

Til lovforslag nr. L 163. Betænkning afgivet af Trafikudvalget den 11. maj 2000

Betænkning

over

Forslag til lov om Københavns Havn A/S

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til trafikministeren og justitsministeren, som disse har besvaret skriftligt.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Bydelrådet på Indre Østerbro,
Dansk Industri,
Danske Havnevirksomheder,
Friluftsrådet,
Havnerådet for Københavns Havn,
Johs. Rasmussen Svebølle A/S,
Komiteen for Østerbro Havn,
Københavns Havn,
Københavns Kommune,
MiljøPlan A/S,
Ole Dufour A/S,
P.J. Diesel Engineering A/S,
P.O.N. Entreprenør Materiel ApS og
Rødovre Jern- og Metalhandel.

Udvalget har afholdt en lukket eksperthøring om lovforslaget den 3. april 2000. Et referat af høringen er omdelt på L 163 – bilag 65.

To af udvalgets spørgsmål til trafikministeren samt ministerens svar herpå er optrykt som bilag 1 til betænkningen. Et uddrag af referatet af den lukkede eksperthøring er optrykt som bilag 2.

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

Herefter indstiller et *flertal* (Venstres, Det Konservative Folkepartis, Dansk Folkepartis og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Venstres, Det Konservative Folkepartis og

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget vil stemme imod de stillede ændringsforslag, mens Centrum-Demokraternes medlem af udvalget vil stemme hverken for eller imod ændringsforslagene.

Flertallet ønsker at pointere, at den planlagte konfiskation af havnens formue kan vurderes som værende ekspropriation i henhold til grundlovens § 73, jf. den af udvalget afholdte lukkede høring. Flertallet mener, at ejendomsretten er ukrænkelig, og må derfor tage klart afstand fra bemærkningerne til trafikministerens ændringsforslag nr. 1. Heraf fremgår det, at konfiskation af Københavns Havns formue – stiftertilgodehavende og udlodninger – vil finde sted efter endelig afslutning af den retssag, som Københavns Havn har anlagt mod Trafikministeriet, men at det vil være uden betydning, at domstolene »ikke måtte have taget særskilt stilling til grundlovsmæssigheden af de nævnte dispositioner vedrørende stiftertilgodehavendet m.v., men kun til grundlovsmæssigheden af selve omdannelsen af Københavns Havn til et statsligt aktieselskab.«

Flertallet deler ikke trafikministerens vurdering af, at det vil være rimeligt og forsvarligt, at det nye aktieselskab erlægger et beløb på 750 mio. kr. til staten som stiftertilgodehavende og efterfølgende 1 mia. kr. i udlodninger. Således er der i trafikministerens vurdering af Københavns Havns økonomi ikke taget hensyn til de store miljømæssige omkostninger, der vil være, såfremt dele af havnens arealer skal realiseres de kommende år. Dette fremgår ligeledes af den markedsmæssige vurdering af Københavns Havns ejendomsportefølje, som Sadolin og Albæk har foretaget.

Flertallet må i den forbindelse påpege, at det ikke af trafikministeren er dokumenteret, at der kan sikres en fortsat fornuftig udbygning af Københavns havnefront på internationalt niveau, såfremt der konfiskeres 1,75 mia. kr. af havnens formue. Således svarer trafikministeren på spørgsmål 18, at »selskabet vil naturligvis skulle revurdere sit investeringsprogram«.

Endelig mener flertallet, at en omdannelse af Københavns Havn til et statsligt ejet aktieselskab nu kan risikere at få indflydelse på den vserende retssag mellem Københavns Havn og Trafikministeriet. Det er således ikke godtgjort, at en omdannelse af Københavns Havn til et statsligt ejet aktieselskab ikke vil lette konfiskation eller ekspropriation af havnens midler efterfølgende. Københavns Havns anlagte retssag mod Trafikministeriet bør derfor afgøres, før loven gennemføres. Det er således alene regeringens ansvar, såfremt lovforslaget strider mod grundloven.

En del af flertallet (Venstres, Det Konservative Folkepartis og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget) begrundes desuden sin indstilling med, at lovforslaget er udsprunget af regeringens trafikforlig med Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, samt at lovforslaget kan vurderes at indeholde elementer af ekspropriativ karakter, jf. grundlovens § 73, hvilket regeringen i lovforslaget ikke tager hensyn til. Samtidig ønsker disse partier at fremhæve, at det er stærkt kritisabelt, at det økonomiske grundlag for regeringens trafikforlig tilsyneladende ikke har været kortlagt før indgåelse af forliget.

Et *mindretal* (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres og Enhedslistens medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Ændringsforslag

Af *trafikministeren*, tiltrådt af et *mindretal* (S, SF, RV og EL):

Til § 11

1) Efter stk. 1 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 2. I en overgangsperiode, indtil § 3, stk. 2, er sat i kraft, ledes Københavns Havn A/S af en bestyrelse, der består af 15 medlemmer. Regeringen vælger 6 medlemmer til bestyrelsen og

udpeger formanden for bestyrelsen. 3 medlemmer vælges af Københavns Kommune, 1 medlem vælges af Det Danske Handelskammer, og 5 medlemmer vælges af medarbejderne.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

Til § 13

2) Efter nr. 2 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 2, stk. 2, indsættes efter 2. pkt. :

»Københavns Havn A/S kan dog efter trafikministerens godkendelse helt eller delvis overdrage driften af frihavnen til et selskab, som Københavns Havn A/S er medejer af.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Hensigten med overgangsbestemmelsen er, at den nuværende bestyrelse for Københavns Havn kan fortsætte i det nye selskab, indtil den af Københavns Havn (ved stævning af 29. november 1999) anlagte retssag mod Trafikministeriet er afsluttet. Regeringen kan genvælge statens nuværende medlemmer af bestyrelsen. For så vidt angår valget af de bestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af andre end staten (Københavns Kommune, Det Danske Handelskammer og medarbejderne), er det op til disse at tage stilling til, om de respektive medlemmer skal fortsætte i den nye bestyrelse.

