

Hørsholm Kommunalbestyrelse
kommunen@horsholm.dk

22 JAN. 2007

Dato:
Kontor: Kommunaljuridisk kontor
J.nr.: 2006-2075/223-1
Sagsbeh.: DSI

Ved brev af 24. maj 2006 har Hørsholm Kommunalbestyrelse rettet henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende statsamtmanden for Københavns Amts udtalelse af 5. maj 2006 om lovligheden af, at Hørsholm Kommune har bestemmende indflydelse i Rungsted Havn A/S.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har taget sagen op til behandling af egen drift og har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Hørsholm Kommunalbestyrelse ikke lovligt kan have bestemmende indflydelse i Rungsted Havn A/S.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Det fremgår af sagen, at Hørsholm Kommunalbestyrelse i 1923 ydede et tilskud på 200.000 kr. til Rungsted Havn A/S, som var blevet stiftet af private i 1918. Kommunen ønskede ikke at få stemplede aktiebrev for tilskuddet, men kommunen blev stemmeberettiget med 2.000 stemmer på generalforsamlingen.

Af vedtægterne for Rungsted Havn A/S, som ændret i henhold til bemyndigelse på generalforsamling den 16. juni 2004, efter endelig gennemførelse af kapitalnedsættelse den 9. februar 2005, fremgår bl.a. følgende:

”§ 1

Selskabets navn er Rungsted Havn A/S.

Dets hjemsted er Hørsholm Kommune.

Dets formål er at anlægge og drive en havn i Rungsted samt anden virksomhed, som passende kan forbindes hermed.

§ 2

Selskabets kapital udgør 667.000 kr., der er fuldt indbetalt i aktier á 100 kr. eller multipla herfra.

...

§ 7

Enhver aktionær, som vil have adgang til en generalforsamling, må mindst 3 dage forud for generalforsamlingen have anmeldt sin deltagelse hos selskabet.

Enhver aktie på 100 kr. giver 1 stemme. Som legitimation forevises aktiebrevet. Aktionærerne kan stemme ved fuldmægtig, som dertil er forsynet med skriftlig, dateret fuldmagt.

...

§ 9

Generalforsamlingens beslutning tages ved simpel stemmeflerhed.

...

§ 11

Selskabet ledes af en bestyrelse bestående af ni medlemmer, hvoraf fem vælges af generalforsamlingen, et medlem udpeges af Hørsholm Kommunalbestyrelse, to medlemmer udpeges af Kongelig Dansk Yachtklub og et medlem af Fællesudvalget for Søsportsklubberne i Rungsted Havn.

De af fællesudvalget og Kongelig Dansk Yachtklub udpegede medlemmer vælges for 1 år ad gangen, og de fungerer kun, så længe de er medlemmer af de respektive foreninger. De øvrige bestyrelsesmedlemmer følger den kommunale valgperiode på 4 år.

Ønsker nogen af de nævnte institutter eller organisationer ikke at udpege et bestyrelsesmedlem, vælges de pågældende medlemmer af generalforsamlingen på sædvanlig måde.

...

§ 12

Bestyrelsen forestår ledelsen af selskabets anliggender. Bestyrelsen vælger en direktion bestående af én direktør kaldet Havnemesteren.

...

§ 16

Årsrapporten opgøres overensstemmende med god regnskabsskik og under foretagelse af påbudte og nødvendige afskrivninger og henlæggelser.

I øvrigt kan den del af selskabets overskud, der ikke medgår til normal forretning af aktiekapitalen, udelukkende anvendes til havnens formål.

§ 17

I tilfælde af selskabets opløsning skal et eventuelt likvidationsprovenu ud over den nominelle aktiekapital anvendes til anlæg og drift af en havn i Rungsted."

Det fremgår af sagen, at Hørsholm Kommunalbestyrelse siden 1923 i kraft af sine stemmerettigheder har udpeget flertallet i selskabets bestyrelse og dermed har haft bestemmende indflydelse i selskabet.

Det fremgår videre af sagen, at statsamtmanden for Københavns Amt ved brev af 11. juni 2004 bl.a. udtalte, at Hørsholm Kommune efter statsamtmandens opfattelse lovligt kunne drive Rungsted Havn som et aktieselskab, hvor kommunalbestyrelsen har bestemmende indflydelse.

