

Kommunernes Landsforening
KL@KL.dk

Dato: 4. juni 2010
Enhed: Kommunaljura
Sagsbeh.: HAE
J.nr.: 2008-3908

Vedrørende spørgsmålet om kommunale selvstyrehavne er omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov

I brev af 27. marts 2008 har Kommunernes Landsforening (KL) rettet henvendelse til Velfærdsministeriet, nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet, med anmodning om ministeriets stillingtagen til, hvorvidt reglerne i den kommunale styrelseslovs § 68 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme finder anvendelse i forbindelse med en kommunal selvstyrehavns salg af fast ejendom tilhørende havnen.

KL anfører, at baggrunden for henvendelsen er, at spørgsmålet giver anledning til tvivl i mange af de kommuner, der har selvstyrehavne, samt at Statsamtet Sønderjylland og Statsforvaltningen Sjælland har afgivet divergerende udtalelser af henholdsvis 27. april 2005 og 2. januar 2008 om spørgsmålet.

Det er KLs opfattelse, at reglen i den kommunale styrelseslovs § 68 efter sin ordlyd alene omfatter ejendom, der er "kommunens". En kommunal selvstyrehavn er imidlertid efter havneloven og lovens forarbejder en selvstændig virksomhed, der må betragtes som et særligt forvaltningssubjekt. Efter KLs opfattelse fører det forhold, at kommunalbestyrelsen er en kommunal selvstyrehavns øverste myndighed, ikke til et andet resultat. KL henviser herved til en samtidig fremsendt kopi af et brev af 15. november 2007 fra Kystdirektoratet til Næstved Havn. Endelig anfører KL, at det forhold, at der efter havnelovens § 6, stk. 2, er hjemmel til, at to eller flere kommunalbestyrelser kan drive selvstyrehavne som kommunale fællesskaber efter den kommunale styrelseslovs § 60, ikke kan begrunde, at selvstyrehavne skulle være omfattet af § 68 i styrelsesloven om udbud. Havnelovens § 6, stk. 2, er efter KLs opfattelse blot udtryk for, at der er hjemmel til at organisere opgaven som et kommunalt fællesskab.

Statsamtet Sønderjylland har i ovennævnte udtalelse af 27. april 2005 anført, at kommunale selvstyrehavne er omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov. I statsamtets udtalelse er blandt andet anført følgende:

"Det er....statsamtets opfattelse, at en kommunal selvstyrehavn, uanset at den drives som en selvstændig virksomhed, ikke kan anses som en selvejende institution eller anden form for i forhold til kommunen selvstændig juridisk person, men derimod må anses som en særlig del af den kommunale forvaltning.

....

Efter statsamtets opfattelse må det følge forudsætningsvis af havnelovens § 6, stk. 2, at en kommunal selvstyrehavn er en (særlig) del af den kommunale forvaltning og som sådan omfattet af udbudsreglerne, hvad enten havnen indgår i et kommunalt fællesskab eller ikke.

...”

Kystdirektoratet har i ovennævnte brev af 15. november 2007 til Næstved Havn blandt andet redegjort for indholdet af bestemmelserne i § 9 i havneloven. Kystdirektoratet har videre anført følgende:

”På grundlag af disse bestemmelser og forarbejderne til loven finder Kystdirektoratet det i overensstemmelse med en kommunal selvstyrehavns status som selvstændig virksomhed, der er forankret i kommunen, at den kommunale selvstyrehavn ejer de arealer, som havnens aktiviteter udøves fra.

Endvidere finder Kystdirektoratet, at kravet om, at havnebestyrelsen skal varetage havnens interesser, forudsætter, at havnebestyrelsen sikrer havnen de bedst mulige af-taler. Ved eventuelt frasalg af arealer må havnebestyrelsen således sikre havnen de bedst mulige vilkår og den bedst opnåelige pris. Dette kan for eksempel sikres gennem offentligt udbud, men der er ikke noget krav herom i havneloven.

