270	0,4%
Strynø	4.852	4.966	4.890	0,8%
<i>31-60 min sejltid</i>				
Birkholm	-	-	1.204	*
Femø	4.726	5.152	4.974	5,2%
Hjortø	1.260	1.262	982	-22,1%
Avernakø/Lyø	4.386	4.382	4.488	2,3%
Omø	5.610	5.372	5.366	-4,3%
Sejerø	3.361	3.404	3.334	-0,8%
Tunø	1.484	1.412	1.448	-2,4%
<i>>60min sejltid</i>				
Anholt	492	502	498	1,2%
Drejø/Skarø	2.962	2.980	2.964	0,1%
Endelave	2.092	2.086	2.078	-0,7%
I alt	233.731	239.312	234.884	0,5%

*Mangler oplysninger og er derfor udeladt af total.

** Den procentvise ændring dækker 2008-2009.

Kilde: Statistikbanken og kommunale indberetninger.

Det ses af tabel 7, at antallet af afgangne ligger relativt stabilt for perioden 2007-2009. I 2007 er der registreret 233.731 afgangne. I 2008 stiger antallet af afgangne til 239.312, mens det i 2009 falder til 234.884 afgangne. Totalt set vokser antallet af afgangne med 0,5 pct. i perioden 2007-2009. Det er ikke muligt umiddelbart at belyse årsagen til nedgangen på visse enkeltruter, herunder hvorvidt det måtte afspejle en lokal prioritering af ændringer i serviceniveau eller tilpasning til en ændret efterspørgsel.

Tabel 8: Befolkningstal og antal passagerer i 2003 og 2009

Ø	Rute	Befolkning 2003	Antal pas-sagerer 2003	Befolkning 2009	Antal pas-sagerer 2009
Aarø	Aarø – Aarøsund	204	140.000	176	133.000
Agersø	Agersø – Stignæs	253	126.035	221	113.000
Barsø	Barsø – Barsø Landing	25	12.586	24	16.406
Egholm	Egholm – Aalborg	52	127.090	52	123.406
Fejø	Fejø – Kragenæs	615	251.000	574	190.000
Fur	Fur – Branden	939	540.000	865	707.000
Hjarnø	Hjarnø – Snaptun	119	125.375	107	65.000
Venø	Venø – Kleppen	206	264.760	199	265.000
<i>16-30 min sejltid</i>					
Askø	Askø – Bandholm	56	34.000	46	40.000
Baagø	Baagø – Assens	35	31.329	37	27.000
Bjørnø	Bjørnø – Faaborg	33	22.135	32	12.753
Nekselø	Nekselø – Havnsø	24	10.531	21	21.487
Orø	Orø – Holbæk	977	146.442	906	109.000
Strynø	Strynø – Rudkøbing	216	62.973	206	67.000
<i>31-60 min sejltid</i>					
Birkholm	Birkholm – Marstal	8	475	10	837
Femø	Femø – Kragenæs	156	67.000	147	49.000
Hjortø	Hjortø – Svendborg	14	2.080	13	1.656
Avernakø/Lyø	Lyø/Avernakø – Faaborg	121/146	90.798	111/109	80.000
Omø	Omø – Stignæs	193	60.446	169	54.000
Sejerø	Sejerø – Havnsø	387	92.890	373	88.949
Tunø	Tunø – Hou	108	52.243	118	50.000
<i>>60 min sejltid</i>					
Anholt	Anholt – Grenaa	157	27.202	167	27.645
Drejø/Skarø	Skarø - Drejø - Svendborg	72/39	47.523	69/39	47.000
Endelave	Endelave – Snaptun	177	61.235	168	55.000
I alt		5.332	2.396.148	4.959	2.344.139

Kilde: Statistikbanken og kommunale indberetninger.

På tidspunktet for den seneste undersøgelse af området (jf. rapport fra udvalget vedrørende omlægning af færgerstøtte til generelle tilskud), fremgår det af Danmarks Statistiks tal, at antallet af passagerer i 2003 var 2.396.148. Som det ses af tabel 8 er antallet af passagerer 2.344.139 i 2009. Der har således været et fald i passagertallet i den mellemliggende periode på 2 pct. I 2007 og 2008 ligger passagertallene på henholdsvis 2.304.791 og 2.386.948, så sammenlignet med 2007 er der i 2009 sket en stigning på 1,7 pct. Alt i alt vurderes passagertallet at ligge stabilt.

Sammenholdes antallet af passagerer i 2003 og 2009 og befolkningsudviklingen på øerne i denne periode, bemærkes det, at der er sket en befolkningstilbagegang fra 5.332 øboere til 4.959, dvs. et fald på knap 7 pct.

Der har fra flere ø-samfund været fremført bekymring for udviklingen i serviceniveauet på ruterne efter kommunernes overtagelse af det fulde ansvar for færgedriften. Men det bemærkes, jf. tabel 7, at det totale antal afgangene på ruterne ligger stabilt med en svag stigning på 0,5 pct. i perioden 2007-2009. Dette forhold tyder ikke på en generel forringelse af serviceniveauet på ruterne. Udvalget er dog opmærksom på, at der kan være foretaget lokale tilpasninger, som kan opleves som forringelser for øboerne. Der kan også være tale om sæsonforskydninger, hvorved der i visse perioder er flere afgangene end i andre perioder, men det har ikke været muligt at opgøre afgangenes fordeling på hverken dagen, ugen eller året.

Tabel 9: Antal overførte personbiler i perioden 2007-2009

Ø	Rute	Antal per- sonbiler (2007)	Antal per- sonbiler (2008)	Antal per- sonbiler (2009)	Antal per- sonbiler ændr. i % 07-09
Aarø	Aarø – Aarø Sund	39.648	42.692	42.244	6,55%
Agersø	Agersø – Stignæs	38.673	42.785	40.244	4,06%
Barsø	Barsø - Barsø Landing	3.500	3.702	3.152	-9,94%
Egholm	Egholm – Aalborg	24.652	30.008	29.926	21,39%
Fejø	Fejø – Kragenæs	87.728	94.669	93.028	6,04%
Fur	Fur – Branden	272.161	274.517	264.049	-2,98%
Hjørnø	Hjørnø – Snaptun	16.500	16.500	16.500	0,00%
Venø	Venø – Kleppen	114.818	122.443	118.318	3,05%
<i>16-30 min sejltid</i>					
Askø	Askø – Bandholm	18.024	20.763	19.202	6,54%
Baagø	Baagø – Assens	4.411	4.213	4.399	-0,27%
Bjørnø	Bjørnø – Faaborg	*	*	*	*
Nekselø**	Nekselø – Havnsø	-	205	166	-19,02%
Orø	Orø – Holbæk	28.747	28.987	27.334	-4,92%
Strynø	Strynø – Rudkøbing	16.200	17.119	16.114	-0,53%
<i>31-60 min sejltid</i>					
Birkholm	Birkholm – Marstal	*	*	*	*
Femø	Femø – Kragenæs	23.254	22.762	20.391	-12,31%
Hjortø	Hjortø – Svendborg	-	-	236	
Avernakø/Lyø	Lyø/Avernakø – Faaborg	17.046	16.748	17.915	5,10%
Omø	Omø – Stignæs	20.876	19.103	18.930	-9,32%
Sejerø	Sejerø – Havnsø	34.221	32.930	31.959	-6,61%
Tunø	Tunø – Hou	448	445	430	-4,02%
<i>>60 min sejltid</i>					
Anholt	Anholt – Grenaa	1.295	1.247	1.294	-0,08%
Drejø/Skarø	Skarø - Drejø - Svendborg	12.872	13.471	13.140	2,08%
Endelave	Endelave – Snaptun	16.990	16.464	16.172	-4,81%
I alt		792.064	818.071	795.143	0,39%

*Ej bilfærges

** Den procentvise ændring dækker 2008-2009.

Kilde: Statistikbanken og kommunale indberetninger.

Der er i 2009 overført 795.143 personbiler med færgerne til de mindre danske øer.

Som det ses af tabel 9 har der i perioden været en svag stigning i det totale antal af personbilsoverførsler på 0,39 pct. svarende til knap 7.000 personbiler. Den totale ændring dækker imidlertid over betydelige lokale variationer, og lokalt har det muligvis kunnet opleves, at der har været en stor forøgelse af biltrafikken på overfarterne. Det bemærkes endvidere, at det totale antal overførte personbiler fra 2007 til 2008 steg med ca. 26.000, hvilket svarer til en stigning på 3,2 pct. Antallet af personbilsoverførsler er efterfølgende faldet igen mellem 2008 og 2009 med 2,8 pct., og det synes således svært at konkludere, at der samlet set har været en markant forøgelse af personbilstrafikken på ruterne.

Udviklingen i det statslige og kommunale tilskud til færgeruterne 2007-2009

I det følgende gennemgås dels det statslige ø-tilskud jf. § 20 i lov om kommunal udlig- ning og generelle tilskud til kommuner og dels de kommunale tilskud med henblik på at vurdere udviklingen siden kommunalreformen og omlægningen af støtten til generelle tilskud til kommuner med mindre øer.

Tabel 10 (på næste side) viser fordelingen af ø-tilskuddet fordelt på de enkelte kommu- ner for årene 2007-2009.