Ved brev af 11. februar 2005 til Hørsholm Kommunalbestyrelse meddelte statsamtmanden for Københavns Amt, at statsamtmanden havde besluttet at genoptage behandlingen af spørgsmålet om lovligheden af, at Hørsholm Kommune driver Rungsted Havn i aktieselskabsform.

Ved brev af 25. april 2006 anmodede Hørsholm Kommune statsamtmanden for Københavns Amt om en vejledende udtalelse om lovligheden af, at kommunalbestyrelsen udpeger/vælger seks ud af ni medlemmer til bestyrelsen i Rungsted Havn A/S på en generalforsamling den 22. maj 2006.

Ved brev af 5. maj 2006 udtalte statsamtmanden for Københavns Amt, at det efter statsamtmandens opfattelse ikke er lovligt, at Hørsholm Kommune besidder aktiemajoriteten i Rungsted Havn A/S, og at flertallet i aktieselskabets bestyrelse i kraft heraf er udpeget af Hørsholm Kommunalbestyrelse. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Spørgsmålet er herefter, om Rungsted Havn A/S alene varetager opgaver, som Hørsholm Kommunalbestyrelse selv kan løse.

...

Da spørgsmålet om en kommunalbestyrelses adgang til at drive havne, der overvejende anvendes som lystbådehavne, ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, skal spørgsmålet afgøres efter de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

...

I forhold til lystbådehavne kan der altså påvises en kommunal interesse, bestående i, at borgerne kan dyrke forskellige former for sejlsportsaktiviteter, som gør, at kommunal støtte er lovlig.

I den udstrækning en kommunal interesse tilsiger det, vil en kommune endvidere lovligt selv kunne forestå driften af en havn, der overvejende anvendes som lystbådehavn. Det vil efter kommunalfuldmagtsreglerne være en betingelse herfor, at der kan påvises en kommunal inte-

resse i alle havnens opgaver, eller at enkelte opgaver kan varetages efter reglerne om accessorisk virksomhed.

...

Statsamtet lægger til grund, at Rungsted Havn ikke eller i hvert fald ikke i videre omfang, end hvad der lovligt kan finde sted efter reglerne om accessorisk virksomhed, benyttes til landinger af fisk, således at havnen udelukkende varetager opgaver, som en kommune selv kan løse.

...

Sammenfattende kan en kommunalbestyrelse således efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis normalt ikke lade en opgave varetage i selskab m.v. og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen – f.eks. ved aktiemajoritetsbesiddelse eller i kraft af et bestyrelsesflertal – idet kommunalbestyrelsen herved i strid med § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse ville bringe sin virksomhed uden for reglerne i styrelsesloven og de øvrige regler, der gælder for kommunal forvaltning.

Det er dog antaget, at enkelte opgavetyper, der har mindre sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed, eller for hvilke hensynet til en forretningsmæssig ledelse af opgavevaretagelsen er fremtrædende, kan løses i selskabsform, hvor kommunalbestyrelsen bevarer rådigheden over opgavevaretagelsen. Det drejer sig navnlig om kommunal forsyningsvirksomhed og salg af biprodukter fra kommunal virksomhed.

...

I forhold til den konkret foreliggende problemstilling finder statsamtet efter det foreliggende ikke, at der kan påvises særlige hensyn, der begrunder, at Hørsholm Kommunalbestyrelse via aktiemajoriteten og et flertal i bestyrelsen for aktieselskabet Rungsted Havn bevarer rådigheden over varetagelsen af opgaverne i havnen.

Efter statsamtets opfattelse kan der således ikke analogiseres fra fravigelsen vedrørende forsyningsvirksomhederne til driften af Rungsted Havn.

Statsamtet finder således ikke grundlag for at udstrække det i Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis vedrørende forsynings- (og jordrensnings-) virksomheder og salg af biprodukter antagne til at gælde i forhold til varetagelsen af aktieselskabet Rungsted Havns opgaver med havnedrift.

På ovenstående baggrund er det statsamtets opfattelse, at det ikke er lovligt, at Hørsholm Kommune besidder aktiemajoriteten i Rungsted Havn A/S, og at flertallet i aktieselskabets bestyrelse i kraft heraf er udpeget af Hørsholm Kommunalbestyrelse, jf. vedtægternes § 6.1.