Sigtet med overgangsbestemmelsen er dog, at den nuværende bestyrelse fortsætter ud over den gældende valgperiode, som for de af staten valgte medlemmer udløber den 1. oktober 2001. Da retssagen forventes afsluttet inden for en periode på 2-3 år, må det påregnes, at den således valgte bestyrelse næppe vil sidde længere end til udgangen af marts 2003.

Hermed udelukkes enhver tvivl om, at den af Københavns Havn anlagte retssag mod Trafikministeriet skal kunne føres til ende af de personer, der besluttede sig for at anlægge retssagen, uden at der lægges processuelle hindringer i vejen som følge af lovens ikrafttrædelse.

Som anført under punkt 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger er det efter en gennemgang af Københavns Havns regnskaber fundet rimeligt og forsvarligt, at det nye aktieselskab i 2000 – under de nærmere forudsætninger, der er anført i bemærkningerne – betaler et beløb på 750 mio. kr. til staten som stiftertilgodehavende.

Som ligeledes anført sigtes der mod en udlodning til staten på 250 mio. kr. om året i perioden 2001-2004.

Som nærmere beskrevet i lovforslagets almindelige bemærkninger er det regeringens opfattelse, at grundlovens § 73 om ekspropriation ikke er til hinder for den foreslåede omdannelse af Københavns Havn og herunder heller ikke til hinder for de nævnte dispositioner vedrørende stiftertilgodehavendet m.v.

Udbetalingen af stiftertilgodehavendet og de efterfølgende udlodninger vil imidlertid ikke blive gennemført, før den retssag, som Københavns Havn har anlagt mod Trafikministeriet, er endeligt afsluttet, og konklusionerne af dommen er draget. Når dette er sket, vil det på den anden side være uden betydning, at domstolene – f.eks. som følge af de påstande, som havnen har nedlagt – ikke måtte have taget særskilt stilling til grundlovmæssigheden af de nævnte dispositioner vedrørende stiftertilgodehavendet m.v., men kun til grundlovmæssigheden af selve omdannelsen af Københavns Havn til et statsligt aktieselskab.

Det er dog samtidig nødvendigt fra statens side at stille visse krav til bestyrelsen i den pågældende periode – for at sikre de (nu dokumenterede) værdier i selskabet.

Der skal holdes hyppige møder mellem bestyrelsens formandskab og selskabets ejer (trafikministeren), hvorefter selskabet efter nærmere bestemte retningslinjer skal orientere trafikministeren om dets økonomiske dispositioner. Selskabet forpligtes endvidere til at aflevere kvartalsrapporter til trafikministeren. Yderligere anføres det i de nye vedtægter for Københavns Havn A/S, at økonomiske dispositioner af større rækkevidde kræver trafikministerens accept.

Bestemmelserne i lovforslagets § 3, stk. 2, vil blive sat i kraft af trafikministeren ved bekendtgørelse, såfremt den af Københavns Havn anlagte retssag mod Trafikministeriet falder ud til statens fordel.

Ministerens kan endvidere sætte bestemmelserne i kraft, såfremt Københavns Havn hæver den anlagte retssag.

De almindelige regler i aktieselskabsloven om bestyrelsesansvar er gældende, hvilket medfører, at ledelsen står til ansvar over for aktionæren

(staten) på samme måde som bestyrelsesmedlemmer i statens øvrige selskaber. Hermed sagt, at det ikke er hensigten at give bestyrelsen en videregående beskyttelse, end hvad der normalt er gældende ved bestyrelsesmedlemmers skadegørende dispositioner.

Til nr. 2

Den foreslåede ændring i lov om Københavns Frihavn er en konsekvens af bestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 3, vedrørende adgangen til samarbejde med andre havne og er i øvrigt en forudsætning for, at der i forbindelse med et kommende samarbejde, eksempelvis med Malmø Havn, kan ske en overdragelse af frihavnsdriften til et fælles selskab. Det forudsættes, at trafikministeren ved godkendelse af en sådan overdragelse betinger sig, at hensynet til væsentlige samfundsmæssige interesser fremtids-sikres, f.eks. ved en klausul om, at Københavns Havn A/S har ret og pligt til igen at overtage driften af frihavnen, såfremt det fælles selskab ikke formår at udføre driften på betryggende vis i henhold til koncessionen, eller hvis det fælles selskab opløses. Trafikministerens godkendelse gives efter forudgående forhandling med finansministeren.

For så vidt angår samarbejdet med andre havne, kan det nævnes, at hensigten med lovforslagets § 2, stk. 3, set i forhold til den eksisterende lov om Københavns Havn har været at sikre, at Københavns Havn A/S kan indgå i et ønsket samarbejde med Malmø Havn. Det vil være en betingelse for trafikministerens godkendelse, at Københavns Havn A/S ikke hermed afskærer sig fra eventuelt efterfølgende at indlede et samarbejde med andre – herunder danske – havne.

Det skal dog bemærkes, at det ikke er hensigten, at der skal slutes modsætningsvis fra lovforslagets § 2, stk. 3, og Københavns Havn A/S har således på linje med andre aktieselskaber – med respekt af lovens formålsbestemmelse samt vedtægterne – en adgang til at oprette datterselskaber m.v. ifølge selskabslovgivningen alene med den begrænsning, der ligger i, at der i forbindelse med samarbejdet med andre havne kræves trafikministerens godkendelse.

Poul Andersen (S) nfm. Holger Graversen (S) Søren Hansen (S) Helge Mortensen (S)

Jytte Wittrock (S) Ole Sohn (SF) Arne Melchior (CD) fmd. Vibeke Peschardt (RV)

Søren Kolstrup (EL) Svend Heiselberg (V) Gitte Lillelund Bech (V) Svend Erik Hovmand (V)

Erik Jacobsen (V) Kaj Ikast (KF) Brian Mikkelsen (KF) Ole Donner (DF) Klaus Kjær (DF)

Frihed 2000 og Kristeligt Folkeparti havde ikke medlemmer i udvalget.

Nogle af udvalgets spørgsmål til trafikministeren og dennes svar herpå. Optrykt efter ønske fra Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget.