Tabel 10: Det statslige ø-tilskud jf. § 20 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner

Kommune	Rute	Statsligt ø-tilskud (kr.)		
		2007	2008	2009
Holbæk	Orø-Holbæk	3.801.587	3.918.344	4.113.927
Kalundborg	Nekselø-Havnsø	8.889.259	9.198.425	9.608.864
	Sejerø-Havnsø			
Slagelse	Omø-Stigsnæs	7.713.836	7.960.534	8.309.515
	Agersø-Stigsnæs			
Lolland	Askø-Bandholm	14.188.904	14.587.275	15.151.579
	Fejø-Kragenæs			
	Femø-Kragenæs			
Assens	Baagø-Assens	1.498.416	1.543.183	1.615.493
Faaborg-Midtfyn	Lyø/Avernakø-Fåborg	4.114.336	4.238.955	4.425.709
	Bjørnø-Fåborg			
Svendborg	Skarø/Drejø-Svendborg	4.491.611	4.632.762	4.869.775
	Hjortø-Svendborg			
Langeland	Strynø-Rudkøbing	2.163.801	2.235.217	2.338.206
Ærø	Birkholm-Marstal	643.470	660.182	692.107
Haderslev	Aarø-Aarøsund	1.698.972	1.746.172	1.815.327
Aabenraa	Barsø-Barsø-Landing	1.083.328	1.116.218	1.158.330
Horsens	Endelave-Snaptun	6.468.977	6.684.475	6.992.876
Struer	Venø-Kleppen	2.050.262	2.055.013	2.196.804
Norddjurs	Anholt-Grenå	4.828.652	5.000.268	5.255.827
Odder	Tunø-Hou	1.744.622	1.799.282	1.893.268
Hedensted	Hjarnø-Snaptun	1.283.824	1.326.894	1.381.413
Skive	Fur-Branden	5.958.268	6.184.187	6.444.045
Aalborg	Egholm-Aalborg	954.306	1.090.372	1.133.691
I alt (kr.)		73.576.430	75.977.758	79.396.757

Kommuner med mindre øer modtager hvert år et ø-tilskud fra staten efter § 20 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner. Tilskuddet ydes som et generelt tilskud, som beskrevet mere detaljeret i kapitel 3.

Beregningen af tilskuddet tager udgangspunkt i den tidligere færgestøtteordning, hvor både staten og de tidligere amter ydede drifts- og ydelsesstøtte til færger, statens uddannelsesstøtte til unge på mindre øer samt en andel af puljen til vanskeligt stillede kommuner, der blev ydet til vanskeligt stillede kommuner begrundet i deres særlige ø-udgifter. Det bemærkes, at ø-tilskuddet efter § 20 i lov om kommunale udligning og generelle tilskud til kommuner hvert år reguleres med pris- og lønudviklingen gældende for den kommunale sektor.

Det samlede ø-tilskud for 2009 udgjorde, jf. tabel 10, 79,4 mio. kr. og var sammensat efter følgende kriterier:

1. 46,7 mio. kr. blev fordelt efter den tidligere driftsstøtte fra staten og amterne for årene 1998-2002.
2. 11,7 mio. kr. blev fordelt som et særtilskud således, at
 - Kalundborg Kommune modtog 2,6 mio. kr.,
 - Slagelse Kommune modtog 1,6 mio. kr.,
 - Lolland Kommune modtog 3,4 mio. kr.,
 - Faaborg-Midtfyn Kommune modtog 0,9 mio. kr.,
 - Langeland Kommune modtog 0,4 mio. kr.,
 - Skive Kommune modtog 2,9 mio. kr.
3. Investeringsstøtten blev fordelt således:
 - a. 5,7 mio. kr. fordelt som grundtilskud, således at øer med mindre end 50 indbyggere modtog 150.000 kr., øer med mellem 50 og 200 indbyggere modtog 250.000 kr. og øer med mere end 200 indbyggere modtog 300.000 kr.
 - b. resttilskuddet på 15,4 mio. kr. blev fordelt med 45 pct. forholdsmæssigt efter folketal, 50 pct. forholdsmæssigt efter sejlafstand i km og 5 pct. efter øernes areal.

Selvom det er beskrevet, at beregningen af ø-tilskuddet bygger på den tidligere færgestøtteordning, er det vigtigt at bemærke, at det nuværende tilskud ikke er øremærket. Der er tale om et generelt tilskud, som kommunen frit kan disponere over. Det er dog samtidigt utvivlsomt, at ordningen primært - omend ikke udelukkende - skal ses som et tilskud til de udgifter kommuner med mindre øer har ved såvel drift som investeringer i færgeruterne.

I den undersøgelse, som udvalget har gennemført, indberetter kommunerne for samme periode, at der samlet set er ydet et tilskud til færgeruterne svarende til i alt 97,1 mio. kr. i 2009, jf. tabel 11.

Tabel 11: Kommunernes indberettede tilskud til færgeruterne for 2007-2009

Kommune	Rute	Kommunernes tilskud (kr.)		
		2007	2008	2009
Holbæk	Orø-Holbæk	3.583.000	4.551.000	3.933.000
Kalundborg	Nekselø-Havnsø	*	*	*
	Sejerø-Havnsø	8.892.000	9.204.000	9.612.000
Slagelse	Omø-Stignæs	3.469.000	3.831.000	4.336.000
	Agersø-Stignæs	4.482.000	4.837.000	5.340.000
Lolland	Askø-Bandholm	6.765.000	5.372.000	5.716.000
	Fejøl-Kragenæs	5.759.000	4.124.000	3.204.000
	Femøl-Kragenæs	6.472.000	6.938.000	5.190.000
Assens	Baagø-Assens	1.943.000	1.842.000	3.101.000
Faaborg-Midtfyn	Lyø/Avernakø-Fåborg	4.164.000	5.723.000	7.564.000
	Bjørnøl-Fåborg	1.078.000	1.096.000	1.161.000
Svendborg	Skarø/Drejøl-Svendborg	6.586.000	7.885.000	6.299.000
	Hjortøl-Svendborg	644.000	780.000	810.000
Langeland	Strynøl-Rudkøbing	2.603.000	2.878.000	3.051.000
Ærø	Birkholm-Marstal	526.000	555.000	613.000
Haderslev	Aarø-Aarøsund	1.998.000	2.000.000	2.025.000
Aabenraa	Barsøl-Barsøl-Landing	3.194.000	3.619.000	3.799.000
Horsens	Endelave-Snaptun	7.418.000	7.483.000	10.066.000
Struer	Venøl-Kleppen	2.877.000	3.030.000	2.947.000
Norddjurs	Anholt-Grenå	4.799.000	5.911.000	6.657.000
Odder	Tunøl-Hou	1.854.000	1.917.000	2.017.000
Hedensted	Hjarnøl-Snaptun	2.134.000	2.649.000	2.732.000
Skive	Fur-Branden	2.504.000	3.453.000	3.007.000
Aalborg	Egholm-Aalborg	2.949.000	3.361.000	3.954.000
I alt (kr.)		86.693.000	93.039.000	97.134.000

*Begge ruter i Kalundborg Kommune er dækket i et tilskud

Kilde: Kommunale indberetninger.

Tallene i tabel 10 og tabel 11 kan rejse det spørgsmål, om kommunernes "eget" bidrag til færgerne i dag er mindre end den tredjedel, som var gældende før omlægningen af det statslige tilskud.

Det må hertil bemærkes, at der for en vurdering heraf for det første bør korrigeres for særtilskuddet på 11,7 mio.kr., da dette tilskud ikke alene vedrører færgedriften, jf. punkt 2 i beskrivelse af sammensætningen af ø-tilskuddet. Ses der bort herfra, overførte staten 67,7 mio.kr. som drifts- og investeringsstøtte i 2009, jf. oversigten i bilag 4. Hertil kommer for det andet, at det med de foreliggende kommunale indberetninger ikke er muligt at fastslå, hvorvidt investeringsstøtten placeres som opsparing centralt, eller om denne overføres til færgedriftsenheden.

Med disse korrektioner in mente synes der - uden at der kan konkluderes meget håndfast - at være en rimelig indikation af, at der fortsat er en kommunal egenfinansiering, som formentlig på landsplan ikke afviger væsentligt fra niveauet før tilskudsomlægningen. Desuden skal det anføres, at omlægningen til et generelt tilskud gør det muligt for kommunerne at høste eventuelle gevinster ved effektiviseringer.

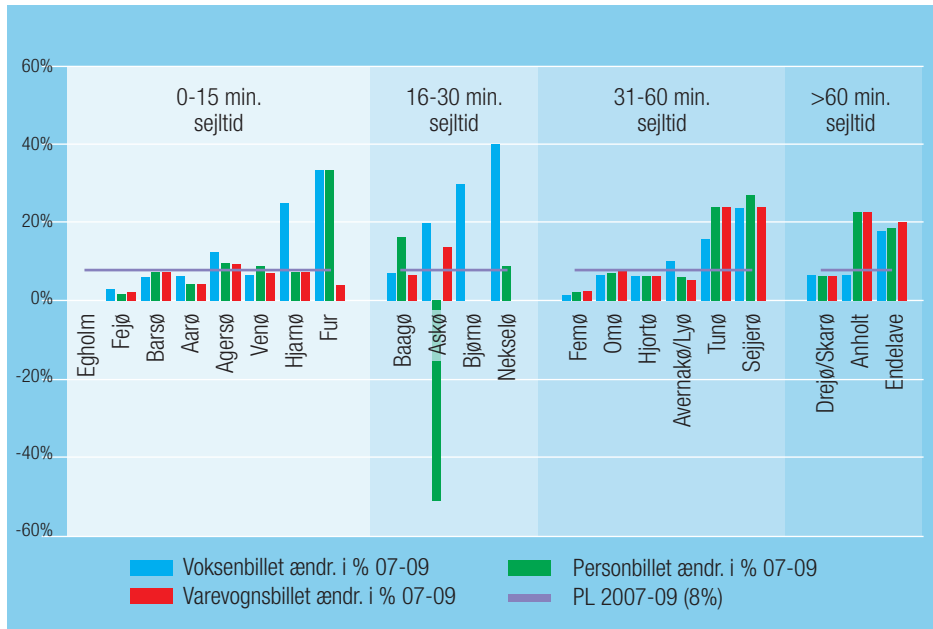
Generelt må det bemærkes, at det er usikkert, i hvilket omfang kommunerne sikrer den opsparing, som tilskudsordningens investeringselement tilsigter.

Udviklingen i taksterne på færgeruterne 2007-2009

Det har været fremført fra flere ø-samfund, at taksterne siden kommunalreformen er steget mere end pris- og lønudviklingen.

I det følgende gennemgås derfor udviklingen i taksterne på udvalgte billettyper i forhold til pris- og lønudviklingen i den kommunale sektor i perioden 2007-2009. En gennemgang af udviklingen giver en indikation på, i hvilket omfang udgifterne ved at drive færgeruterne overvælttes på billetprisen. Hertil må det først og fremmest bemærkes, at der er tale om en meget kort periode at vurdere takstudviklingen på baggrund af.

