

Til lovforslag nr. L 85. Betænkning afgivet af Erhvervsudvalget den 6. maj 1992

Betænkning

over

Forslag til lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v.

[af Lone Dybkjær (RV) m.fl.]

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til industriministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige henvendelser fra:

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd,
Foreningen af Rådgivende Ingeniører og
Kommunernes Landsforening.

Der er af flere flertal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (Venstres, Det Konservative Folkepartis og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, men kan dog stemme for det under nr. 4 stillede ændringsforslag.

Efter mindretallets opfattelse giver de foreslåede ændringer en mere præcis angivelse af, hvilken type selskaber kommunerne skal kunne deltage i, end det oprindelige lovforslag. Tilbage står imidlertid stadig det helt principielle, at kommunerne også efter vedtagelsen af de foreslåede ændringer vil kunne deltage ledelsesmæssigt og finansielt i selskaber, der driver erhvervsvirksomhed. Det er ikke en kom-

munal opgave at deltage i en sådan erhvervsvirksomhed. Især er det betænkeligt, at der i den foreslåede affattelse af § 2 ikke er nogen begrænsning på den virksomhed, som de pågældende selskaber må drive med henblik på salg af varer og tjenesteydelser baseret på kommunal viden til andre end kommuner og amtskommuner. En vedtagelse af den foreslåede affattelse af § 2 vil i realiteten kunne føre til, at kommuner kan deltage i selskaber, hvis salg til kommuner kun udgør end ganske ringe del af selskabets samlede omsætning. Beløbsbegrænsningen i det foreslåede § 3, stk. 1, vil i øvrigt kunne udhules af dispensationsadgangen, der er indeholdt i det foreslåede stk. 5 i § 3.

Et *andet mindretal* (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling med følgende bemærkninger:

Ikke nok med at regeringen har fremsat lovforslag nr. L 78 om kommunal og amtskommunal deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, hvor Fremskridtspartiet vedrørende dette lovforslag skal henvise til sine bemærkninger i betænkningen, men Det Radikale Venstre skulle selvfølgelig overbyde regeringen med et endnu værre lovforslag. Et lovforslag, hvor kommuner og amter får adgang til helt uhæmmet at kaste skatteydernes gode penge efter dårlige projekter. Det har aldrig været, og det må aldrig blive en kommunal opgave at drive erhvervsvirksomhed. Den såkaldte kommunal-

fuldmagt vil med en vedtagelse af dette lovforslag blive åben som en ladeport, hvorved kommunerne får adgang til i større omfang end i dag at indgå i halv- og heloffentlig produktions- og servicevirksomhed. Der kan ikke advares nok mod en udvidelse af kommuners deltagelse i privat virksomhed. Allerede under de nugældende regler har kommuner i en lang række tilfælde bevist, at de ikke magter at drive privat virksomhed. Spørgsmålet er jo også: Hvad gør et »tilfældigt« sammensat byråd til bedre erhvervsledere end bestyrelsen i et privat firma?

Hidtil har spørgsmålet om, hvilke projekter kommuner kan deltage i uden at overtræde kommunalfuldmagten, været forelagt til afgørelse i Indenrigsministeriet. Den nuværende indenrigsminister Thor Pedersen (V) har med forholdsvis hård hånd administreret kommunalfuldmagten, det skal fortsætte. Industriministerens forslag til lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter (L 78) er derimod et skridt i den forkerte retning. Nok hedder det i lovforslaget, at aktiviteterne ikke må påføre private virksomheder ubillig konkurrence og ikke må give enkelte virksomheder en urimelig fortrinstillig. Det lyder flot, men det farlige er, at der igen lægges op til en successiv vurdering. Halv- og helrøde flertal i kommuner vil således kunne tillade projekter ud fra deres subjektive vurdering.

Bladet Dansk Industri fra 23. september 1991 skrev: »Kommuner skal holde sig i skindet. Industrirådet advarer kraftigt imod, at der gives adgang for det offentlige til at tage kommercielle risici i forbindelse med erhvervsprojekter. Det gælder også de tanker, der har været om adgang til at indskyde kapital i såkaldte udviklingselskaber, der skal kunne deltage i finansieringen af nye selskaber. Vi ser en klar risiko for, at en række private virksomheder, som arbejder med erhvervsservice, f.eks. konsulentfirmaer, kan blive udsat for ubillig konkurrence fra skattebetalt service.«

En af de store fejl ved de halv- og helkommunale selskaber er, at det bliver politikere og bureaukrater, som skal træffe beslutningerne frem for driftige private erhvervsfolk. Det er for embedsmænd således, at tab ikke berører deres egen indkomst, det er jo skatteyderne,

som må dække tabene, hvorimod en virksomhedsejer selv må betale alle tab og fejl.