Hørsholm Kommunalbestyrelse har på den baggrund efter statsamtets opfattelse pligt til at bringe den bestemmende indflydelse i aktieselskabet til ophør.

I overensstemmelse hermed vil det efter statsamtets opfattelse ikke være lovligt, såfremt kommunalbestyrelsen træffer beslutning om at udpege/vælge 6 ud af 9 medlemmer på generalforsamlingen i Rungsted Havn A/S den 22. maj 2006."

Efter anmodning fra Hørsholm Kommunalbestyrelse blev der den 11. maj 2006 afholdt et møde i statsamtet. Statsamtet tilkendegav på mødet, at statsamtet ikke ville anvende sanktioner ved en eventuel beslutning på det ekstraordinære kommunalbestyrelsesmøde den 15. maj 2006 om at vælge seks ud af ni medlemmer i havnebestyrelsen, når det var forudsat – og dokumenteret – at udpegningen/valget af bestyrelsesmedlemmer kun var gældende, indtil Hørsholm Kommune havde gennemført den nødvendige ændring i overensstemmelse med statsamtmandens udtalelse af 5. maj 2006. Den tidsramme, der blev talt om, var 9 måneder.

Det fremgår af udskriften af beslutningsprotokollen fra mødet i Hørsholm Kommunalbestyrelse den 15. maj 2006, at kommunalbestyrelsen traf principiel beslutning om, at kommunen overdrog alle eller ca. halvdelen af sine aktier i Rungsted Havn A/S til en erhvervsdrivende fond med et almennyttigt formål, og om, at kommunen skulle anmode Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at tage statsamtets vejledende udtalelse af 5. maj 2006 op til vurdering med det formål at få belyst, om det er muligt for en kommune at have et bestemmende flertal i fondsbestyrelsen. Det fremgår endvidere, at kommunalbestyrelsen udpegede seks bestyrelsesmedlemmer til Rungsted Havn A/S, og at der var enighed om, at denne udpegning kun var gældende, indtil Hørsholm Kommune havde gennemført den nødvendige ændring af vedtægterne for selskabet i forbindelse med gennemførelsen af kommunalbestyrelsens principielle beslutning om at overdrage alle eller ca. halvdelen af kommunens aktier til en erhvervsdrivende fond med et almennyttigt formål.

Hørsholm Kommune fremsendte den 16. maj 2006 beslutningsprotokollen til Statsamtet København.

Ved brev af 24. maj 2006 har Hørsholm Kommunalbestyrelse rettet henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende statsamtmanden for Københavns Amts udtalelse af 5. maj 2006 om lovligheden af, at Hørsholm Kommune har bestemmende indflydelse i Rungsted Havn A/S. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

"Den 11. juni 2004 afgav Statsamtet København en udtalelse vedr. lovligheden af Hørsholm Kommunes engagement i Rungsted Havn A/S. Statsamtet udtalte bl.a., at Hørsholm Kommune efter de kommunalretlige regler lovligt kunne drive Rungsted Havn som et aktieselskab og om nødvendigt lovligt besidde samtlige bestyrelsesposter, idet der efter Statsamtets opfattelse forelå særlige hensyn, der begrundede, at kommunen bevarede rådigheden over opgavevaretagelsen, uanset den foregik i privatretlige organisationsformer.

Som følge af Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelser i sagen om fonden Vedbæk Havn genoptog Statsamtet i 2005 behandlingen af lovligheden af, at kommunen driver Rungsted Havn i aktieselskabsform.

Den 5. maj 2006 udtalte Tilsynet i en vejledende udtalelse, at Hørsholm Kommune efter Statsamtets vurdering ikke kan bevare rådigheden over varetagelsen af opgaverne i havnen, da havnen er organiseret som et privat selskab. Det fremgik samtidig, at Hørsholm Kommune ikke kunne anvende sin kontrollerende aktiebesiddelse til at vælge bestyrelsesmedlemmer på den umiddelbart forestående generalforsamling i Rungsted Havn A/S, hvor bestyrelsens valgperiode ophørte. Dette forhold medførte, at Hørsholm Kommune var tvunget til hurtigt at agere på Tilsynets vejledende udtalelse uden først om anmode om Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering.