Figur 1: Takstudvikling fra 2007 til 2009 på udvalgte billettyper*

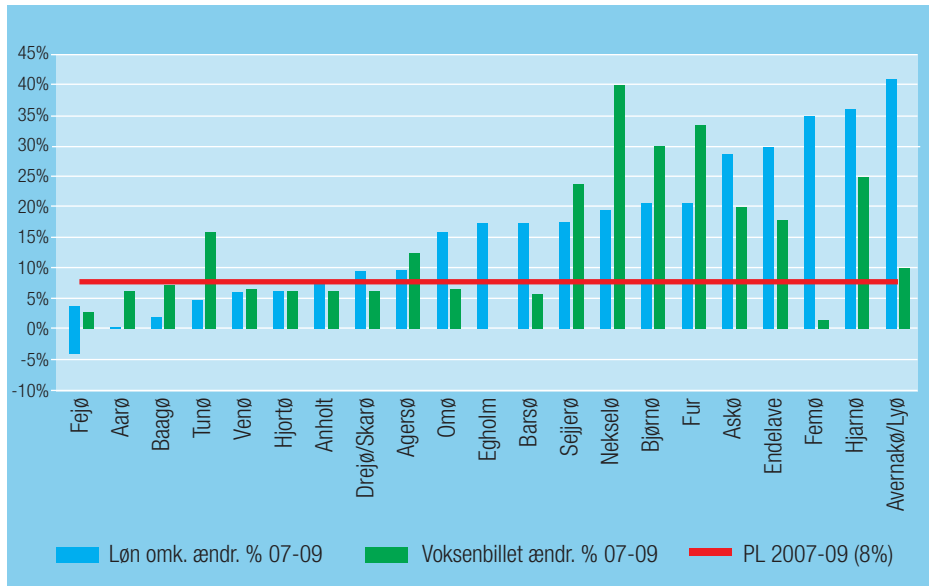


*Orø, Strynø og Birkholm er udeladt af opgørelsen pga. manglende data.

Kilde: Kommunale indberetninger og egne beregninger.

Der er – som det fremgår af figur 1 – tale om et blandet billede. Der ses således ikke nogen entydig tendens til, at kommunerne generelt hæver taksterne over den generelle pris- og lønudvikling i perioden. Det er desuden muligt, at der kan være tale om "takst-spring" som følge af, at priserne ikke reguleres hvert år på alle billettyper, hvorved forskellen i pris mellem 2007 og 2009 udviser en stor procentuel stigning.

Figur 2: Takstudviklingen set i relation til omkostningsudviklingen 2007-09*



*En voksen returbillet er brugt som proxy for takstændringen og lønomkostningerne er proxy for omkostningsændringerne.

**Orø, Strynø og Birkholm er udeladt af opgørelsen pga. manglende data.

Kilde: Kommunale indberetninger og egne beregninger.

Figur 2 viser for det første, at udviklingen i lønomkostningerne på et flertal af ruter ligger markant over den generelle pris- og lønudvikling. Det bemærkes, at der sammenlignes over en kort årrække, og at der kan være tale om en række lokale forhold, som er skyld i denne udvikling. Der er dog tale om en markant udvikling i lønomkostningerne på et flertal af ruterne, og der er derfor foretaget en dyberegående undersøgelse på ni færgeruter.

For det andet indikerer udviklingen, at der er en vis sammenhæng mellem, at når lønomkostningerne ligger over den generelle pris- og lønudvikling, så følger taksterne med op over den generelle pris- og lønudvikling.

I forhold til den dyberegående undersøgelse er der indhentet oplysninger fra ni færgeruter via Småøernes Færgeselskaber om den gennemsnitlige løn pr. årsværk og uddannelseskraft fordelt på sammenlignelige ruter. Undersøgelsen viser, at der er en betydelig

forskel i gennemsnitslønnen pr. årsværk på enkeltruter, på trods af at overenskomstforhold og påkrævet uddannelsesniveau er ensartet, jf. oversigten i tabel 12.

Tabel 12: Gennemsnitsløn pr. årsværk fordelt på ruter med samme krav om uddannelsesniveau*

	Gens.løn pr. årsværk (kr.)	Spredning	
		Max (kr.)	Min. (kr.)
Højeste udd.krav	406.988	456.200	369.391
Mellem udd.krav	461.540	462.857	460.222
Laveste udd.krav	477.932	590.893	404.545

*Egne beregninger foretaget på baggrund af udvalgte sammenlignelige ruter.

I en simpel sammenligning af gennemsnitslønnen som i tabel 12 skal der nødvendigvis tages forbehold for lokale parametre i løndannelsen. Det skal også nævnes, at der kun ses på lønomkostninger i 2009, og at der skal tages forbehold for udgifter til afløsere mv. Det vækker dog undren, at der ikke synes at være en sammenhæng mellem krav om uddannelsesniveau og gennemsnitslønnen. På ruter med krav om det højeste uddannelsesniveau er gennemsnitslønnen pr. årsværk på 407.000 kr., mens gennemsnitslønnen pr. årsværk er 478.000 kr. på ruter med det laveste krav til uddannelsesniveau. Der synes på den baggrund at være ikke uvæsentlige besparelsespotentialer i et fremadrettet perspektiv ved en større grad af koordinering på lønområdet fra kommunernes side.

Denne gennemgang ser alene på lønomkostningerne som indikator for omkostningsudviklingen på færgeruterne. Driftsomkostningerne indeholder ud over lønudgifter en række andre udgifter, f.eks. brændstof, forsikringer etc., som det ikke er muligt at undersøge i dybden på baggrund af de kommunale indberetninger.

Småøernes Færgeselskaber har imidlertid oplyst, at man har lavet indledende undersøgelser af, hvilket besparelsespotentiale der kunne opnås ved samlede indkøb af f.eks. brændstof. Medlemmerne af Småøernes Færgeselskaber forbruger ca. 7 mio. liter brændstof om året, og på baggrund af en henvendelse i 2009 til tre olieselskaber kunne det konstateres, at der var umiddelbare besparelsesmuligheder på ca. 2 mio. kr. om året set i forhold til det nuværende indkøbsmønster. Det er endvidere forventningen fra Småøernes Færgeselskaber, at en egentlig licitation på brændstof vil kunne medføre et endnu større besparelsespotentiale.

Foreningen har på lignende vis undersøgt andre omkostningselementer ved driften, bl.a. forsikringer, redningsudstyr, elektronisk sikkerhedsudstyr (GMDSS), rådgivning og skibsværftsudgifter ved vedligeholdelse. På alle områder har der vist sig at være et besparelsespotentialt ved en større koordinering af indkøbene for færgeruterne.

Sammenfatning

Det blev bemærket indledningsvist i dette kapitel, at kvaliteten af de indberettede data betyder, at der alene kan drages forsigtige og generelle konklusioner.

På denne baggrund viser analysen, at perioden 2007-2009 generelt har været kendetegnet ved små ændringer og en betydelig stabilitet. Udviklingen af trafiktallene i perioden 2007-2009 viser, at det samlede antal passagerer og det samlede antal personbilsenheder, der er overført på færgeruterne, har været stabilt til svagt stigende.

Generelt kan det desuden konkluderes, at serviceniveauet - målt på det totale antal afgange på ruterne - ser ud til at være fastholdt i perioden efter omlægningen af tilskuddet til kommunernes drift af færgeruterne. Udvalget er dog opmærksom på, at der kan være foretaget lokale tilpasninger, som kan opleves som forringelser. Dette kan dog ikke nærmere belyses af de indsamlede data.

Det statslige ø-tilskud udgjorde i 2009 i alt 79,4 mio. kr. I forhold til en sammenligning med situationen før tilskudsomlægningen bør der korrigeres for særtilskuddet på 11,7 mio. kr., da dette tilskud ikke alene vedrører færgedriften. Ses der bort herfra, udgjorde det statslige tilskud 67,7 mio. kr. Kommunerne indberetter for samme år, at have ydet et tilskud til færgeruterne på 97,1 mio.kr. Hertil kommer, at det med de foreliggende kommunale indberetninger ikke er muligt at fastslå, hvorvidt investeringsstøtten placeres som opsparring centralt, eller om denne overføres til færgedriftsenheden. Alt i alt indikerer det, at der fortsat er en kommunal egenfinansiering, som formentlig på landsplan ikke afviger væsentligt fra niveauet før tilskudsomlægningen. Desuden skal det anføres, at omlægningen til et generelt tilskud gør det muligt for kommunerne at høste eventuelle gevinster ved effektiviseringer.

Generelt må det bemærkes, at det er usikkert, i hvilket omfang kommunerne sikrer den opsparring, som tilskudsordningens investeringselement tilsigter.

En gennemgang af takstudviklingen og omkostningsudviklingen, her målt som lønomkostninger, viser et blandet billede. Der er ikke observeret en tyndig tendens til, at taksterne generelt er steget mere end pris- og lønudvikling i perioden 2007-2009. Un-

dersøgelsen af stigningen i lønomkostningerne viser, at denne stigning for et flertal af ruter ligger markant over den generelle pris- og lønudvikling.

En uddybende analyse på ni færgeruter viser desuden, at der ikke synes at være sammenhæng mellem krav om uddannelsesniveau på ruterne og den gennemsnitlige løn pr. årsværk på trods af ensartede overenskomstforhold og sammenlignelighed af overfarterne. Dette forhold hold kunne tyde på, at der er et ikke uvæsentligt besparelsespotentialt i et fremadrettet perspektiv ved en større grad af koordinering mellem kommunerne. I forlængelse heraf har Småøernes Færgeselskaber undersøgt besparelsespotentialt på en række andre omkostningselementer i driften f.eks. gennem indkøbsaftaler. Disse undersøgelser tyder på et ikke uvæsentligt besparelsespotentialt, der vil kunne anvendes til f.eks. takstnedsættelser på ruterne.

7. Modeller for ændret organisering af færgedriften til småøerne

Som anført i kommissoriet skal udvalget undersøge mulighederne for andre former for organisering af færgedriften til de danske småøer og tilrettelæggelse af tilskudsordningerne i forlængelse heraf. I kommissoriet er der som alternative organisationsformer nævnt den nuværende model, et fælleskommunalt samarbejde, en regional trafiksel-skabsmodel og en statslig model.

Udvalget har diskuteret kriterierne for udvælgelsen af de modeller, som undersøges.