Inden for de seneste år har der været alt for mange eksempler på, hvordan disse kommunale engagementer har medført store tab for skatteyderne. I flæng kan nævnes: Naturgas Syd, DanVand og Bibliotekscentralen.

Lunderskovs borgmester Bent Bechmann (K) udtaler til bladet Dansk Industri 8. april 1991: »Det (Naturgas Syd) er et skræmmende eksempel på, hvordan udgifterne løber løbsk. Og politikerne er meget dygtige til at skjule fejl. Man vil ikke lukke en tabsgivende virksomhed. Der vil altid være nogen, der hævder, at der er tale om en god forretning. Men en god forretning kan kun defineres som en forretning, der giver overskud. For den kommunale driftsform egner sig ganske enkelt ikke til at drive den form for virksomhed.«

Industrirådets Bent le Fèvre udtaler i samme blad: »Det er i sidste ende retten til at gå konkurs, der sikrer, at virksomhederne producerer de varer, markedet vil betale for. Man kan ikke forestille sig, at en kommune eller et amt går konkurs. Derfor bør kommuner og amter ikke forsøge sig med alle hånde fantasifulde forsøg på at drive forretning for skatteborgernes penge. Derfor siger industrien nej tak til kommunale investeringer i det private erhvervsliv.«

Fremskridtspartiet er aldeles enig og indstiller derfor dette lovforslag til forkastelse og kan ikke stemme for de stillede ændringsforslag.

Et tredje mindretal (Centrum-Demokraternes medlem af udvalget) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget og de stillede ændringsforslag ved 2. behandling.

Ændringsforslag

Af et flertal (S, SF og RV):

Til § 1

1) Paragraffen affattes således:

»§ 1. Kommuner og amtskommuner kan efter bestemmelserne i § 3 deltage finansielt og ledelsesmæssigt i selskaber, der med henblik på salg forarbejder og videreudvikler viden, som er oparbejdet i kommunen eller amtskommunen i forbindelse med løsning af kommunale eller amtskommunale opgaver.

Stk. 2. De selskaber, hvori der foretages indskud efter stk. 1, kan ud over kommunal og amtskommunal viden afsætte dermed sammenhængende privat viden, men må ikke derudover drive anden virksomhed.«

Til § 2

2) Paragraffen affattes således:

»§ 2. Kommuner og amtskommuner kan efter bestemmelserne i § 3 deltage finansielt og ledelsesmæssigt i selskaber, der ud over at varetage kommunale og amtskommunale opgaver vedrørende forsyning af kommuner og amtskommuner med varer og tjenesteydelser driver virksomhed med henblik på salg af varer og tjenesteydelser baseret på kommunal viden til andre end kommuner og amtskommuner.«

Til § 3

3) Paragraffen affattes således:

»§ 3. En kommunes eller amtskommunes samlede indskud i de i §§ 1 og 2 omhandlede selskaber må ikke overstige 10 mio. kr.

Stk. 2. Beløbsbegrænsningerne i stk. 1 vedrører værdien af indskuddet på det tidspunkt, hvor indskuddet foretages.

Stk. 3. Indskud foretaget af en kommune eller en amtskommune må ikke have en sådan størrelse, at bestemmende indflydelse derved muliggøres.

Stk. 4. En kommune eller amtskommune, som ved lovens ikrafttræden har et samlet indskud i de i §§ 1 og 2 omhandlede selskaber, der overstiger 10 mio. kr., jf. stk. 2, kan uanset bestemmelserne i stk. 1 og 3 opretholde de indskud, som kommunen eller amtskommunen havde ved lovens ikrafttræden.

Stk. 5. Industriministeren kan efter ansøgning tillade, at en kommune eller amtskommune uanset bestemmelsen i stk. 1 i særlige tilfælde foretager indskud, der overstiger 10 mio. kr., i selskaber som nævnt i §§ 1 og 2. Tilsvarende kan industriministeren efter ansøgning tillade, at en kommune eller amtskommune, der er omfattet af stk. 4, foretager yderligere indskud under forudsætning af, at kommunen eller amtskommunen ikke derved opnår bestemmende indflydelse.

Stk. 6. De i stk. 1 nævnte beløb kan indskydes i aktieselskaber, anpartsselskaber og an-

delselskaber med begrænset ansvar. Industriministeren kan tillade indskud i andre virksomhedsformer, når hæftelsen over for virksomhedens kreditorer er begrænset til indskuddet.

Stk. 7. Der kan ikke indskydes midler i selskaber m.v., hvis vedtægter giver andre end selskabsorganerne ret til at udpege medlemmerne til bestyrelsen.