I forlængelse af Tilsynets vejledende udtalelse om Rungsted Havn A/S traf kommunalbestyrelsen den 15. maj 2005 principiel beslutning om, at kommunen overdrager samtlige eller ca. halvdelen af sine aktier til en fond.

Hørsholm Kommune traf samtidig beslutning om at anmode Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at principbehandle Tilsynets vejledende udtalelse af 5. maj 2006.

...

Hørsholm Kommune skal især fremhæve 2 forhold, som gør det relevant at principbehandle Statsamtets udtalelse:

1. Statsamtet forholder sig ikke til det faktum, at Hørsholm Kommune har haft aktier i Rungsted Havn A/S siden 1923. Hørsholm Kommune har således faktisk udøvet sin bestemmende indflydelse lang tid før Indenrigs- og Sundhedsministeriet i december 1988 første gang stillede betingelse om, at kommunen ikke måtte bevare rådigheden over opgavevaretagelsen, når den pågældende opgave udskiltes i et privatretligt selskab.

Det har næppe været Indenrigs- og Sundhedsministeriets hensigt med fastlæggelsen af betingelserne i 1988 at gribe ind over for eksisterende selskabsdannelser, og det er formentlig baggrunden for, at reglen ikke er undtagelsesfri. Hertil kommer, at en regel af den karakter og indgribende økonomiske betydning formentlig kun kan indføres ved lov. I den forbindelse bemærkes, at lovgivning, der griber ind i eksisterende aktiviteter, typisk vil indeholde overgangsbestemmelser, som muliggør videreførelse af eksisterende aktiviteter. Dette gælder således også lovforslag nr. L 176 om kommuners udførelse af opgaver for andre myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber.

Det er således Hørsholm Kommunes vurdering, at Statsamtets afgørelse ikke forholder sig til det helt centrale forhold, at Hørsholm Kommune besad den bestemmende indflydelse, da Indenrigs- og Sundhedsministeriet i 1988 indførte den administrative praksis om, at en kommune ikke må lægge en aktivitet ud i et privatretligt selskab og bevare den bestemmende indflydelse.

2. Selvom det imidlertid måtte lægges til grund, at den pågældende praksis finder anvendelse på Hørsholm Kommunes ejerskab til Rungsted Havn A/S, er det kommunens vurdering, at der foreligger særlige hensyn, som begrunder, at kommunen kan bevare rådigheden over opgavevaretagelsen, selvom den organisatorisk drives i en privatretlig selskabsform.

...

Det er ... afgørende, at driften af Rungsted Havn så åbenbart har mindre sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed, og at hensynet til forretningsmæssig ledelse af opgavevaretagelsen er fremtrædende:

- Rungsted Havn drives – og er altid blevet drevet – således, at den hviler i sig selv. I lighed med forsyningsvirksomheder leverer havnen ydelser til private

(f.eks. bådejere) mod et vederlag, der dækker havnens omkostninger, og tilsvarende Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis for jordrensningsvirksomhed gælder, at opgaven principielt set ikke varetages på samtlige kommunens borgeres vegne, men kun på vegne af dem, som benytter sig af havnen, herunder særligt bådejerne.

- Der er etableret en særskilt havnebestyrelse med deltagelse af relevante organisationer mv.
- Der er ikke knyttet nogen form for myndighedsudøvelse til varetagelse af havnens aktivitet, men havnens ledelse sikrer inden for de kommunalretlige rammer fokus på drift og vedligeholdelse, fastsættelse af omkostningsbestemte havneafgifter og tilrettelæggelse af en hensigtsmæssig anvendelse af pladserne, herunder i forbindelse med anløb af både i havnen i sommerperioden.

Det er helt åbenbart, at den overordentligt positive udvikling, der har været i Rungsted Havn A/S, og som har bragt Rungsted Havn A/S frem til en position som landets måske bedste og mest attraktive lystbådehavn, skyldes, at havnen har været veldrevet med fokus på netop investeringsspørgsmål og forretningsmæssig ledelse, som også har taget hensyn til den almennyttige brug af havnen. Havnen har således i de nuværende rammer formået på samme tid at udvikle sig til en stor attraktion for hele regionen samtidig med, at man har bevaret et overordentligt rimeligt prisniveau for så vidt angår bådpladser.