For det første er der taget udgangspunkt i de kriterier, som er fastlagt i kommissoriet. Der fremgår her, at modellerne skal vurderes under hensyntagen til en effektiv økonomisk drift og øernes særlige behov, herunder at det fortsat skal være attraktivt at bo, arbejde og drive erhverv på de danske småøer, samt at der sikres en effektiv færgebetjening af disse under forsvarlige samfundsøkonomiske rammer.

For det andet har udvalget taget udgangspunkt i, at brugernes nærhed til beslutningstagerne og mulighed for inddragelse i beslutningsprocesserne er et relevant kriterium. Det er på linje med kommunalreformens målsætning om at styrke det lokale demokrati.

På grundlag af disse kriterier har udvalget valgt at beskrive tre modeller for en ændret organisering af færgedriften til de danske småøer: Modellerne spænder fra en justering af den nuværende organisering på det kommunale niveau over en regional model til en statslig model. Under beskrivelsen af hver model vil fordele og ulemper - set ud fra de nævnte kriterier - blive beskrevet.

Model 1: Justering af nuværende organisering på kommunalt niveau

Færgedriften til de danske småøer blev i forbindelse med kommunalreformen omlagt fra at være et fælles anliggende mellem kommuner og amter til udelukkende at være en kommunal opgave. Den hidtidige statslige støtte efter den tidligere trafikstøttelov blev som tidligere beskrevet omlagt til et generelt tilskud. Omlægningen skal som

nævnt ses på baggrund af, at der med kommunalreformen generelt er sikret større og mere bæredygtige kommuner.

Kommunalreformen har medført, at færgedriften er blevet forankret i større kommuner, men ikke nødvendigvis i større driftsenheder. Det er således kendetegnende, at færgedriften er organiseret i mindre enheder, der har begrænset mulighed for at opbygge ekspertise og høste stordriftsfordele f.eks. gennem indkøbsaftaler på tværs af færge-selskaber. Disse forhold underbygges af bidraget fra Norge (se kapitel 5), hvor Statens vegvesen peger på, at store enheder er nødvendige for at høste stordriftsfordelene knyttet til konkurrenceudsætning og også med henblik på at samle viden om løn-, administrations- og brændstofomkostninger mv.

De små rederier har endvidere kun i begrænset omfang mulighed for at søge rådgivning i egen kommune i forhold til drift, lovgivning, nybygning, uddannelse og efteruddannelse.

Den eksisterende organisering vurderes imidlertid også at rumme fordele i forhold til nærhed til brugerne. Kommunen er det forvaltningsniveau, som er tættest på borgerne, og kommunen har det mest indgående lokalkendskab. I den decentrale ramme er der således gode betingelser for at opretholde en tæt dialog mellem den enkelte kommunalbestyrelse og de lokale øboere. Dermed er der også et godt udgangspunkt for at tilrettelægge færgedriften i tæt samarbejde med øboerne og med en høj grad af fleksibilitet.

Samlet set er der således fordele ved den nuværende organisering, men der kan også være god grund til at søge etableret et mere omfattende samarbejde mellem kommunerne / færge-selskaberne med henblik på at indhøste en række potentielle stordriftsfordele.

I den forbindelse kan der ses nærmere på et forslag til et fælles sekretariat for færgerne til de danske småøer med henblik på at skabe en vidensdelingsfunktion og høste stordriftsfordele, som tidligere er fremlagt af Småøernes Færge-selskaber.

Der er i forslaget skitseret en række arbejdsopgaver, som et sekretariat vil kunne varetage:

- Etablere indkøbsaftaler på områder såsom billetmaskiner, billetsystemer, brandolie, redningsmidler osv. med henblik på at indhente besparelser.

- Koordinere udlån af afløserfærger mellem de enkelte ruter.
- Indsamle, opbygge og dele den viden om færgedrift, som på nuværende tidspunkt er spredt mellem de enkelte selskaber. Der kunne f.eks. arbejdes for etablering af et webbaseret videnscenter omhandlende gældende lovkrav, uddannelseskra v osv. målrettet småfærger.
- Rådgive i forbindelse med nybygninger og reparationer ved at etablere et netværk bestående af rådgivere, skibsværfter og skibsingeniører, således at der kan trækkes på den eksisterende viden og erfaring fra tidligere færge- og havneanlægsbyggerier. Formålet er at skabe billigere, mere fleksibel og rationelt færge- og havnebyggeri samt rådgivning.
- Fungere som kontak tflade og bindeled til Søfartsstyrelsen i forbindelse med indførelse af ny lovgivning, bemandingsfastsættelse, dispensationsansøgninger og tolkning af nye regler.
- Udvikle og etablere uddannelse og efteruddannelse. Herunder fokusere på kvalitetskrav til personalet. I samarbejde med navigationsskolerne, nordiske søsterorganisationer og Søfartsstyrelsen kan et sekretariat se på sammenhænge mellem de nuværende kvalifikationskrav og personalets nuværende arbejdsopgaver.
- Rådgive i forbindelse med rekruttering, løn, overenskomster og arbejdsgiverforhold.
- Udvikling og servicering af jobdatabasen, afløserforummet, bookingsystem, billetsystemer, markedsføring osv.

Småøernes Færgeselskaber estimerer driftsomkostningerne til et sekretariat til at være omkring 2 mio. kr. om året. Samtidig må der formodes at være besparelser at hente på såvel den kommunale administration som færgedriften.

Et sekretariat vil kunne etableres enten som en frivillig funktion eller som en obligatorisk funktion for de kommuner, som modtager det generelle ø-tilskud.

Der er fordele og ulemper ved frivillighed. Fordelen ved frivillighed er naturligvis, at det bevarer den enkelte kommunes frihed i forhold til at vurdere, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at indgå i et fælleskommunalt samarbejde. Ulempen er, at der er risiko for, at

nogle – eller mange – tilskudsmodtagende kommuner ikke ønsker at deltage, hvilket vil medføre et mindre volumen og dermed gøre det vanskeligere at etablere fordelagtige indkøbsaftaler mv.

Fordelene ved et tværkommunalt samarbejde synes økonomisk attraktive for kommunerne jf. eksemplerne vedrørende potentielle stordriftsfordele nævnt i kapitel 6, men det er naturligvis ingen garanti for kommunernes medvirken. En obligatorisk ordning vil sikre, at alle kommuner deltager, men den vil til gengæld forde lovgivning og kan ses som en noget vidtgående detailregulering på et kommunalt ansvarsområde.

Et eksempel på et beslægtet område, hvor der i dag eksisterer en sekretariatsfunktion, som varetager opgaver, der har lighed med et muligt sekretariat for færgedriften til de danske småøer, er sekretariatet tilknyttet brancheorganisationen Danske Havne.

Danske Havne er en interesseorganisation for de danske erhvervshavne. Alle havne, der er omfattet af havneloven, er potentielle medlemmer. Medlemskab er frivilligt. Danske Havne er medlemsfinansieret, og har etableret et mindre sekretariat, der varetager den daglige drift og administration. Se nærmere beskrivelse af Danske Havne i bilag 5.

Tilrettelæggelse af tilskudsordningen

I forlængelse af en justering af den nuværende organisering på kommunalt niveau kan man enten vælge at bibeholde det nuværende tilskudssystem med generelle tilskud til kommunerne, eller man kan vælge at ændre tilskudssystemet.

En ændring af tilskudssystemet kunne eksempelvis indebære en tilbagevenden til den tidligere tilskudsordning, hvor den statslige støtte til færgedriften var en refusionsordning (med loft). Det vil sige, at forudsætningen for at opnå statslig støtte i en sådan ordning ville være, at kommunerne selv skulle afholde udgifter svarende til en tredjedel af det beløb, som der samlet set ville blive ydet i offentligt tilskud.

Fordelen ved en refusionsordning er, at den sikrer, at såvel det statslige som det kommunale tilskud er øremærket færgedriften, hvormed det undgås, at midlerne bliver genstand for en konflikt mellem øboerne og fastlandsboerne.

Ulempen vil på den anden side være, at man genindfører en statslig detailadministration. Desuden er der ikke noget effektiviseringsincitament i en refusionsordning. Begge ulemper var netop centrale i begrundelsen for omlægningen til et generelt tilskud i forbindelse med kommunalreformen.

Det skal dog samtidig nævnes, at udvalget i lyset af, at omlægningen til et generelt tilskud er sket for nylig, ikke har vurderet tilskudssystemets fordelingsnøgle, herunder den andel af ø-tilskuddet, som beregnes på grundlag af fordelingen af den tidligere driftsstøtte i årene 1998-2002. Det er således ikke afdækket, om der er behov for at vurdere fordelingsnøglen.

Model 2: Regionalt trafikelskab

Et mere vidtgående forslag til ændring af den eksisterende organisering vil være at organisere færgedriften i regionale trafikelskaber. I forhold til kriteriet om nærhed til beslutningstagerne, vil der her være tale om et skridt i den modsatte retning sammenlignet med den nuværende organisering, men i forhold til kriterierne om effektivitet vil der kunne være tale om forbedringer.

I dag udføres den kommunale og regionale busstrafik i regionale trafikelskaber. Den kommunale færgedrift kunne ligeledes udføres af de regionale trafikelskaber. Enten ved at trafikelskaberne forestår udbud og planlægning af trafik, eller ved at trafikelskaberne direkte forestår driften.

Med kommunalreformen blev det lovpligtigt for hver region at oprette et eller flere trafikelskaber. Der blev som følge heraf oprettet seks regionale trafikelskaber (Nordjyllands Trafikelskab, Midttrafik, Sydtrafik, FynBus, Movia og BAT).

Regionerne har ansvaret for at bestille og finansiere ruter af regional betydning, og kommunerne har ansvaret for at bestille og finansiere ruter af kommunal betydning. I lov om trafikelskaber findes der ingen definition af, hvad der er en regional versus en kommunal rute. Det fremgår dog af bemærkningerne til det oprindelige lovforslag, at "[...] regionen bliver økonomisk ansvarlig for privatbanerne samt et overordnet regionalt busnet, der forbinder bycentre uden banebetjening i hver sin kommune, men kommunerne finansierer alle lokale ruter."