Spørgsmål 4:

Af trafikministerens notat af 13. januar 2000 vedrørende høring over lovforslaget fremgår det, at »retssagen må gå sin gang uafhængig af vedtagelsen af lovforslaget«. Regeringen risikerer væsentligt at tilsidesætte retssikkerheden og grundloven, hvis Københavns Havn omdannes til et statsligt aktieselskab, før den af den selvejende institution Københavns Havn anlagte retssag mod Trafikministeriet er endelig afgjort eventuelt ved dom afsagt af Højesteret. Trafikministeren bedes oplyse, hvorfor ministeren ikke ønsker at afvente en gennemførelse af omdannelsen af den selvejende institution Københavns Havn til et statsligt aktieselskab indtil retssagen om, hvem Københavns Havn tilhører, er afgjort endeligt.

Svar:

Som det fremgår af spørgsmålet har jeg i hørings svaret til Trafikudvalget – og endvidere også ved lovforslagets 1. behandling i Folketinget – anført, at regeringen ikke vil lægge hindringer i vejen for, at retssagen kan gå sin gang. Regeringen er ikke enig i, at der er et problem i forhold til grundlovens § 73 – men respekterer helt, at sagen prøves ved domstolene. Bag disse bemærkninger ligger der netop fra regeringens side en dyb respekt for retssikkerheden.

Det skal dog også siges, at regeringen – på baggrund af Justitsministeriets notat – føler sig sikker i sin sag, hvorfor der heller ikke er grundlag for at udskyde lovens ikrafttrædelse til retssagen er afgjort. Denne sikkerhed bestyrkes af, at tre højesteretsdommere i voldgiftskendelse mellem Københavns Havn og Ørestadsselskabet I/S (af 8. december 1999) bl.a. har udtalt, at Københavns Havn anses som en særlig forvaltningsenhed, der skal udøve sin virksomhed på et sagligt grundlag inden for de rammer, der gælder for offentlige myndigheder.

Jeg vil endvidere gøre opmærksom på, at en retssag, specielt hvis den skal igennem to instan-

ser, kan trække i langdrag, - og hvis ikke loven sættes i kraft og de deraf følgende tiltag vedrørende havnen gennemføres, må det frygtes, at havnen kommer til at befinde sig i et ledelsesmæssigt, økonomisk og udviklingsmæssigt ”dødvande”, mens retssagen verserer. Dette vil under alle omstændigheder være meget uheldigt.

Der kan i øvrigt henvises til en lignende sag, sagen om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring, hvor loven om privatisering også blev sat i kraft – uanset at et mindretal af Folketinget havde krævet stadfæstelsen udsat med henvisning til grundlovens § 73, stk. 2. Af Højesterets dom i sagen (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1994, side 29), fremgår det, at to folketingsmedlemmer fra mindretallet i Folketinget med henvisning til grundlovens § 73, stk. 2, havde den fornødne retlige interesse i sagen til at få den prøvet ved domstolene.

At et mindretal af Folketinget med henvisning til grundlovens § 73, stk. 2, kan få prøvet denne type sager ved domstolene, finder regeringen også er et udtryk for retssikkerhed.

Spørgsmål 51:

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 8. maj 2000 fra Københavns Havn, jf. L 163 – bilag 75.

Svar:

Som en kommentar til det af Københavns Havn v/Jens Kramer Mikkelsen fremsendte brev af 8. maj 2000 har ministeriet anmodet Kammeradvokaten om at udarbejde et notat, hvori han forholder sig til de af Havnen fremførte synspunkter. Kammeradvokatens notat af 10. maj 2000 vedlægges til udvalgets orientering.

Som det fremgår, afviser Kammeradvokaten de indsigelser, der i Jens Kramer Mikkelsens brev er anført om havnens processuelle stilling i den verserende retssag. Han finder således, at den fremførte argumentation, der baserer sig på en fortolkning af retsplejeloven og aktiesel-

Bilag til bet. o. lovf. vedr. Københavns Havn A/S

skabsloven, i allerhøjeste grad kan anfægtes. Men frem for at gå ind i en nærmere drøftelse af den fremførte fortolkning af retsplejeloven m.v., finder Kammeradvokaten derimod anledning til at påpege følgende:

At lovgivningsmagten ved de anførte bemærkninger i ændringsforslaget netop tilkendegiver, at bestyrelsen i det nye selskab skal kunne videreføre retssagen, og at der ikke fra statens side vil blive lagt hindringer i vejen herfor. Ved vedtagelsen af loven vil denne tilkendegivelse få samme retlige status i regelhierarkiet som anden lovgivning har, herunder aktieselskabslov og retsplejelov. Det må herefter anses for udelukket, at en domstol skulle afvise retssagen ud fra en betragtning om, hvad der måtte følge af almindelige, hidtidige principper for procesretten eller selskabsretten.

Hertil kommer, at for så vidt angår de økonomiske- og regnskabsmæssige forhold, vil der i selskabets åbningsbalance blive afsat et passende beløb til førelse af retssagen, både i landsretten og i Højesteret. Desuden er regeringen indstillet på, at der i vedtægterne medtages en bestemmelse om, at ejeren accepterer, at bestyrelsen viderefører sagen, herunder også at den afsætter de fornødne midler hertil.

Skulle de nuværende medlemmer af bestyrelsen for Københavns Havn ikke ønske at indtræde i bestyrelsen for Københavns Havn A/S, er der mulighed for at nedsætte et udvalg til at vi-

dereføre retssagen, jf. fremgangsmåden i U. 1993.413. ØLD (Retssag anlagt af Havnen mod Trafikministeriet efter vedtagelsen af lov om Københavns Havn i juni 1992). Heller ikke i denne situation vil regeringen stille sig hindrende i vejen for, at sagen kan føres til ende ved domstolene. Hertil kommer, at der næppe kan herske tvivl om, at Københavns Kommune har den nødvendige partshabilitet og i givet fald vil kunne videreføre retssagen. Desuden er der mulighed for, at repræsentanter for et mindretal i Folketinget kan føre sagen videre, jf. fremgangsmåden i U. 1994.29.HD (Privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring).