Denne gunstige udvikling kan netop tilskrives det forhold, at Rungsted Havn A/S er drevet i privatretlige selskabsformer med bestemmende kommunal indflydelse. Statsamtet synes ikke at have forholdt sig til denne realitet."

Ved brev af 29. maj 2006 til Hørsholm Kommunalbestyrelse oplyste statsamtmanden for Københavns Amt, at statsamtmanden havde forstået beslutningsprotokollen af 15. maj 2006 således, at kommunalbestyrelsen i overensstemmelse med statsamtmandens udtalelse af 5. maj 2006 havde truffet en beslutning, der ville bringe kommunens bestemmende indflydelse i Rungsted Havn til ophør. Statsamtmanden bemærkede, at dette ville forudsætte, at kommunen ikke gennem bestemmende indflydelse i den erhvervsdrivende fond opnår bestemmende indflydelse i Rungsted Havn A/S.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodede ved brev af 13. juni 2006 statsamtmanden for Københavns Amt om en udtalelse om sagen til brug for ministeriets vurdering af, hvorvidt der var grundlag for, at ministeriet tog sagen op til behandling.

Ved brev af 6. juli 2006 med bilag til Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalte statsamtmanden for Københavns Amt, at statsamtmanden kunne henholde sig til sin udtalelse af 5. maj 2006. Statsamtmanden anførte i anledning af det af Hørsholm Kommunalbestyrelse overfor Indenrigs- og Sundhedsministeriet bl.a.:

"Hertil bemærker statsamtet, at den omstændighed, at Hørsholm Kommunalbestyrelse har udøvet bestemmende indflydelse i Rungsted Havn i en lang årrække efter statsamtets opfattelse ikke i sig selv indebærer, at det kan anses for lovligt.

Endvidere bemærkes, at der efter statsamtets opfattelse ikke er tale om, at Indenrigsministeriet i 1988 indfører en ny retstilstand, som anført af Hørsholm Kommunalbestyrelse. Som statsamtet forstår Indenrigsministeriets skrivelse af 21. december 1988 til et kommunalt fællesskab, som er refereret i statsamtets udtalelse af 5. maj 2005, fastslog ministeriet, hvad der var gældende ret.

Endelig bemærkes, at der efter statsamtets opfattelse ikke i ministeriets nævnte skrivelse af 21. december 1988 eller i øvrigt er belæg for at antage, at det ikke skulle have været hensigten at gribe ind overfor eksisterende selskaber, som anført af Hørsholm Kommunalbestyrelse. Den omstændighed, at det er antaget, at kommunal forsyningsvirksomhed og salg af biprodukter fra kommunal virksomhed kan løses i selskabsform, hvor kommunalbestyrelsen bevarer rådgigheden over opgavevaretagelsen er således efter statsamtets opfattelse ikke ensbetydende hermed.

Herved tilføjes, at § 2 i lov om kommunernes styrelse har sin oprindelse i lov om landskommunernes styrelse af 6. juli 1867 henholdsvis lov om købstadskommunernes styrelse af 26. maj 1868. I lov om landskommunernes styrelse var kompetencen til at handle på sognekommunens vegne tillagt sognerådet, mens den i lov om købstadskommunernes styrelse var tillagt byrådet. I forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 87 og 88 af 25. marts 1933 om købstadskommunernes henholdsvis landskommunernes styrelse fastholdtes det, at kompetencen i forhold til kommunale anliggender lå hos henholdsvis byråd og sogneråd. Den 26. maj 1966 fremsatte indenrigsministeren et lovforslag, som blev udarbejdet af den i 1958 af indenrigsministeren nedsatte kommunallovskommission. I såvel lovforslaget som lovudkastet havde § 2, stk. 1, den ordlyd, som bestemmelsen har i den gældende lov om kommunernes styrelse. Formuleringen af § 2 i lov om kommunernes styrelse ændredes ved lov nr. 220 af 5. april 1989, dog uden ændring af ordlyden af bestemmelsens stk. 1, der i dag lydes som foreslået af Kommunallovskommissionen og vedtaget i den første lov om kommunernes styrelse.

Sammenfattende er den omstændighed, at Hørsholm Kommunalbestyrelse har haft bestemmende indflydelse i Rungsted Havn i en lang årrække efter statsamtets opfattelse uden betydning i forhold til det spørgsmål, som statsamtet den 5. maj 2006 har udtalt sig om, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt det er lovligt, at kommunen aktuelt har bestemmende indflydelse i havnen."