Fordelene ved en organisering af færgedriften i trafikelskaberne er, at der i udgangspunktet vil kunne være en række stordriftsfordele og effektiviseringsgevinster (administration, vidensdeling, indkøbsaftaler og lignende) ved en sammenlægning på regionalt niveau og endvidere ved at sammenlægge udbud og trafikplanlægning af bus- og færgetrafikken i et selskab. Eksempelvis vil der være mulighed for at udbyde flere færgeruter i en samlet "pakke" og dermed skabe større interesse for færgemarkedet. For eksempel kunne FynBus stå for udbud af alle kommunale færgeruter i det sydfynske øhav.

Der vil dog også være en række ulemper ved denne model. Som nævnt indledningsvist er en organisering af færgedriften i trafiksselskaberne et skridt væk fra det lokale niveau. I forhold til den nuværende organisering vil nærheden til beslutningstagerne således være mindre. På regionalt niveau er lokalkendskabet ringere end på kommunalt niveau.

Modellen vil desuden indebære, at der vil være flere aktører involveret i driften end i dag, og dermed vil der også være behov for mere koordinering. Ulempen er videre, at der kan mangle et effektiviseringsincitament. Endelig skal det nævnes, at trafiksselskaberne i udgangspunktet har deres kompetencer inden for udbud og planlægning af trafik og ikke inden for trafikdrift.

Tilrettelæggelse af tilskudsordningen

Den nuværende tilskudsordning med generelle tilskud til kommunerne kan bibeholdes i en regional trafiksselskabsmodel, men man kan også forestille sig en anden model.

En ændring af tilskudssystemet kunne eksempelvis - som beskrevet i modellen vedrørende en justering af den nuværende organisering - indebære en tilbagevenden til den tidligere tilskudsordning, hvor den statslige støtte til færgedriften var en refusionsordning. De fordele og ulemper, som er nævnt i forbindelse med denne model, gælder også i forbindelse med en organisering i regionale trafiksselskaber.

Model 3: Statslig model

Den mest vidtgående ændring af den eksisterende organisering af færgefarten til de danske småøer vil være en statslig model. I forhold til kriteriet om nærheden til beslutningstagerne skal det her bemærkes, at man med en statslig model kommer helt væk fra det lokale niveau. Men som omtalt under den regionale trafiksselskabsmodel, vil den statslige model muligvis kunne give forbedringer i forhold til kriterierne om effektivitet.

Et forslag til en organisering af den mest vidtgående statslige model vil være at tildele Trafikstyrelsen trafikøberansvaret for de kommunale ruter efter samme vilkår, som styrelsen har ansvaret for de statslige færgeruter i dag.

I dag udbyder Trafikstyrelsen færgebetjeningen af Bornholm og færgebetjeningen på ruterne Bøjden-Fynshav og Samsø-Kalundborg. A/S Storebælt har forpligtelse til (jf. lov om A/S Storebælt) at udbyde færgebetjeningen af Spodsbjerg-Tårs og yder et tilskud til færgebetjeningen for at dække den del af rederiets omkostninger, der ikke dækkes af billetindtægter og indtægter fra salg om bord.

I dag er det Nordic Ferry Services A/S, som besejler alle de statsligt udbudte indenrigs-færgeruter. Færgebetjeningen af Bornholm (Rønne-Køge og Rønne-Ystad) udføres af Bornholmstrafikken A/S.

Bornholmstrafikken A/S har sammen med rederiet Clipper-Group A/S etableret selskabet Nordic Ferry Services A/S, hvor de hver ejer 50 pct. af aktierne. Nordic Ferry Services A/S udfører via forskellige driftsselskaber og managementaftaler færgebetjeningen på færgeruterne Samsø-Kalundborg, Bøjden-Fynshav og Spodsbjerg-Tårs. En nærmere beskrivelse af færgebetjeningen af de enkelte statslige ruter kan ses i bilag 6.

Hvis staten skal overtage både driften og finansieringen, og ansvaret placeres hos Trafikstyrelsen, skal det overvejes, hvorvidt ruterne skal udbydes på samme måde, som staten udbyder sine andre indenrigsfærgeruter - via udbud. Tidligere har det ikke været muligt at skabe interesse for de kommunale færgeruter gennem udbud. Interessen vil dog måske være større, hvis ruterne udbydes i "pakker" med flere ruter.

Ulemperne ved en statslig model er, at staten ikke har det detaljerede lokalkendskab og indsigt i betjenings- og kapacitetsbehovet, som kommunerne besidder. Tilsvarende vil det heller ikke være muligt at holde en så tæt dialog med øboerne, som kommunerne kan gøre i dag. Der er således risiko for, at der kan opstå konflikter mellem staten på den ene side og på den anden side kommunerne og øboerne om omfanget af trafikbetjeningen, serviceniveauet og taksterne på færgeruterne.

Det skal desuden nævnes, at Norge pr. 1. januar 2010 har gennemført en forvaltningsreform, som har flyttet ansvaret for 77 statslige ruter ud til fylkeskommunerne.

På fordelssiden skal det nævnes, at der i en statslig model er muligheder for at høste stordriftsfordele og effektiviseringsgevinster i forhold til indkøbsaftaler, administration, vidensdeling og lignende.

Tilrettelæggelse af tilskudsordningen

En statslig model vil kunne medføre, at staten overtager såvel finansieringen som selve færgedriften. Økonomisk vil modellen således kunne indebære, at staten - udover de nuværende statslige tilskud til færgedriften - også hjemtager de midler, som kommunerne i dag anvender på færgområdet.

En lidt mindre vidtgående ændring - men stadig med et statsligt ansvar - vil være en model, hvor kommunerne stadig står for driften, men med 100 pct. statslig finansiering. Her skal det dog nævnes, at de nævnte potentielle stordriftsfordele og effektiviserings-

gevinster ikke umiddelbart vil kunne realiseres. Ulempen er videre, at der kan mangle et effektiviseringsincitament for kommunerne. Til gengæld vil der være den fordel, at kommunerne er tæt på de lokale behov og kan sikre en tæt dialog.

Bilag 1: Baggrund og historik vedrørende færgebetjening af småøerne

En statslig støtte til sikring af besejlingen af de mindre øer blev aktuel på grund af ændrede økonomiske og erhvervsmæssige forhold, som satte ind i sidste halvdel af det tyvende århundrede på de mindre øer. Ændringerne i landbruget spillede den største rolle for færgeruternes økonomiske bæredygtighed, men også industrialiseringen, de ændrede transport og kommunikationsforhold bidrog til en udvikling, som afspejlede sig i et faldende befolkningstal og en stadig voksende andel af ældre.

I begyndelsen af 1970'erne kom der fokus på øernes situation. Der blev udarbejdet rapporter til belysning af øernes problemer og deres fremtidsperspektiver. De trafikpolitiske initiativer spillede en afgørende rolle. Således kan det nævnes, at regeringen i 1973 besluttede at nedsætte en arbejdsgruppe, som havde til formål at fremkomme med kriterier til fordeling af støtte fra det offentlige til driften af trafikbetjeningen af de små øer. Arbejdsgruppen kom i 1975 med et forslag om en "midlertidig trafikstøtteordning" til 25 øer med en befolkning mellem 20 og 1.000 indbyggere. Da man ønskede en bredere vurdering af støtteordningen, forlængedes den midlertidige ordning i 1978 og siden hen også i 1980 og 1983. Overvejelserne om udformningen af en mulig støtteordning til øerne gik ikke alene på støtte til trafikbetjeningen af øerne men også på andre initiativer, der kunne forbedre levevilkårene på øerne.

I 1983 vurderede et udvalg, at den midlertidige trafikstøtteordning havde haft så stor en succes, at den burde gøres permanent. Befolkningstilbagegangen på øerne, som i tiden op til 1975 havde været ganske betragtelig, var reduceret og næsten stoppet.

1984 loven eller ø-støtteleven

Den 1. januar 1984 trådte lov nr. 620 af 21. december 1983 om støtte til de små ø-samfund (trafikstøtte mv.) i kraft. Ø-støtteleven, som den også populært blev kaldt, havde til formål at fremme levevilkårene på de små øer ved at yde offentlig økonomisk støtte dels til trafikbetjeningen af øerne og dels til særlige projekter, forsøgsordninger mv. (§ 4 støtten). Hermed tilgodeså man besejlingen af de mindre øer, men også det liv/erhvervsliv, som skulle udgøre det fremtidige eksistensgrundlag for ø-befolkningen. Den låne-/tilskudsordning, som blev indarbejdet i lovens § 4, skulle medvirke til at finansiere projekter, som bevarede og udviklede ø-samfundene.

Hvilke øer, som omfattedes af den nye lov, fremgik ikke direkte af loven men af den bekendtgørelse, som blev fastsat i medfør af denne. Der var tale om øer, hvor antallet af

beboere på øen skulle være mellem 20 og 1.000, øerne måtte ikke være en selvstændig kommune, og øen måtte ikke have fast forbindelse til fastlandet f.eks. dæmning eller bro. Dette oprindelige udgangspunkt blev dog modificeret under det lovforberedende arbejde, så også Fur med dengang mere end 1.000 indbyggere og Mandø blev medtaget under ordningen.

Den statslige støtte til færgedriften blev opbygget således, at de amter og de kommuner, hvori øerne var beliggende, skulle yde mindst samme tilskud som staten. Det såkaldte tredelingsprincip, som har været kendetegnende for ordningen, indførtes således allerede fra starten.

Den årlige statslige driftsstøtte blev afsat som et fast beløb på Finansloven og reguleredes med forbrugerprisindekset for transport. For hver enkelt færgerute blev beregnet et maksimumsbeløb, som den statslige støtte ikke kunne overstige. Maksimumbeløbet blev fordelt efter en nøgle. Fordelingen blev vægtet efter følgende objektive kriterier:

Sejllængde.....	5/10
Antal ha landbrugsjord i drift.....	3/10
Antal personer i erhvervsaktive aldersgrupper.....	1/10
Øens samlede indbyggertal.....	1/10

Udbetalingen skete a conto i to rater i budgetåret og med endelig afregning året efter. For meget udbetalt statsstøtte til enkelte ruter muliggjorde supplerende tilskud til andre ruter.

1984-loven indeholdt ikke støtte til investeringer i færger og færgelejer. Afskrivninger, henlæggelser og udbytte kunne heller ikke indgå i beregningen af det tilskudsberettede driftsunderskud.