Sammenfattende er der efter min bedste overbevisning intet retligt til hinder for, at retssagen kan føres til ende ved domstolene.

Omvendt må jeg naturligvis også sige, at skulle bestyrelsen miste interessen for at føre sagen, kan jeg naturligvis ikke tvinge dens medlemmer til at gennemføre sagen. Men i en sådan situation vil der være andre, der kan påberåbe sig adkomst til at føre sagen, jf. ovenfor.

Endelig bemærker jeg, at det af mig fremsatte ændringsforslag i sig selv er udtryk for en imødekommelse af Havnens synspunkter, jf. således at den nuværende bestyrelse bliver tilbudt at fortsætte, og at der ikke skal udbetales penge til staten, førend retssagen er endelig afgjort ved domstolene.

KAMMERADVOKATEN

Trafikministeriet, 5. kontor
Att.: Kontorchef Michael Birch
Frederiksholms Kanal 27 F
1220 København K

Den 10. maj 2000

Vedr.: J.nr. 310-22 – Forslag til lov om Københavns Havn A/S

Trafikministeriet har sendt mig en kopi af en skrivelse af 8. maj 2000 fra Københavns Havn til Folketingets Trafikudvalg og anmodet mig om mine bemærkninger til de indsigelser, der i skrivelserne fremføres vedrørende havnens processuelle stilling i den verserende retssag.

Skrivelsen indeholder en argumentation, der baserer sig på en fortolkning af retsplejeloven og aktieselskabsloven, idet det bl.a. anføres, at et aktieselskab ikke kan afholde omkostninger rettet mod selskabets eksistens.

Hertil bemærker jeg, at havnens indsigelser ikke er utvivlsomme, selv når de bedømmes på grundlag af hidtil gældende regler, men dette er for mig at se ikke væsentligt. Det afgørende nye er jo, at lovgivningsmagten ved vedtagelsen af lovforslaget med trafikministerens ændringsforslag tilkendegiver, at aktieselskabets bestyrelse skal kunne videreføre retssagen, og at der ikke vil blive lagt hindringer i vejen herfor. Denne tilkendegivelse har naturligvis samme retlige status i regelhierarkiet som aktieselskabsloven, retsplejeloven og anden lovgivning, og da der

ikke er bestemmelser i grundloven, der regulerer spørgsmålet om, hvem der kan anlægge sag ved domstolene, er havnens indsigelser af processuel karakter i virkeligheden uinteressante, fordi de forudsætter, at loven og trafikministerens ændringsforslag er uden retsvirkning.

Med de bemærkninger, der er knyttet til trafikministerens ændringsforslag, anser jeg det for udelukket, at en domstol skulle afvise retssagen ud fra en betragtning om, hvad der måtte følge af almindelige, hidtidige principper fra processretten eller selskabsretten.

Noget andet er selvsagt, at det ikke ligger i lovforslaget med ændringsforslag, at domstolene har mulighed for at behandle påstande, der er af hypotetisk karakter. Det er således i bemærkningerne til nr. 1 anført, at der ikke vil blive lagt processuelle hindringer i vejen for retssagen *som følge af lovens ikrafttrædelse*, hvilket indebærer, at Trafikministeriet beholder muligheden for at påstå afvisning over for påstande, der anmoder domstolene om at fremkomme med responsa m.v.

Med venlig hilsen

Kammeradvokaten
v/K. Hagel-Sørensen

Bilag 2

Uddrag af referat af Trafikudvalgets høring om Københavns Havn den 3. april 2000. Uddraget er optrykt efter ønske fra Venstres, Det Konservative Folkepartis og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget.

Referatet er i sin helhed omdelt på L 163 – bilag 65.

»Arne Melchior (CD):

På Trafikudvalgets vegne vil jeg gerne byde hjertelig velkommen, især til vore gæster med trafikministeren i spidsen. Vi har hele tre ministerier repræsenteret, endda stærkt repræsenteret, og det er vi selvfølgelig glade for, og vi har Københavns Havn, og vi har Rigsarkivet.

Først og fremmest velkommen til vore to oplægsholdere, som har påtaget sig dette arbejde. Når medlemmerne har set listen over, hvilket materiale de herrer professorer har fået tilsendt, så kan man forstå, at de har haft nok at kigge i og nok at bestille. Jeg kan godt oplyse for dem, der ikke måtte vide det, at de betingelser, vi byder vore gæsteforelæsere, er minimale, hvad largeness angår, så I stiller altså op honoris causa og så selvfølgelig for sagens skyld og retfærdighedens skyld og jeres embeders skyld, men hjertelig velkommen til begge de herrer.

Jeg har naturligvis kigget i jeres curriculum. Alle kan jo gøre ligeså i den Blå Bog, og så vil man føle sig overbevist om, at det er et par svær-vægtene, vi har hos os.

Så har partierne udpeget et panel af spillere, som ikke er spor klogere end nogen andre, men bare får førstebilletten, hvorefter der i anden runde vil være almindelig spørgen, men det tager vi altså - bestemte ikke overfladisk, men til gengæld lidt formløst på.

Jeg kan henvise til bilag 41 fra 1. marts til lovforslag nr. L 163, og temaet for høringen er altså den situation, der er opstået på grund af det nævnte fremsatte lovforslag nr. L 163, hvor Justitsministeriets jurist og dermed regeringen er kommet til ét resultat og Københavns jurist er kommet til - kan vi rolig sige - det modsatte resultat.

Vi har stillet den opgave til de to professorer at give os et indblik i, hvilke juridiske spørgsmål der rejser sig med lovforslaget i forhold til

grundlovens § 73, når havnens nuværende status vurderes, og hvilke juridiske spørgsmål der rejser sig vedrørende omdannelsen af Københavns Havn, henset til at havnen har udtaget stævning mod Trafikministeriet, herunder f.eks.: Af hvem og hvordan kan retssagen køres, når havnen i sin nuværende form nedlægges ved en vedtagelse af lovforslaget? Til hvem og hvordan erlægges erstatning, såfremt retten til sin tid vurderer, at omdannelsen indebærer ekspropriation?