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

1. Tilsynet med kommunerne varetages pr. 1. januar 2007 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende. Det er således Statsforvaltningen Hovedstaden, der fører tilsyn med Hørsholm Kommune, jf. § 47, stk. 1 og 2, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 1060 af 24. oktober 2006).

Det bemærkes, at tilsynet med kommunerne før den 1. januar 2007 blev varetaget af de fem tilsynsførende statsamtmand. Det var således statsamtmanden for Københavns Amt, der varetog tilsynet med Hørsholm Kommune, jf. § 47, stk. 1 og 2, i den dagældende lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for statsforvaltningerne, herunder Statsforvaltningen Hovedstaden. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen – eller statsamtmanden i en sag, som statsforvaltningen har overta-

get pr. 1. januar 2007 – har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

2. Det er efter uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) en betingelse for kommunal deltagelse i en privatretlig organisationsform, f.eks. et aktieselskab, at selskabet udelukkende varetager opgaver, som de deltagende kommuner selv kan varetage. Kommunen kan således ikke udvide sit lovlige opgaveområde ved at deltage i et aktieselskab. Betingelsen indebærer, at en kommune er afskåret fra at deltage i selskaber, som f.eks. aktieselskaber, der har et erhvervsøkonomisk formål, idet kommuner ikke må drive virksomhed med henblik på at opnå en fortjeneste. Sikring heraf kan i praksis ske ved, at der i vedtægterne indføres en bestemmelse om, at der ikke kan udbetales højere udbytte, end hvad der svarer til almindelig forretning af den indskudte kapital.

Det er endvidere normalt en betingelse, at én kommune ikke har bestemmende indflydelse i selskabet, jf. pkt. 3.

Det tilføjes, at en kommunalbestyrelse efter § 68 a i lov om kommuners styrelse kan udpege medlemmer af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v., der delvist eller udelukkende varetager opgaver, som kommunen ikke selv kan løse, såfremt kommunen har en interesse i den virksomhed, der udøves af selskabet m.v. Kommunalbestyrelsen må efter bestemmelsen ikke udpege flertallet i en sådan bestyrelse.

Det antages i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan yde tilskud til sports- og idrætsaktiviteter, herunder til etablering og drift af lystbådehavne.

Der henvises til Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 110.

En kommune kan i den forbindelse selv stå for aktiviteterne, herunder drift af en lystbådehavn.

Efter en gennemgang af vedtægterne for Rungsted Havn A/S er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at selskabet alene varetager opgaver, som Hørsholm Kommune lovligt selv ville kunne varetage.

Det fremgår ikke af sagen, i hvilket omfang Rungsted Havn A/S udlejer havnepladser til erhvervsfiskere. Det er imidlertid Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at havnens eventuelle begrænsede udlejning af havnepladser til erhvervsfiskere ikke fratager havnen karakter af lystbådehavn.

På den baggrund er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Hørsholm Kommune lovligt kan deltage i Rungsted Havn A/S.

3. Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune må have bestemmende indflydelse i et selskab, der varetager drift af en lystbådehavn, er ikke reguleret i havneloven (lov nr. 326 af 28. maj 1999 som senest ændret ved lov nr. 586 af 24. juni 2005). Loven gælder for havne, der anvendes til erhvervmæssig ekspedition af gods, køretøjer, personer og

landinger af fisk. Mindre havne, som altovervejende anvendes som lystbådehavne, men tillige i begrænset omfang benyttes ved landinger af fisk, samt små jollehavne for bierhvervsfiskere er ikke omfattet af havneloven, bortset fra bestemmelserne i §§ 3, 4 og 15. Der henvises til Folketingstidende, 1998-99, tillæg A, sp. 3654 og 3655.

Idet Rungsted Havn A/S alene varetager opgaver, som en kommune selv kan løse, skal spørgsmålet om, hvorvidt Hørsholm Kommune må have bestemmende indflydelse i selskabet, derfor afgøres efter den kommunale styrelseslovs § 2, stk. 1.