Lovrevisionen i 1987

Administrationen af driftsstøtteordningen forenkledes i 1987, således at der én gang årligt udbetaltes et fast tilskudsbeløb til de enkelte ruter. Beløbet fastsattes med udgangspunkt i den tidligere fordelingsnøgle kombineret med de foregående tre års faktiske driftsunderskud. Endelig forhøjedes det maksimale statslige støttebeløb i et forsøg på at sikre lovens hensigt om en tredeling af færgeudgifterne mellem stat, amter og kommuner.

Endelig blev der indført en dispensationsordning, som åbnede for, at indenrigsministeren kunne dispensere fra tredelingsreglen og fritage amt og/eller kommune for at yde

samme tilskud som staten, dog forudsat at evt. besparelser ikke havde resulteret i forringelser i serviceniveauet for øboerne.

Investeringsstøtten og behovet herfor fra 1985 til 1996

På investeringssiden indeholdt 1984-loven som nævnt ingen støtte. En analyse i 1985 viste et samlet investeringsbehov til fornyelse af færgerne til de små øer på 70 mio. kr. over en periode på 10 til 15 år heraf ca. 33 mio. kr. inden for de første par år.

Ved lovrevisionen i 1987 blev der derfor afsat 3 mio. kr. årligt som statsligt tilskud til færgeinvesteringer. Investeringsstøtten ydedes på betingelse af, at amtskommuner og kommuner deltog med samme finansieringsandel og hvor statens støtte på samme måde som med driftsstøtteordningen blev begrænset af de årlige bevillinger på finansloven.

I 1990'erne øgedes behovet for færgeinvesteringer blandt andet som følge af ulykker som Skarø-Drejø-færgens kæntring i Skarø havn og større ulykker i udlandet for passagerskibe. Dette medførte skærpede sikkerheds- og stabilitetskrav til færgerne.

Færgerne til de mindre øer kunne ikke efterleve de ændrede stabilitets- og sikkerhedskrav. Det gav anledning til en fremrykning af udskiftning og ombygning af den gamle færgebestand.

Folketinget forsøgte at klare situationen ved bevilling af et ekstrabeløb på finansloven for 1994 på 15 mio. kr. til nye færger til de små øer. Ekstrabevillingen betød, at staten frem til 1995 stort set var i stand til at imødekomme ansøgningerne om investeringsstøtte med en tredjedel af de samlede omkostninger. Imidlertid steg ansøgningerne om investeringsstøtte i 1996 væsentligt. De svarede til de samlede færgeinvesteringer i tiåret forud. Det akutte finansieringsbehov gav anledning til en forespørgselsdebat i Folketinget, som pålagde regeringen at fremlægge en samlet langsigtet økonomiløsning for ombygning og nybygning af færger til betjeningen af de mindre øer inden 1. maj 1997.

1997-østøttelov

Denne lov indeholdt flere "nyskabelser". Det statslige tilskud til færgeinvesteringer afløstes af en ydelsesstøtteordning kombineret med en låneadgang til finansiering af færgeinvesteringer, herunder også som noget nyt støtte til investeringer i færgelejer. Lånefinansieringen af investeringer i færger og færgelejer indebar, at omkostningerne blev bredt ud over en længere årrække.

Ydelsesstøtteordningen blev udformet som en lovbunden udgift, hvor stat, amter og kommuner hver finansierede en tredjedel af ydelsen på lån til investeringer i færger og færgelejer.

Herudover indførtes en særlig ordning for de økonomisk svageste kommuner, således at kommunernes finansiering årligt maksimalt ville kunne udgøre 0,05 pct. af kommunens beskatningsgrundlag. Tilskuddet til de svage kommuner finansieredes af det kommunale bloktilskud.

Endelig skal det nævnes, at trafikstøtteleven og administrationen af denne overførtes til Indenrigsministeriet fra Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, som indtil da havde administreret ordningen.

Driftsstøtteordningen ændredes ikke ved denne lovændring.

1997-ordningen er næsten identisk med den ordning, som gjaldt fra lovændringen i 1999 til kommunalreformen i 2007.

Lov nr. 352 af 2. juni 1999

Med lovændringen omlagdes udbetalingen af driftstilskuddet således, at det skulle udbetales til de kommuner og amtskommuner, hvori de mindre øer er beliggende. Samtidig blev det i loven fastlagt, at de kommuner og amtskommuner, som staten skulle yde tilskud til, skulle udbyde færgeruterne, som var omfattet af ordningen – herunder også de ruter, som kommunerne selv drev, som konsekvens af lov om færgefart. Vedrørende udbetaling af ydelsesstøtten blev det i loven fastlagt, at der ikke kunne ydes tilskud til betaling af lån optaget til investeringer i færger, som ikke (længere) var ejet af en kommune eller en amtskommune.

Lovændringen af 2. juni 1999 havde ikke til formål at ændre på tilskudsstrukturen.

1999-trafikstøtteleven

Loven havde til formål at skabe de økonomiske rammer for en fortsat færgedrift til de små ø-samfund. Loven indeholdt bestemmelser om statslig drifts- og investeringsstøtte til at sikre færgebetjeningen af de mindre øer. Bekendtgørelsen nr. 906 af 22. september 2000 fastlagde hvilke mindre øer, som var omfattet, og konkretiserede nærmere fordelingen af driftsstøtten til amtskommuner og kommuner med mindre øer. Herunder ses en oversigt over kommuner og øer.

Kommuner (fra 2007)	Kommuner (før 2007)	Ø-samfund
Kalundborg	Bjergsted	Sejerø/Nekselø
Holbæk	Holbæk	Orø
Slagelse	Skelskør	Agersø/Omø
Lolland	Maribo	Askø
Lolland	Ravnsborg	Femø/Bjørnø
Assens	Assens	Baagø
Faaborg-Midtfyn	Faaborg	Avernakø/Lyø/Bjørnø
Ærø	Marstal	Birkholm
Langeland	Rudkøbing	Strynø
Svendborg	Svendborg	Drejø/Skarø/Hjortø
Haderslev	Haderslev	Aarø
Aabenraa	Aabenraa	Barsø
Esbjerg	Ribe	Mandø
Horsens	Horsens	Endelave
Hedensted	Juelsminde	Hjarnø
Struer	Struer	Venø
Norddjurs	Grenaa	Anholt
Odder	Odder	Tunø
Skive	Sundsøre	Fur
Aalborg	Aalborg	Egholm

Driftsstøtteordningen

Driftsstøtteordningen havde, som det er beskrevet ovenfor, sin oprindelse i 1970'erne. På finansloven blev der årligt afsat et beløb, som kommuner og amtskommuner maksimalt kunne få til medfinansiering af 24 færgeruter til 26 øer og vedligeholdelsen af vejforbindelsen til Mandø. Beløbet reguleredes med satsreguleringsprocenten.

Fordelingen af det statslige driftstilskud mellem kommuner og amtskommuner med mindre øer havde sin oprindelse i de i 1984 fastsatte kriterier.

En forudsætning for at opnå statens driftsstøtte var, at amtskommunens driftstilskud og summen af de kommunale driftstilskud inden for den pågældende amtskommune hver især mindst skulle være af samme størrelse som det statslige driftstilskud.

Hvis amtskommunerne og kommunerne ikke bidrog med de krævede beløb, ville en reduktion af det statslige tilskud kunne komme på tale.

Indenrigs- og sundhedsministeren ville kunne fravige tredjedelingsprincippet f.eks. i situationer, hvor der i et regnskabsår blev opnået besparelser i driften. Ministeren kunne hermed fritage en amtskommune og/eller kommune for at yde samme driftstilskud som staten.

Bekendtgørelsen stillede krav til fordelingen af amtskommunens driftstilskud mellem færgeruterne til de mindre øer beliggende i amtskommunen. Fulgte amtskommunen ikke disse fordelingsregler, kunne staten stille krav om tilbagebetaling. Imidlertid havde amtskommune og kommuner mulighed for at fravige de nævnte fordelingskrav ved aftale. Enkelte amtskommuner havde med sine kommuner aftalt sig til en anden fordeling.

Det maksimale statslige driftstilskud blev udbetalt som et foreløbigt tilskud i budgetåret i oktober måned. Året efter budgetåret skulle kommuner og amtskommuner indsende årsregnskaber med revisionspåtegning for kommunernes og amtskommunernes betaling for varetagelsen af samfundets interesser i de omfattede færgeruter og for vedligeholdelsen af vejforbindelserne til Mandø. Der kunne foretages en efterregulering i året efter budgetåret, såfremt betingelserne for ydelse af tilskuddene ikke var opfyldt.

Ydelsesstøtteordningen

Kommuner og amtskommuner, der havde optaget lån til investeringer i færger og færgelejer, som ejedes af kommunen eller amtskommunen med henblik på drift af færgeruter omfattet af loven, modtog tilskud til betaling af ydelsen på lånene. Denne bestemmelse medførte, at stat, amtskommune og kommune bidrog med hver en tredjedel af ydelsen (renter og afdrag) på lån til færgeinvesteringer og til investeringer i færgelejer. Der kunne være tale om ydelser til lån til finansiering af nybygninger og ombygninger.

Det var, som det fremgår, en forudsætning, at færgerne ejedes af en kommune eller en amtskommune dog med den modifikation, at der fortsat blev ydet tilskud til betaling af lån, som kommuner og amtskommuner havde optaget før 1. januar 2000 i medfør af den tidligere gældende lov uanset om den pågældende færge ejedes af kommunen og/eller amtskommunen.

Med henblik på at sikre konsensus mellem aktørerne om nyanskaffelser af færger, ombygninger mv. stillede loven krav om, at der var enighed om investeringen mellem den amtskommune og den kommune, hvori øen var beliggende. Bestemmelsen var et værn mod for store fremtidige investeringer. F.eks. kunne en kommune ikke investere i en kapacitetsudvidelse og dermed påføre amtskommunen og staten en medfinansiering, med mindre amtskommunen var enig heri. Staten skulle derimod ikke tage stilling til den enkelte investering.

Det var tillige en forudsætning for tilskud, at der var enighed om lånevilkårene mellem den amtskommune og den kommune, hvori øen var beliggende. Eventuelle senere omlægninger af lånene forudsatte også enighed.