Når jeg her har gengivet disse spørgsmål, er det af hensyn til referatet. Der tages referat på samme måde som af Folketingets forhandlinger, og straks efter påske vil det ordrette referat foreligge, og det vil så være alment tilgængeligt; mere lukket er denne høring ikke. Der skal ikke herske tvivl om, at formålet, hensigten med høringen er at klæde politikere og embedsmænd bedst muligt på til disse dog i nogen grad kontroversielle og lidt udviklede problemer, der rejser sig i forbindelse med det fremsatte lovforslag. «

...

»Claus Haagen Jensen:

Det var med en blanding af lettelse og bekymring, jeg læste i papirerne til denne høring, at Jens Peter Christensen skulle sige noget før mig. Vi har optrådt sammen, og det typiske har været, at vi har været enige. Og det var sådan set meget bekvemt, fordi så kunne jeg bare henvise til, hvad Jens Peter Christensen havde sagt. På den anden side var det måske også lidt pauvert. Men det har jeg gjort mig bekymring om uden grund. I dette tilfælde er vi ikke fuldt enige, selv om - det vil jeg godt understrege - vi heller ikke er fuldt uenige. Der er ganske meget, vi er enige om.

Hovedproblemstillingen er jo helt indiskutabelt, om det lovforslag, der er lavet vedrørende Københavns Havn, rejser statsretlige grundlovs-

mæssige problemer i forhold til grundlovens § 73. Er det sådan, at der her er grundlag for, at man kan påberåbe sig en beskyttelse som én, fra hvem der eksproprieres? Det er det hovedspørgsmål, som jeg vil bruge det meste af min tid på.

Der er også peget på nogle andre spørgsmål, spørgsmål, som udspringer af den retssag, som er anlagt vedrørende det samme emne, som behandles i lovforslaget.

For så vidt angår det første, hovedspørgsmålet, altså forholdet til grundlovens § 73, skal man gøre sig klart, at der er - Jens Peter Christensen sagde det faktisk, men jeg synes, det er så kompliceret, at der er grund til at gentage det - der er tre betingelser for, at man kan påberåbe sig grundlovens § 73.

For det første skal der ske et indgreb i et ejendoms gode i grundlovens forstand. Det skal være ejendom i grundlovens forstand. Det er ikke noget problem her.

For det andet skal der være tale om et beskyttet retssubjekt. Der skal altså være tale om, at krav gøres gældende af én, som kan hævde denne paragrafs bestemmelse, og det er jo det, som indiskutabelt er hovedspørgsmålet.

Det er for så vidt også interessant, som det jo ikke typisk har været det, der har været hovedproblemet vedrørende anvendelsen af grundlovens § 73. Det har været den tredje betingelse, nemlig hvorvidt der foreligger det, som grundloven kalder afståelse, altså hvorvidt der foreligger ekspropriation i modsætning til erstatningsfri regulering. Det spørgsmål glider også ind i sammenhængen, og derfor får begge disse sidste betingelser betydning. I virkeligheden mener jeg egentlig også, at den første har en vis indirekte betydning, nemlig på grund af det, skal vi sige metodiske. Det skal jeg vende tilbage til.

Det første, jeg derefter skal belyse, er, om Københavns Havn kan antages at nyde beskyttelse efter grundlovens § 73. Og der kan man jo med hensyn til havnens retlige status uden for enhver tvivl konstatere, at havnen i dag er en selvejende institution. Det stod udtrykkelig i loven om Københavns Havnevesen fra 1913, og i forarbejderne til 1992-loven er det forudsat, at der ikke sker nogen statusændring. Altså er den en selvejende institution.

Hvad betyder det så i forhold til grundlovens § 73? Ja, udgangspunktet i grundlovens § 73 er jo, at denne bestemmelse beskytter dem og kun dem, som kan være ejer af en formue, som kan

have ejendom. Det er i og for sig meget logisk. Det vil sige, at den beskytter de fysiske personer for den ejendom, som vi måtte have, men den beskytter også juridiske personer. Selskaber af forskellig slags, selvejende institutioner osv. er også beskyttede.

Men hvad nu, hvis det drejer sig om selvejende institutioner, som ikke har et privatretligt grundlag, som ikke udspringer af et testamente eller af en kontrakt eller en gave, men som udspringer af lovgivningsmagtens beslutninger? Hvad gælder så?

Her er den almindelige antagelse, at der i udgangspunktet er tale om en beskyttelse mod ekspropriation. Selvejende institutioner, særlige forvaltningssubjekter, som Poul Andersen bl.a. kaldte det, som f.eks. Nationalbanken, antages også at kunne påberåbe sig grundlovens § 73.

Men der er samtidig enighed om, at lovgivningsmagten har en friere stilling end over for private, og det vil sige, at man forudsætter altså, at lovgiver i højere grad kan lave om på vilkårene for sådanne offentlige retssubjekters opgavevaretagelse også med hensyn til den organisation, som de er bundet til.

Her er det sådan, at i Justitsministeriets notat - som er meget grundigt og dækker alle problemstillinger, eller næsten alle, meget udmærket - stiller man spørgsmålet, om det er en statslig selvejende institution eller ej, således at man siger: Hvis Københavns Havn kan antages at være en statslig selvejende institution, så kan staten også næsten skalte og valte, som man vil. Om man helt mener det, kan vi vende tilbage til, men så har staten en meget fri adgang til at lave om, og så er i hvert fald den lovgivning, som er indeholdt i lovforslaget, ikke noget problem.

Jeg er skeptisk over for, om udgangspunktet er rigtigt, og jeg er skeptisk over for, om det bruges på en hensigtsmæssig måde.

For det første tror jeg egentlig ikke, at det afgørende er, om det er statsligt eller ej. Jeg tror, det afgørende er: Hvad er det, lovgiveren har villet med den lov, som bestemmer status for den pågældende enhed?