Efter den kommunale styrelseslovs § 2, stk. 1, styres en kommunes anliggender af kommunalbestyrelsen. Lovens bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet særligt er hjemlet i anden lovgivning, jf. § 1, stk. 2. Dette indebærer, at opgaver, som efter lovgivningen skal varetages i kommunalt regi, samt opgaver, som en kommune har valgt selv at varetage, som udgangspunkt skal varetages gennem det i styrelsesloven fastlagte styrelsessystem.

Den kommunale styreform, der er fastlagt i loven og styrelsesvedtægten, indebærer, at der er mulighed for en høj grad af politisk indflydelse – herunder indflydelse fra politiske mindretal – på alle kommunale beslutninger, jf. bl.a. § 11, stk. 1, om ethvert medlems initiativret, § 17, stk. 1, om økonomiudvalgets og de stående udvalgs varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, § 23 om et udvalgsmedlems standsningsret og § 31 a, stk. 3, om borgmesterens indgrebsret.

Kommunal forvaltning er omfattet af offentlighedsloven og forvaltningsloven, og kommuner er i al virksomhed underkastet almindelige offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen, herunder lighedsgrundsætningen og magtfordrejningsgrundsætningen. Offentlighedsloven og forvaltningsloven samt almindelige offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen finder ikke anvendelse på institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag, selvom det måtte være forvaltningsmyndigheder, der ejer institutionen eller har bestemmende indflydelse på denne. Der henvises i den forbindelse til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 99 f.

Den retlige kontrol med de kommunale beslutninger varetages af den kommunale revision, det almindelige kommunale tilsyn, særlige klagemyndigheder og af Folketingets Ombudsmand. En sådan retlig kontrol føres ikke med institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag, selvom det måtte være forvaltningsmyndigheder, der ejer institutionen eller har bestemmende indflydelse på denne.

En kommunalbestyrelse kan derfor normalt ikke udskille en opgave og dertil knyttede kommunale midler i et selvstændigt selskab, f.eks. et aktieselskab, og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen, f.eks. ved at udpege flertallet af medlemmerne i selskabets bestyrelse. Herved ville kommunalbestyrelsen bringe sin virksomhed uden for reglerne i styrelseslovgivningen og den øvrige lovgivning, der gælder for kommunal forvaltning, navnlig offentlighedsloven og forvaltningsloven. Det anførte gælder, uanset om der er tale om opgaver, som kommunalbestyrelsen er pålagt i henhold til lovgivningen, eller opgaver, som kommunalbestyrelsen selv har besluttet at varetage.

En kommune kan således som udgangspunkt ikke have bestemmende indflydelse i et aktieselskab, der varetager drift af en lystbådehavn.

Det antages dog, at der for visse opgavetyper foreligger særlige hensyn, der kan begrunde en opgavevaretagelse i privatretlige organisationsformer, uanset at kommunen bevarer rådigheden over opgavevaretagelsen. Dette er navnlig tilfældet, hvor den pågældende opgave har mindre sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed, eller hvor hensynet til en forretningsmæssig ledelse af opgavevaretagelsen er fremtrædende. Som eksempler på tilfælde, hvor der foreligger sådanne særlige hensyn, der kan begrunde en kommunal virksomhed i selskabsform, kan nævnes forarbejdning og afsætning af biprodukter fra en kommunal virksomhed og udførelse af kommunal forsyningsvirksomhed.

Der henvises til betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor, bilag 2, side 198 ff., Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Christian Schønau, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 9 ff., Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 192 ff., og Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 179, men modsat Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 145 ff., Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, 1994, side 61 ff., og Frederik Gammelgaard, Kommunal erhvervsvirksomhed, 2004, side 177 ff., der forholder sig kritisk til de begrænsninger, der i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis sættes for kommunal deltagelse i privatretlige selskabsdannelser. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 737 f., anfører, at spørgsmålet ikke kan anses for endeligt afklaret.

Den kommunale forsyningsvirksomhed er en modifikation til det udgangspunkt, der gælder efter kommunalfuldmagtsreglerne, hvorefter det ikke er en kommunal opgave at drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed. Formålet med forsyningsvirksomheden har været at opfylde det lokale behov for forbrugsgoder som vand, el, gas, varme, spildevandsafledning og affaldsbortskaffelse mv., dvs. at sikre borgernes interesser som aftagere heraf. Den kommunale forsyningsvirksomhed er blandt andet begrundet med hensynet til brugernes interesse i gennem kommunale virksomheder at sikre kontrol med priser og leveringsbetingelser.