Udbetalingen af den statslige ydelsesstøtte til færgeinvesteringer blev udbetalt med et foreløbigt tilskud i budgetåret i tre lige store rater i oktober, november og december måned. Der blev gennemført en efterregulering i året efter budgetåret. Efterreguleringen blev gennemført på baggrund af årsregnskabstal med revisionspåtegning fra kommunerne og amtskommunerne med mindre øer. Efterreguleringen skete samtidig med udbetalingen af den foreløbige regulering af ydelsesstøtten for budgetåret.

De lån, der var omfattet, var lån optaget med hjemmel i § 2, stk. 1, nr. 19 i lånebekendtgørelsen. Der blev i det autoriserede budget- og regnskabssystem for (amts-) kommuner stillet krav om, at lånene blev registreret på særskilte konti. Det indebar, at lån optaget til færgeinvesteringer ikke ved eventuelle låneomlægninger blev sammenlagt med lån optaget til andre formål. Lånene skulle ifølge lånebekendtgørelsen optages som annuitets- eller serielån med en løbetid på mellem 15 og 25 år. Lån til investering i en færge skulle indfries ved salg af den pågældende færge.

Eventuelle tilskud til færgeinvesteringer fra EU eller andre statslige myndigheder fragik i låneadgangen.

Særlig støtte til økonomisk svagt stillede kommuner

Trafikstøtteleven indeholdt en bestemmelse, som skulle sikre kommuner mod en for stor økonomisk belastning i forbindelse med færgeinvesteringer.

Staten ydede et årligt tilskud til de kommuner, hvor kommunens årlige udgifter til ydelse på lån til finansiering af færger mv. oversteg 0,05 pct. af kommunens beskatningsgrundlag, som det i loven hed: beregningsmæssigt korrigeret for virkningen af udligning af forskelle i beskatningsgrundlag i henhold til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner.

Oversteg de årlige låneydelser for disse kommuner 0,05 pct. af kommunens beskatningsgrundlag, ville kommunen få et tilskud svarende til 75 pct. af den del, som oversteg 0,05 pct. Dette tilskud blev finansieret af det kommunale bloktilskud.

De kommuner og amtskommuner, som staten ydede tilskud til, skulle efter loven foretage et udbud af den offentlige interesse i driften af de færgeruter, som var omfattet af loven.

Udvalget vedrørende omlægning af færgerstøtte til generelle tilskud

Ved forhandlingerne om den kommunale økonomi for 2004 blev det aftalt mellem regeringen, Amdsrådsforeningen og KL at nedsætte en arbejdsgruppe med det formål at undersøge mulighederne for at omlægge færgerstøtten til de mindre øer fra en refusionsordning til et generelt tilskud til de berørte kommuner.

Udvalget konkluderede i sin rapport, juni 2004:

”Den nuværende ordning forudsætter en statslig detailadministration og kontrol med kommunernes og amtskommunernes udgifter til færgebetjening af de pågældende øer på grundlag af kommunernes tal. Indførelse af et generelt tilskud vil derfor indebære en administrativ lettelse for staten.

En omlægning til et generelt tilskud vil samtidig medvirke til at forenkle ordningen i forhold til færgeovens regler om udbud af færgefart. Dels indebærer den nuværende ordning, at der gælder et udbudskrav for de færgeruter, der er omfattet af ordningen. En omlægning til et generelt tilskud, vil medvirke til, at Indenrigs- og Sundhedsministeriets tilskud ikke i sig selv medfører en pligt til udbud. Udbudspligten kan dog blive udløst, hvis kommunerne bruger det generelle tilskud til at betale private redere for færgedriften (jf. i øvrigt kapitel 6 om EU-krav til udbud af offentlig service færgefart og lov om færgefart og kapitel 7 om overvejelser vedrørende omlægning til generelle tilskud). Dels er det blevet fremført, at den nuværende ordning evt. kunne indeholde en skævvridning i relation til færgernes ejerforhold, idet ydelsesstøtten alene gives til kommunernes og amternes investering i egne færges.

Endvidere kan en omlægning til et generelt tilskud ses i lyset af statens bestræbelser på at undgå refusionsordninger på driftsudgiftsområder. En omlægning til et generelt tilskud kan således bibringe ordningen et effektivitetsincitament, som ikke ligger i en refusionsordning.

Endelig kan det påpeges, at den nuværende fordeling af driftsstøtten baserer sig på en fordelingsnøgle, som stammer tilbage fra 1984. Der kan alene derfor være baggrund for revurdering af denne nøgle. En sådan revurdering kan dog også ses uafhængig af en samlet omlægning af ordningen.

Ulempen ved en omlægning er, at den medfører omfordeling af de nuværende tilskudsbeløb, en række kommuner og amter vil modtage mindre i støtte end i dag, mens flere vil modtage mere i støtte. Indføres der i den forbindelse en overgangsordning vil omlægningen betyde en vis fordyrelse af ordningen.”

Udvalget opstillede to modeller for et generelt tilskud:

”Model 1 baserer sig på at den hidtidige ydelsesstøtte, hvor staten refunderer en tredjedel af færgeelskabernes udgifter til renter og afdrag på lån til investeringer til færger og færgelejer, omlægges til generelt tilskud til kommuner og amter baseret på objektive kriterier. Der er ved opstilling af denne model taget udgangspunkt i en beregnet afskrivning for alle færgeruter. Afskrivningen er beregnet på baggrund af oplysninger om de nuværende færgers pris og alder.

Ved den nye investeringsordning vil en række kommuner og amter, som i dag ikke modtager ydelsesstøtte, få tildelt et investeringstilskud. Tilskuddet vil dermed give kommuner og amter mulighed for at spare op til kommende investeringer i færger. For kommuner og amter som for nylig har investeret i ny færge, og har optaget store lån i forbindelse hermed, vil det nye investeringstilskud bidrage til betaling af disse lån. Alt efter løbetiden for lånene vil investeringstilskuddet modsvarer det nuværende ydelsestilskud. For enkelte kommuner og amter vil investeringstilskuddet dog være mindre end ved den nuværende ordning. Der kan derfor være behov for en overgangsordning for disse kommuner.

Driftsstøtteelementet i model 1 er beregnet på baggrund af statens, kommunernes og amternes samlede tilskud til færgeruterne i perioden 1998-2002. Tilskudssummen har i denne periode været stabil, og giver dermed udtryk for færgeruternes driftstilskudsbehov.

En anden model for justering af det nuværende driftstilskud er at basere den på objektive kriterier. Det nuværende driftstilskud blev i 1984 netop fordelt på baggrund af objektive kriterier.

I model 2 er både investeringsstøtten og driftsstøtten opstillet på baggrund af objektive kriterier (investeringsstøtten er fordelt som i model 1). En fordel ved denne model er, at det generelle tilskud dermed vil være uafhængig af færgeruternes adfærd, herunder ruternes serviceniveau og effektivitet. En ulempe ved modellen er, at den indebærer større omfordeling af tilskuddene til kommuner og amter end ved model 1.”

Det skal bemærkes, at udvalget i sit arbejde og afrapportering ikke tog højde for regeringens forslag til strukturreform, som kom i april 2004. Udvalget antog således beregningsteknisk en opgavefordeling svarende til før kommunalreformen.

Bilag 2: Oplysnings-skema fremsendt til kommuner, der modtager ø-tilskud i henhold til § 20 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud

Trafik- og regnskabsoplysninger pr. år (regnskab 2005-2009)						
Der bedes udfyldt ét skema pr. færge vedr. spm. 1-26						
		2005	2006	2007	2008	2009
Færgeoplysninger						
1	Færgenavn					
2	Antal PBE (personbilsenheder)					
3	Enkeltender eller dobbeltender?					
4	BT/BRT					
5	Er færgen en hovedfærge eller afløserfærge?					
6	Er der samarbejde om afløserfærge(r), hvis ja, hvilke(e)?					
7	Udlejes færgen til andre ruter som afløserfærge? hvilke ruter?					
8	Hvem ejer færgen? (Kommunen, selskab mv.)					

Trafikoplysninger (pr. færge)					
Såfremt ruten kun har én færge, trækkes disse oplysninger automatisk fra Danmarks Statistik, og felt 9-16 udfyldes ikke.					
Hvis mere end én færge bedes 9-16 udfyldt.					
9	Antal sejlede ture pr. år (enkeltture)				
10	Afstand i km pr. enkelttur				
11	Antal biler overført pr. år				
12	Antal lastbiler overført pr. år.				
13	Antal busser overført pr. år.				
14	Total antal køretøjer (hvis oplysningerne ikke er specificeret)				
15	Antal passagerer overført pr. år.				
16	Godsmængde (i tons) pr. år.				

		2005	2006	2007	2008	2009
Kapitalomkostninger (pr. færge)						
17	Anskaffelsespris (oprindeligt prisniveau) i mio. kr.					
18	Anskaffelsesår (oplysning fremgår af bilag)					
19	Byggeår (hvis forskellig fra anskaffelsesår)					
20	Nuværende vurderingspris/forsikringssum (hvis tilgængelig)					
21	Restlån i mio. kr.					
22	Renteudgifter til færge i tusinde kr.					
23	Afdrag på lån i tusinde kr.					
24	Forventet restlevetid					
25	Forventning til nyinvestering (tidspunkt)					
26	Forventning til nyinvestering (beløb) i mio. kr.					

Driftsomkostninger pr. færgerute						
27	Samtlige omk. relateret til færgedriften (excl. administration) i tusinde kr.					
28	Lønudgifter i tusinde kr.					
29	Udgifter til Olie/brændsel i tusinde kr.					
30	Antal årsværk ansat på ruten					
31	Udgifter til forsikringer i hele tusinde kr.					
32	Egne udgifter til afløserfærger i hele tusinde kr.					

Administrationsomkostninger pr. færgerute						
33	Samtlige omk. relateret til administration i tusinde kr.					
34	Udgifter alene vedr. billettering (evt. skønnede udgifter)					

Investeringer i færgelejer						
35	Restlån i mio. kr.					
36	Renteudgifter til færgelejeinvesteringer i tusinde kr.					
37	Vedligeholdelsesomkostninger pr. år i tusinde kr.					
38	Forventet restlevetid for færgeleje (skønsmæssigt)					
39	Forventning til nyinvestering (tidspunkt)					
40	Forventning til nyinvestering (beløb) i mio. kr.					