Man kan sagtens tænke sig noget, der egentlig ikke er statsligt, men som samtidig er undergivet en ganske vidtgående og dybtgående reguleringsmulighed. Og jeg bliver mildt sagt bekymret, når jeg ser, hvordan dette kriterium anvendes ikke bare af Justitsministeriet, men nu også af Jens Peter Christensen, idet man f.eks. sætter of-

fentlig lig med statslig. Det er da en sjov konstruktion. Man bruger f.eks. spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Havn er omfattet af ombudsmandsloven, af offentlighedsloven, af forvaltningsloven og loven om offentlige myndigheders registre, som noget, der er interessant for, hvorvidt den er statslig eller ej. Jamen det er jo slet ikke det, som ombudsmandsloven og de andre love angår. Der er spørgsmålet, om det er den offentlige forvaltning eller ej. Det er et langt, langt bredere spørgsmål.

Jeg er heller ikke særlig begejstret for, at man dér - det er side 42 eller 43 i notatet - drager slutninger fra, hvad det er, ministeriet har af beføjelser. Der er visse kontrolbeføjelser. Javel, vist er der da kontrolbeføjelser, men hvis man nu sammenholder disse kontrolbeføjelser med de kontrolbeføjelser, som kommunerne er undergivet, så er det da i hvert fald min opfattelse, at kommunerne er undergivet betydelig mere statsligt tilsyn. Men det betyder da ikke, at kommunerne er overladt til statens forgodtbefindende i relation til deres ejendom. Så jeg tror ikke rigtig på den konstruktion.

Jeg tror egentlig mere på et udgangspunkt, som jeg synes er ganske velbeskrevet af Henrik Zahle i 2. udgave af hans forfatningsret - bind 3, om menneskerettigheder, side 171, for at være helt præcis - hvor han siger, at hvis der er tale om et kommunalt retssubjekt, altså hvis retssubjektet nok er selvstændigt, men er knyttet til en kommune, så nyder det beskyttelse, ligesom kommuner gør det. Hvorvidt der her er lidt mere spillerum eller ej, behøver vi ikke at diskutere ved denne lejlighed, men udgangspunktet er, at en kommunal enhed er beskyttet på samme måde som private.

Men hvad med de andre? Her siger Zahle, at der er en række forskellige momenter, som er af betydning. Til det vil jeg så føje lovgiverens formodede intention, og det vil jeg, fordi når vi taler om spørgsmålet om, hvad der er ejendom i grundlovens forstand - det gør vi jo jævnlig og har også gjort det for nylig i forbindelse med bl.a. de frivillige efterlønsbidrag, om det er noget, der er ejendom i grundlovens forstand - så lægger vi vægt på, hvad det egentlig er, man har villet med den pågældende lovgivning, om det har været meningen, at man har villet give en beskyttelse.

Der er almindelig enighed om i dag, at man godt kan få en ejendomsposition, som er fuldt

beskyttet, selv om retsgrundlaget er en lov og ikke en aftale eller et testamente. Det er jo en noget forhistorisk opfattelse, at for at være ordentligt skal det være et privatretligt grundlag. En lov eller forvaltningsakter i tilknytning hertil er godt nok, men der er et hensyn, man hele tiden skal tage, til at se: Er det nu sådan, at man faktisk har villet give dem en beskyttelse?

Det er ikke noget skarpt kriterium, men det er et kriterium, som også legitimerer den indgående analyse af forhistorien, som er foretaget i Justitsministeriets notat. Jeg synes, det er meget overbevisende, hvad man skriver generelt, men jeg synes måske ikke, man lægger helt nok vægt på, hvad der også er blevet sagt i forbindelse med flere af disse love. Jeg tror, det var i 1913-loven, at man formulerede det: at havnen hverken skulle være kommunal eller statslig; den skulle være selvstændig. Og det behøver ikke at være enten kommunal eller statslig. Man kan godt tænke sig en offentlig status, som er hverken det ene eller det andet, som er noget for sig.

Så kan man lægge vægt på, hvor aktiverne stammer fra, og der kan man med Jens Peter Christensen konstatere, at det er ikke noget, der starter med et testamente, sådan som det gjorde, for så vidt angik de islandske håndskrifter. Jeg synes nu, man skal passe lidt på, at man ikke gør denne dom fra 1967 alt for snæver i sine konsekvenser, for det var rigtigt, at man her sagde, at det udsprang af et testamente, men jeg synes, der er to væsentlige tilføjelser. Den ene er, at stort set hver eneste krone, som kunne bruges af Den Arnamagnæanske Stiftelse, kom fra statskassen. Det kunne trække i en anden retning, og det gjorde det bl.a. for en forgænger til Jens Peter Christensen, nemlig Max Sørensen, som kom med et indlæg i den forbindelse.

Man skal også lægge mærke til, at det oprindelig faktisk var en gave til Københavns Universitet, som jo sjovt nok er en statsinstitution. Så det er interessant, når en enstemmig Højesteret, hele 13 dommere, faktisk antager - hvad jeg egentlig synes var dybt tvivlsomt, det må jeg erkende - at Den Arnamagnæanske Stiftelse nød beskyttelse. Men vi kommer ikke uden om, at det sagde de altså faktisk. Hvor meget de så vil fastholde det 30 år efter godt og vel, får vi muligvis noget at vide om engang.

Det er selvfølgelig interessant, hvor midlerne stammer fra, men jeg synes også, det er interessant at se, hvor langt vi skal tilbage for at finde

noget, som vi kan støtte os på. Hvorfor skal vi støtte os på, hvad der sker i perioden fra ca. 1660 og så op til den første lov fra 1858, hvor det er utvivlsomt, at der kommer store statslige bidrag ind? Hvis vi endelig skal anlægge den helt historiske tilgang, hvorfor skal vi så ikke lægge vægt på, at der var private midler, som indgik i det, som staten så kørte videre med?

Jeg synes i virkeligheden, at det er at gå alt for langt tilbage. For mig er det mere interessant, at havnen siden 1858 efter de oplysninger, der foreligger også fra Rigsarkivet, sådan set har klaret sig selv. Man har ikke hentet subsidier af nævneværdig betydning, lidt, men det er rene småpenge. Og det betyder ikke, at almenheden, hverken du eller jeg eller andre - det er jeg enig i, Jens Peter Christensen - bliver medejere af den grund, men det kan godt betyde, at man skal betragte enheden som selvstændig som beskyttet. Hvad skulle ellers være meningen med i 1913 udtrykkelig at kalde det en selvejende institution? Så kunne man med fordel have sprunget det over.