Der henvises til betænkning nr. 1153/1988 om kommunerne og erhvervspolitikken, side 77 ff., betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor, bilag 2, side 212 ff., Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Christian Schønau, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 409 f., Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 130 ff., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 725 ff., og Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 124 ff.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at drift af lystbådehavne ikke kan betragtes som eller sidestilles med kommunal forsyningsvirksomhed. Ministeriet har herved lagt vægt på, at drift af lystbådehavne ikke er en virksomhed, der har til formål at sikre borgernes interesser som aftagere af elementære forbrugsgoder, og at kommunalbestyrelsen – idet den ikke er forpligtet til at forsyne borgerne med denne ydelse – selv kan bestemme, om den ønsker at varetage denne opgave.

Salg af biprodukter fra kommunal virksomhed er en modifikation til det udgangspunkt, der gælder efter kommunalfuldmagtsreglerne, hvorefter en kommune som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksom-

hed. Det er således antaget, at kommuner for at undgå værdispild kan afsætte eventuelle biprodukter fra kommunal virksomhed, der har et andet hovedformål.

Som eksempler på biprodukter fra kommunal virksomhed kan nævnes husflidprodukter fra et kommunalt plejehjems ergoterapi og brænde eller kompost fra en kommunal park.

Der henvises til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 106 ff., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 699 ff., og Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 165 ff.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kan drift af lystbådehavne ikke betragtes som eller sidestilles med kommunal biproduktion. Ministeriet har herved lagt vægt på, at drift af lystbådehavne ikke er et biprodukt fra kommunal virksomhed, men en opgave, som kommunen varetager for at fremme en lovlig kommunal interesse.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse har drift af lystbådehavne den samme sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed som de andre opgaver, kommunalbestyrelsen kan varetage på idræts- og fritidsområdet. Ministeriet finder endvidere ikke, at hensynet til en forretningsmæssig ledelse er fremtrædende ved drift af lystbådehavne på samme måde som ved eksempelvis kommunal biproduktion. Drift af lystbådehavne adskiller sig således heller ikke i denne henseende fra de andre opgaver, kommunalbestyrelsen kan varetage på idræts- og fritidsområdet.

Det er på den baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at den særlige undtagelse fra forbuddet mod bestemmende indflydelse, der gælder for kommunal forsyningsvirksomhed og kommunal biproduktion, ikke kan antages at gælde for drift af lystbådehavne.

Herefter er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Hørsholm Kommunalbestyrelse ikke lovligt kan have bestemmende indflydelse i Rungsted Havn A/S.

Det forhold, at Hørsholm Kommune siden 1923 har udøvet bestemmende indflydelse i Rungsted Havn A/S, kan efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke føre til en anden vurdering, idet kommunen er forpligtet til fremover at overholde den lovgivning, der gælder for kommunens deltagelse i privatretlige organisationsformer, herunder forbuddet mod bestemmende indflydelse. Ministeriets reaktionsmuligheder som den overordnede tilsynsmyndighed i den foreliggende sag er således ikke begrænset heraf.

Spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt de kommunale tilsynsmyndigheder udtrykkeligt måtte have fastslået, hvad der følger af § 2 i lov om kommunernes styrelse – der svarer til bestemmelser herom i ældre lovgivning – er endvidere efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse uden betydning for vurderingen af Hørsholm Kommunes forpligtelse til fremover at overholde den lovgivning, der gælder for kommunens deltagelse i privatretlige organisationsformer.

Det af Hørsholm Kommunalbestyrelse anførte om, at den positive udvikling i Rungsted Havn A/S efter kommunens opfattelse kan tilskrives det forhold, at Rungsted Havn er

drevet af et aktieselskab med bestemmende kommunal indflydelse, kan efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse heller ikke føre til en anden vurdering.

4. Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal anmode om, at Hørsholm Kommunalbestyrelse inden for en frist, der skal fastsættes af Statsforvaltningen Hovedstaden, orienterer statsforvaltningen om, hvad kommunalbestyrelsen vil foretage sig videre i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Statsforvaltningen Hovedstaden og advokat

Med venlig hilsen


Lise Brandi-Hansen