Offentlige tilskud						
41	Kommunens samlede tilskud til ruten i tusinde kr.					
42	- Heraf statslig driftsstøtte (før 2007) i tusinde kr.					
43	- Heraf statslig ydelsesstøtte (før 2007) i tusinde kr.					
44	- Heraf statsligt Ø-tilskud "§ 20-tilskud" (fra 2007) i tusinde kr.					
45	- Heraf Transportministeriets Ø-kortordning					

		2005	2006	2007	2008	2009
Indtægter						
46	Samlede billetindtægter					
47	- Heraf indtægter fra fragt i tusinde kr.					
48	- Heraf indtægter fra passagerer i tusinde kr.					
49	- Heraf indtægter fra køretøjer i tusinde kr.					
50	- Heraf indtægter fra evt. udlejning af færge i tusinde kr.					

Takster - ultimo året						
51	Voksen - returbillet i hele kr.					
52	Barn - returbillet i hele kr.					
53	Personbil - returbillet i hele kr.					
54	Knallert - returbillet i hele kr.					
55	Motorcykel - returbillet i hele kr.					
56	Varevogn - returbillet i hele kr.					
57	Lastbil - returbillet i hele kr.					
58	Bus - returbillet i hele kr.					
59	Gods - pr. ton i hele kr.					
60	Campingvogn - returbillet i hele kr.					

Øvrige						
61	Er der en særordning for ø-boeres biler?					
62	Hvis ja, beskriv kort ordningen.					

		Navn	Telefon	Email
63	Hvem kan kontaktes for evt. yderligere oplysninger?			
64	I tilfælde af ferie, udfyld venligst alternativ kontaktperson			

Bilag 3: Kommunernes oplysninger om forventninger til færgelejers restlevetid og nyinvesteringer.

Kommune	Rute	Forventet restlevetid for færgeleje (år)	Forventet tidspunkt for nyinvestering	Forventet beløb til nyinvestering (mio. kr.)
Holbæk	Orø-Holbæk	30	*	*
Kalundborg	Nekselø-Havnsø	*	*	*
Kalundborg	Sejerø-Havnsø	*	*	*
Slagelse	Omø-Stignæs	*	2011	1
Slagelse	Agersø-Stignæs	30	2011	5
Lolland	Askø-Bandholm	8	2017	4
Lolland	Fejø-Kragenæs	*	*	*
Lolland	Femø-Kragenæs	11	2020	6
Assens	Baagø-Assens	10 år Bågø, 25 år Assens	2015	6
Faaborg-Midtfyn	Lyø/Avernakø-Fåborg	2	2012	23
Faaborg-Midtfyn	Bjørnø-Fåborg	8-10 år	2018	*
Svendborg	Skarø/Drejø-Svendborg	2	2013	6,2
Svendborg	Hjortø-Svendborg	10	2020	0,5
Langeland	Strynø-Rudkøbing	*	*	*
Ærø	Birkholm-Marstal	*	*	*
Haderslev	Aarø-Aarøsund	20	2029	10
Aabenraa	Barsø-Barsø-Landing	30	*	*
Horsens	Endelave-Snaptun	17	*	*
Struer	Venø-Kleppen	25	2035	23
Norddjurs	Anholt-Grenå	*	*	*
Odder	Tunø-Hou	10	2020	10
Hedensted	Hjarnø-Snaptun	0	2010	0,6
Skive	Fur-Branden	20	2030	3
Aalborg	Egholm-Aalborg	5	*	*

* Ikke oplyst

Bilag 4: Sammensætning af ø-tilskuddet for 2009 efter § 20 i Lov om kommunal udligning og generelle tilskud (kr.)

Kommune	Ø-samfund	Driftsstøtte	Invest.støtte	Særtilskud	I alt
Kalundborg	Sejerø/Neskelø	5.153.752	1.883.425	2.571.686	9.608.864
Holbæk	Orø	2.303.982	1.809.945	-	4.113.927
Slagelse	Agersø/omø	4.923.604	1.786.935	1.598.976	8.309.515
Lolland	Askø/Femø/Fejø	9.109.867	2.683.862	3.357.849	15.151.579
Assens	Baagø	1.269.473	346.020	-	1.615.493
Faaborg-Midtfyn	Avernakø/Lyø/Bjørnø	2.148.943	1.370.681	906.086	4.425.709
Ærø	Birkholm	232.123	459.985	-	692.107
Langeland	Strynø	1.072.163	879.623	386.419	2.338.206
Svendborg	Drejø/Skarø/Hjortø	3.067.287	1.802.488	-	4.869.775
Haderslev	Aarø	1.264.112	551.215	-	1.815.327
Aabenraa	Barsø	880.888	277.442	-	1.158.330
Esbjerg	Mandø*	232.243	-	-	232.243
Horsens	Endelave	5.862.605	1.130.272	-	6.992.876
Hedensted	Hjarnø	935.943	445.470	-	1.381.413
Struer	Venø	1.579.595	617.209	-	2.196.804
Norddjurs	Anholt	2.969.098	2.286.729	-	5.255.827
Odder	Tunø	1.016.320	876.948	-	1.893.268
Skive	Fur	1.960.834	1.631.704	2.851.507	6.444.045
Aalborg	Egholm	765.007	368.684	-	1.133.691
I alt		46.747.837	21.208.639	11.672.524	79.629.000*

* Totalen er forskellig fra omtalen i kap. 6, da Mandø er udeladt opgørelsen i tabel 10.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Bilag 5: Beskrivelse af interesseorganisationen Danske Havne

Danske Havne er interesseorganisation for de danske erhvervshavne. Alle havne, der er omfattet af havneloven, er potentielle medlemmer. Medlemskabet af denne organisation er frivillig.

Danske Havne har 80 medlemmer. Udover de offentligt ejede havne, er havne organiseret i Foreningen af Danske Privathavne associerede medlemmer. Organisationen har et mindre sekretariat, der varetager den daglige drift og administration. Organisationen er medlemsfinansieret. Medlemmerne betaler kontingent gradueret i henhold til størrelsen af deres driftsindtægter.

Danske Havne repræsenterer 98 pct. af den totale godsomsætning gennem danske havne og 95 pct. af den fisk, der landes i danske havne.

Danske Havne skal samle, inspirere og tale for alle danske erhvervshavne. Målet er at skabe de bedst mulige rammer for havnedrift. Målet er at styrke havnenes konkurrenceevne og skabe merværdi i søtransportkæden.

Danske Havne koordinerer havnesektorens politiske input. Det sker gennem bestyrelse, udvalg og diverse arbejdsgrupper. Der er en omfattende informations- og analysevirksomhed til at understøtte initiativerne. Arbejdet er organiseret via fysiske møder, mailkorrespondance, internetmødesteder, nyhedsbreve etc. Der er mange udadvendte aktiviteter med politikere, presse, andre organisationer og samarbejdspartner.

Danske Havne arrangerer også temadage, møder og konferencer både mellem havne og mellem havne og andre interessenter. Det kan eksempelvis være konference om havnenes udvikling, temadag om terrorsikring af havne, kursus om køb og ydelser skal udbud eller introduktion til sektoren af nye medarbejdere i havnene. Havne er virksomheder i konkurrence, og derfor er der ikke gennem Danske Havne nogen driftskoordinering. Der gives en fælles grundlæggende viden, men der er ikke tale om koordinering af havnenes drift eller om egentlig undervisning.

Bilag 6: Beskrivelse af driften af de statslige færgeruter i Danmark

Færgebetjeningen af Bornholm

Fra 1972 har færgebetjeningen af Bornholm været en statslig opgave. Opgaven består i at sikre færgebetjening mellem Rønne og det øvrige Danmark, både direkte mellem Bornholm og Sjælland samt via Sverige (Ystad). Fra 1. maj 2005 er trafikken udført via en udbudt kontrakt mellem Bornholmstrafikken A/S og Trafikstyrelsen. Kontrakten løber til september 2011. Trafikstyrelsen har i februar 2009 indgået kontrakt om færgebetjeningen af Bornholm fra 1. september 2011 til 31. august 2017 med Nordic Ferry Services A/S.

Færgebetjening Bøjden-Fynshav

Trafikken på ruten Bøjden-Fynshav udføres i dag på baggrund af den tredje udbudte trafikløberkontrakt. Den gældende kontrakt løber fem år fra den 1. maj 2008. Den første udbudte kontrakt trådte i kraft i 1998, den anden 1. maj 2003. Samtlige kontrakter er indgået med rederiet Sydfynske A/S, som frem til april 2008 var ejet af Scandlines Danmark. Fra 1. april 2008 ejes selskabet af Clipper Group A/S, som til formålet har etableret driftsselskabet Alstrafikken. Driften af ruten varetages dog af Nordic Ferry Services A/S via en management aftale med Clipper Group A/S.

Færgebetjening Samsø-Kalundborg

På ruten Samsø-Kalundborg udføres trafikken i dag på den tredje udbudte kontrakt, der trådte i kraft den 1. oktober 2008. Kontrakten løber i fem år. Driften efter den første udbudte kontrakt trådte i kraft i 1998, og den anden kontrakt trådte i kraft den 1. december 2003. Samtlige kontrakter er indgået med rederiet Samsø Linien A/S, som dog, med virkning fra 1. juli 2009, overdrog kontrakten til Nordic Ferry Services A/S, der driver trafikken via driftsselskabet Samsøtrafikken A/S.

Færgebetjening Spodsbjerg-Tårs

På ruten Spodsbjerg-Tårs udføres trafikken pt. på en seks års kontrakt, der trådte i kraft den 1. maj 2006. Trafikken efter den første udbudte kontrakt trådte i kraft i 2000. Begge kontrakter er indgået med rederiet Sydfynske, som frem til april 2008 var ejet af Scandlines Danmark. Fra 1. april 2008 ejes selskabet af Nordic Ferry Services A/S, som til formålet har etableret driftsselskabet Langelandstrafikken A/S. Driften af ruten varetages dog af Nordic Ferry Services A/S via en management aftale med Clipper Group A/S. Det årlige tilskud fra Sund & Bælt er i 2009 på knap 8,5 mio. kr. Tilskuddet går til at dække den del af rederiets omkostninger, der ikke dækkes af billetindtægter og indtægter fra salg om bord.