Stk. 8. Kommuner og amtskommuner afgiver én gang årligt en redegørelse til Industriministeriet for deres deltagelse finansielt eller ledelsesmæssigt i erhvervsdrivende selskaber, herunder kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse. Industriministeren fastsætter nærmere regler herom.«

Af et flertal (udvalget med undtagelse af FP):

Til § 4

4) Paragraffen affattes således:

»§ 4. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.«

Af et flertal (S, SF og RV):

Ny paragraf

5) Efter § 4 indsættes som ny paragraf:

»§ 01. Industriministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Stk. 2. Loven tages op til revision i folketingsåret 1994-95.«

Bemærkninger

Til nr. 21-5

Kommuner og amtskommuner antages efter gældende ret at have en vis adgang til, direkte eller indirekte, at deltage i selskaber, foreninger eller andre privatretlige organisationsformer. Det er dog bl.a. en betingelse for lovligheden af den kommunale deltagelse, at selskaberne m.v. udlukkende varetager opgaver, som kommunerne selv kunne udføre.

Med de forslåede ændringer åbnes der adgang for, at kommuner og amtskommuner i et vist omfang får mulighed for at deltage i selskaber, der udfører opgaver, som kommuner og amtskommuner ikke selv kan løse.

Efter de foreslåede ændringer kan kommuner og amtskommuner inden for bestemte løbsmæssige grænser (jf. dog § 3, stk. 5) deltage i selskaber, der sælger en nærmere beskrevet viden, og i selskaber, der ud over at varetage kommunale og amtskommunale opgaver vedrørende forsyning af kommuner og amtskommuner med varer og tjenesteydelser driver virksomhed med henblik på salg af varer og tjenesteydelser baseret på kommunal viden til andre end kommuner og amtskommuner. Kommuner og amtskommuner skal afgive redegørelser til Industriministeriet om deres deltagelse i erhvervsdrivende selskaber, uanset om de pågældende selskaber er omfattet af lovforslaget eller ej. På grundlag af en vurdering af omfanget og karakteren af kommunernes deltagelse i selskaberne tages loven op til revision i folketingsåret 1994-95.

Ved de foreslåede ændringer udvides alene kommuners og amtskommuners adgang til direkte at deltage i visse selskaber. De foreslåede ændringer udvider således ikke kommuners og amtskommuners adgang til indirekte, f.eks. gennem kommunale og amtskommunale organisationer, at deltage i selskaber. Der foreslås ikke en udvidelse af adgangen for kommunale fællesskaber, jf. den kommunale styrelseslov § 60, til at deltage i selskaber.

Efter de foreslåede ændringer vil den direkte kommunale deltagelse i eksempelvis TARCO A/S, der driver virksomhed med bl.a. fremstilling af vejmaterialer og udførelse af anlægsarbejder på veje, være lovlig, jf. den foreslåede affattelse af § 2. Derimod vil den indirekte kommunale deltagelse i TARCO A/S gennem Kommunernes Landsforenings aktibesiddelse ikke berøres af de foreslåede ændringer.

Ved de foreslåede ændringer tages der ikke stilling til anden form for kommunal deltagelse i produktion af varer og tjenesteydelser. Om indirekte kommunale engagementer gennem f.eks. Kommunernes Landsforening er lovlige eller ej, må fortsat bero på domstolene. Det har været overvejende at foreslå de kommunale organisationer tillagt adgang til at anbringe midler efter lovforslagets § 1. Det er imidlertid fundet rigtigst at afvente de i det foreslåede § 3, stk. 8, nævnte redegørelser, før der fremsættes forslag i så henseende.

Ad nr. 1

Efter den foreslåede affattelse af § 1 kan kommuner og amtskommuner deltage finansielt og ledelsesmæssigt i selskaber, der afsætter viden, som er oparbejdet i kommunen eller amtskommunen i forbindelse med løsning af kommunale eller amtskommunale opgaver. Disse selskaber kan endvidere med henblik på salg forarbejde og videreudvikle kommunal og amtskommunal viden. Ud over kommunal og amtskommunal viden kan selskaberne afsætte dermed sammenhængende privat viden, men de må ikke derudover drive anden virksomhed.

Ad nr. 2

En kommune kan som udgangspunkt ikke lovligt selv drive eller yde direkte støtte til handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed, medmindre der foreligger lovhjæmmel. Kommunerne har dog adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser i det omfang, kommunalbestyrelsen finder, at der herved sker den bedste udnyttelse af de kommunale ressourcer. Kommunerne kan endvidere lovligt sælge biprodukter, der opstår som en naturlig følge af lovlig kommunal virksomhed, under forudsætning af, at salget sker til markedspris. Herudover kan kommunerne i særlige tilfælde lovligt varetage såkaldt accessorisk virksomhed, det vil sige en i princippet ikke-kommunal virksomhed, der knytter sig til en lovlig kommunal opgave på en sådan måde, at det vil være urimeligt ikke at give kommunerne adgang til at udføre opgaven.