Der har altså heller ikke været noget med dækning af over- eller underskud, for hvis der havde været det, kunne det også have trukket i retning af, at der var en meget begrænset beskyttelse.

Hvordan ledelsen udpeges? Ja, her er der jo grundlæggende tale om en fastlæggelse af i hvert fald bestyrelsessammensætningen i selve lovforslaget, og der er statslige repræsentanter, men der er jo også kommunale repræsentanter i dog nogenlunde anseligt omfang.

Så er der et vigtigt spørgsmål, som nævnes til sidst i Zahles fremstilling, og det er enhedens tilknytning til det kommunale selvstyre. En havn som Københavns Havn har jo altså også en meget stor interesse for Københavns Kommune, og man kan vel også godt være enige om, at kommunen har vist en sådan interesse igennem årene. Det er klart, at kommunen ikke har overtaget havnen, som man kunne efter styrelsesloven fra 1857, men det betyder da ikke pludselig, at så er den af den grund statslig.

Hvis jeg skal konkludere på det grundlag her, så er jeg tilbøjelig til at mene, at Københavns Havn er en selvejende institution, som nok kan reguleres i en vis udstrækning - det skal jeg vende tilbage til om et øjeblik - men som også nyder en beskyttelse mod i hvert fald visse former for ejendomsindgreb. Det er ikke på nogen måde en situation, der kan sidestilles med den, vi har med

f.eks. Statsanstalten for Livsforsikring, som blev nævnt i Jens Peter Christensens indlæg.

Hvad så med det, der ligger i lovforslaget? Ja, der er jo to elementer, og det synes jeg måske er lidt overset i debatten.

Det ene er omdannelsen af havnen til et statsligt aktieselskab. Her er jeg ikke et sekund i tvivl om, at det er fuldstændig foreneligt med grundloven. Det er en almen regulering, som man har ret til at foretage fra lovgivningsmagts side, og vi har jo her også en klar dokumentation i retspraksis for, at den slags vil domstolene ikke skride ind over for. Det vægtigste argument i den henseende er jo dommen fra 1994, Ugeskrift for Retsvæsen 413, som også vedrørte præcis Københavns Havn. Da gik man et skridt videre, end man var gået i 1913, og nu tager man yderligere et skridt eller i hvert fald et skridt i en lidt anden retning. Det er der ikke noget som helst at sige til.

Det andet element, som derimod, synes jeg, er noget mere problematisk, er det, som der ikke siges noget om i selve lovforslaget, men som der siges noget om i bemærkningerne, nemlig at i forbindelse med dette her er det regeringens hensigt, at en del af egenkapitalen skal nyttiggøres bl.a. til finansiering af en del af den infrastruktur i Københavnsområdet, som København som helhed, Københavns Havn og de arealer, der gøres til genstand for byudvikling af havneselskabet, er afhængige af og nyder godt af. Dette bidrag skal ifølge bemærkningerne udgøre 750 mio. kr. i år 2000 og i hvert af de følgende 4 år 250 mio. kr., og det er noget, der løber op i en sum på ca. 1,75 mia. kr. Kan man egentlig gøre det?

Det er jo ikke en omformning af den institution. Det er simpelt hen, at man henter nogle penge, som man måske har god brug for, til at finansiere nogle forskellige aktiviteter. Jeg siger ikke, at det ikke kan være fornuftigt at hævde, at Københavns Havn har en såkaldt overkapitalisering. Det er utvivlsomt rigtigt, når man siger det. Men betyder det, at man så bare kan hente pengene og putte dem ind i statskassen, når vi altså har at gøre med en selvejende institution? Kunne man gå ned i Nationalbanken, hvis der viste sig at være et eller andet overskud dér, og sige: Vi mener, at der er tale om en overkapitalisering, så det beløb indlægger vi i statskassen?

Det er ikke noget, vi mig bekendt har nogen praksis, som belyser, men jeg er, for at sige det forsigtigt, skeptisk over for, om det er holdbart,

om man kan gøre det, når det er en enhed, som er i gang. Man kan lave om på dens formål, som man gjorde det i 1992 og til en vis grad også gør nu - det er vel mere en tydeliggørelse, end det er en ændring - men ligefrem at tage pengene i kassen, fordi man siger, at der er for mange penge i kassen! Hvis det nu viser sig ikke at holde stik, hvad så? kunne man spørge. Jeg tvivler på, at det er foreneligt med grundlovens § 73. Jeg er tilbøjelig til at mene, at for så vidt angår indgreb af den type her, nyder Københavns Havn en beskyttelse i kraft af grundlovens § 73.

De sekundære spørgsmål, der vedrører søgsmålet, synes jeg Jens Peter Christensen gjorde fortrinligt op med, så jeg skal ikke sige noget særligt yderligere. Det vil meget vel være sådan, at den nuværende Københavns Havn kan føre sagen ud fra den samme model, som blev anvendt i 1994-sagen.

Jeg vil også sige, som Jens Peter Christensen sagde meget tydeligt, at det materielle spørgsmål må prøves. Man kan ikke vende det om og sige: Nu klarer vi det her ved sådan et, undskyld jeg siger det, prokuratorkneb og siger, at her er der ingen søgsmålsret, så derfor kan vi feje det hele ud til siden. Den tror jeg ikke på man slipper godt fra, hvis man vil forsøge at gå den vej.

Og det er rigtigt, at hvis man ikke kan bruge den nuværende havn - og hvis den er ophævet, så kan man jo nok ikke bruge den - så vil Københavns Kommune i hvert fald være berettiget til at anlægge en sag og måske også medlemmer af Folketinget. Det synes der jo at være praksis for.