Formålet med den foreslåede affattelse af § 2 er at tilvejebringe lovhjæmmel for, at kommuner og amtskommuner efter bestemmelserne i den foreslåede affattelse af § 3 kan deltage i selskaber, der ud over selve den kommunale forsyningsvirksomhed fremstiller og afsætter varer og tjenesteydelser baseret på kommunal viden til andre end kommuner og amtskommuner. Virksomheden vil være omfattet af de almindelige konkurrenceretlige regler.

Det er ikke en betingelse for den kommunale deltagelse i de i den foreslåede § 2 omhandlede selskaber, at disse ikke varetager andre opgaver end dem, som begrundes den kommunale deltagelse. Kommuner og amtskommuner vil således inden for de foreslåede ændringers rammer kunne deltage i selskaber, der tillige

varetager opgaver uden sammenhæng med kommunal viden.

Ad nr. 3

Det er fundet hensigtsmæssigt, at deltagelse i de i de foreslåede §§ 1 og 2 omhandlede selskaber underkastes en række begrænsninger.

I stk. 1 foreslås beløbsbegrænsninger på de indskud, der kan foretages efter §§ 1 og 2, jf. dog stk. 5.

En kommunes eller amtskommunes samlede indskud i de i de foreslåede §§ 1 og 2 omhandlede selskaber må ikke overstige 10 mio. kr. opgjort efter værdien på det tidspunkt, hvor indskuddet foretages, jf. den foreslåede affattelse af stk. 2.

Endvidere foreslås i stk. 3, at det indskudte beløb ikke må have en sådan størrelse, at bestemmende indflydelse på det enkelte selskab derved muliggøres.

Dog må en kommune eller amtskommune, som ved tidspunktet for lovens ikrafttræden har et samlet indskud i de i de foreslåede §§ 1 og 2 omhandlede selskaber, der overstiger 10 mio. kr., jf. det foreslåede stk. 2, uanset bestemmelserne i den foreslåede affattelse af stk. 1 og 3 opretholde de indskud, som kommunen eller amtskommunen havde ved lovens ikrafttræden. En kommune eller amtskommune, der er i en sådan situation, skal således ikke afhænde aktier. Industriministeren har i øvrigt efter bestemmelsens stk. 5 mulighed for i særlige tilfælde at dispensere fra den i stk. 1 foreslåede beløbsgrænse på 10 mio. kr. Bestemmelsen i stk. 5 gælder også for de kommuner og amtskommuner, der er omfattet af stk. 4, og som

efter lovens ikrafttræden ønsker at foretage yderligere indskud.

Bestemmelserne i de foreslåede stk. 6 og 7 svarer til de tilsvarende bestemmelser i lovfor-slagets § 1, stk. 3 og 4.

Endelig foreslås i stk. 8, at kommuner og amtskommuner én gang årligt til Industriministeriet afgiver en redegørelse for deres deltagelse finansielt eller ledelsesmæssigt i erhvervsdrivende selskaber, herunder kommunale fællesskaber, jf. den kommunale styrelseslov § 60. Industriministeren fastsætter nærmere regler herfor. Begrundelsen herfor er, at der i dag ikke findes et samlet overblik over kommunernes og amtskommuners deltagelse i selskaber. Gennem disse redegørelser tilvejebringes dels et sådant overblik, dels et grundlag for en vurdering af omfanget og karakteren af kommunernes og amtskommunernes deltagelse i selskaberne. Dette skal tjene som udgangspunkt for en revision af loven i folketingsåret 1994-95. Det forudsættes endvidere, at der i tilknytning til disse redegørelser inden 1. juni 1993 foretages en udredning af kommunernes og amtskommunernes deltagelse i selskaber af den karakter, der er omhandlet i loven.

Ad nr. 5

Af hensyn til anmeldelsen til og godkendelse fra EF-Kommissionen i henhold til EF-traktatens statsstøttere regler er det fundet hensigtsmæssigt, at industriministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden, jf. det foreslåede stk. 1.

Loven tages som foreslået i stk. 2 op til revision i folketingsåret 1994-95, jf. bemærkningerne til det foreslåede § 3, stk. 8.

Lotte Henriksen (S) Ole Vagn Christensen (S) Peter Christensen (S) Erling Olsen (S)

Trøjborg (S) fmd. Løvig Simonsen (S) Tommy Dinesen (SF) Rahbæk Møller (SF)

Sonja Albrink (CD) Flemming Hansen (KF) nfmd. Kai Dige Bach (KF)

Svend Heiselberg (V) Pia Larsen (V) Helge Sander (V) Annette Just (FP)

Lone Dybkjær (RV) Lysholm Christensen (KRF)