Hvem der kan kræve en erstatning? Ja, efter min vurdering er det i orden at lave det om til et aktieselskab, og det betyder, at så bliver det sådan - hvis jeg har ret i min konklusion vedrørende det andet, nemlig skal vi sige finansieringsbidraget til statskassen - at erstatningen for det skal betales til det nye aktieselskab, således at Københavns Havn altså fortsat har de midler til rådighed, som står.

Man kunne så have gået en anden vej måske. Man kunne måske have udvidet formålet mere på en eller anden måde. Men hvis man gør, som man gør her, så kan man godt i svære stunder få den overvejelse, om anledningen til lovgivningen er det, man skriver om i lovforslaget, så meget som det er det, at man stod og havde brug for lidt ekstra for at få statsbudgettet til at hænge sammen. Og hvis det er det sidste, så kan vi måske nærme os en situation, hvor man kan disku-

tere, hvorvidt der foreligger magtfordrejning fra lovgivers side, hvis man overhovedet kan diskutere det.

Jeg vil slutte af med for det første at erkende, at den konklusion, jeg har draget her, er tvivlsom - det er den modsatte konklusion nu altså også - men jeg har det også lidt blandet med den, fordi jeg ikke på nogen måde er blind for, at der ligger nogle fornuftige argumenter bag det, man gør.

Men en gang imellem, når man har med retsregler at gøre, er man altså nødt til at sige, at det er ikke alt, der i en given situation kan fremstå som økonomisk eller i øvrigt fornuftigt, som man bare skal lade ske, når man nu har retsregler, som synes at sætte et skel mellem forskellige kategorier. Og jeg er bange for et skred, hvis man ikke accepterer en grænse i et tilfælde som dette.«

...

»Claus Haagen Jensen:

Til det første spørgsmål vil jeg sige, at det kan jeg ikke give noget fuldt dækkende svar på, fordi min indsigt i selskabsretlige problemer ikke er overvældende. Men udgangspunktet er jo, når man laver et aktieselskab, at så gælder den almindelige lovgivning om aktieselskaber, og den sætter også sammen med vedtægterne nogle grænser for, hvad man kan bruge midlerne til. Det er det, der er afgørende.

Men man skal jo ikke overse, at man godt kan lave særlige regler for statslige selskaber. Jeg har en kollega i det nordjyske, som har skrevet en hel bog om statslige aktieselskaber, og den har jeg ikke fundet anledning til at repetere til denne lejlighed, så jeg tør ikke gå længere ind i spørgsmålet her.

Men det forhold, at det er et statsligt aktieselskab, betyder ikke nødvendigvis, at så er der fri adgang til at sende pengene ud i alle mulige retninger. Det gør det på ingen måde, og det gør det ikke, selv hvis det er staten, der fortsat står som eneaktionær. Men det er jo heller ikke det, som tegner sig ifølge lovforslaget, for det, som er perspektivet i lovforslaget, synes at være, at man også skal trække private investorer til, og så tør jeg nok sige, at så vil det blive endnu sværere at føre disse penge andre steder hen.

Så vil jeg sige - og det er selvfølgelig heller ikke, fordi jeg kommer med nogen duplik her - at jeg forestillede mig nu ikke, at udfaldet af en eventuel retssag på det punkt skulle være, at der

var et beløb, som skulle udbetales af statskassen til selskabet, samtidig med at de andre penge gik den anden vej. Altså hvis dommen kommer, inden betalingerne er sket, ja, så betyder det bare, at der ingen betalinger skal ske. Så simpelt er det.

Det andet spørgsmål, som Ole Sohn rejste, var, om der er uenighed mellem os, altså Jens Peter Christensen og mig, om tilblivelsen af havnen. Det ved jeg egentlig ikke helt heller, hvad jeg skal svare på. Jeg hørte ikke nogen særlig uenighed, men nogle af de argumenter, som Jens Peter Christensen kom med, med Ombudsmanden osv. gav mig en eller anden fornemmelse af, at vi måske alligevel ikke var helt enige. Men som udgangspunkt tror jeg da, at vi er enige om det.

Jeg synes i og for sig heller ikke, det er så afgørende, hvad der sker tilbage i 1800-tallet, i 1700-tallet og endnu længere tilbage. Jeg synes, det mest interessante i virkeligheden er, at der af en eller anden grund udvikler sig en situation på grundlag af 1858-loven, hvor der er tale om en selvejende institution. Det vil altså bare sige, at det er et retssubjekt ved siden af staten og ikke sammenfaldende med staten, og at den status bliver fastslået, så det ikke er til at overse, i forbindelse med 1913-loven. Det synes jeg er det interessante, fordi for mig er det interessante meget mere, hvordan man skal fortolke lovgivningen, end om der er lidt privat eller lidt statsligt bidrag, hvis vi går 100, 200, 300, 500, 700 år tilbage i tiden.«

...

»Claus Haagen Jensen:

Du må ikke drage den slutning fra det, jeg sagde, at det dér med de 750 mio. kr. plus 4 gange 250 mio. kr. alene er et problem i forhold til aktieselskabslovgivningen. Det er efter min opfattelse et problem i forhold til grundlovens § 73. Der ligger her et krav til den enhed, som vi i dag kalder Københavns Havn, som efter min opfattelse er ekspropriativt, og som man derfor ikke kan gennemføre uden erstatning, og det vil sige, at man ikke kan gennemføre det.«

...

»Claus Haagen Jensen:

Til Arne Melchior's spørgsmål vil jeg sige, at det står vel så meget til troende, som noget kan stå til troende i den her sammenhæng. For der er jo ikke nogen tvivl om, at statskassen bruger midler på investeringer i disse år, som er netværksinvesteringer i forhold til København. Og det er klart, at så vil de 1,75 mia. kr. formentlig være et mindre beløb i den sammenhæng, uden at jeg kender tallene, og jeg skal i hvert fald ikke kaste mig ud i dem i denne kreds.

Men jeg vil slå fast, at det interessante forekommer mig her at være, at man i lovens § 2 definerer formålet for Københavns Havn, og så først i bemærkningerne får man på side 3 og side 5 at vide, at der er lige 1,75 mia. kr., som skal trækkes ud til noget, som ikke er dækket af formålsbeskrivelsen.«

...