Kystdirektoratet har ikke herved taget stilling til, om der er forhold eller regler i anden lovgivning, som forudsætter offentligt udbud ved salg af en kommunal selvstyrehavns arealer.”

I ovennævnte udtalelse af 2. januar 2008 har Statsforvaltningen Sjælland meddelt Næstved Havn, at statsforvaltningen finder, at en kommunal selvstyrehavns salg af arealer tilhørende havnen ikke er omfattet af udbudsbekendtgørelsen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal i den anledning meddele, at det fremgår af den kommunale styrelseslovs § 1, stk. 2, (jf. lovbekendtgørelse 581 af 24. juni 2009), at lovens bestemmelser finder anvendelse på alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen. Bestemmelsen indebærer, at der gælder en almindelig formodning for, at speciallovgivningens regler supplerer, men ikke fortrænger den kommunale styrelseslovs regler. Der kan herved henvises til den kommenterede kommunale styrelseslov, 2010, side 47.

§ 68, stk. 1, i den kommunale styrelseslov har følgende ordlyd:

” Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Indenrigs- og socialministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud.”

Der er med hjemmel i bestemmelsen udstedt bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme.

Lov om havne (jf. lovbekendtgørelse nr. 266 af 11. marts 2009) indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”§ 6. En havn kan organiseres som

- 1) en statshavn,
- 2) en kommunal havn,
- 3) en kommunal selvstyrehavn,
- 4) et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab eller
- 5) en privatretligt organiseret havn, der ikke er omfattet af nr. 4.

Stk. 2. To eller flere kommunalbestyrelser kan drive én eller flere havne som nævnt i stk. 1, nr. 2 eller 3, som et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse. De kommunale tilsynsmyndigheders afgørelse om godkendelse af et kommunalt fællesskab om drift af en eller flere havne træffes efter indhentet udtalelse fra trafikministeren.

Stk. 3. Hvis en eller flere havne drives som et kommunalt fællesskab i henhold til stk. 2, varetager det kommunale fællesskabs bestyrelse de opgaver, der i §§ 8 og 9 varetages af kommunalbestyrelsen.

...

§ 9. En kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, som styres af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor havnen ligger.

Stk. 2. Havnens ledelse varetages af en havnebestyrelse, der vælges af kommunalbestyrelsen.

...

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal efter havnebestyrelsens indstilling godkende bestyrelsesvedtægt og regnskaber samt beslutninger om optagelse af lån og om ansættelse og afskedigelse af havnechef.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen skal ved udøvelsen af deres kompetence varetage havnens interesser. Havnebestyrelsen er over for kommunalbestyrelsen ansvarlig for havnens drift og vedligeholdelse.

Stk. 5. Havnen forestår anlæg og drift af havneinfrastruktur, herunder dækkende værker, kajer, havnebassiner og tilstødende landarealer, og kan yderligere stille kraner, pakhuse og lign. til rådighed med henblik på at betjene skibe, stevedorer, areallejere m.fl.

Stk. 6. Såfremt forholdene i særlige tilfælde tilsiger det, kan trafikministeren efter ansøgning fra kommunalbestyrelsen tillade, at havnen ud over de opgaver, som er nævnt i stk. 5, kan forestå havnerelateret operatørvirksomhed enten selv eller i samarbejde med private virksomheder.

Stk. 7.

Stk. 8. Havnen drives således, at dens indtægter mindst dækker udgifterne. Kommunalbestyrelsen fastsætter de overordnede økonomiske rammer for havnens drift, og havnebestyrelsen disponerer selvstændigt inden for de fastsatte rammer over anlægs- og driftsmidler.

Stk. 9. Havnens daglige administration skal holdes adskilt fra kommunens.

Stk. 10. Havnens midler skal være regnskabsmæssigt adskilt fra kommunens, jf. dog stk. 12, 2. pkt. Havnen skal udarbejde resultatopgørelse og balance efter reglerne i årsregnskabsloven. Regnskabsaflæggelse i øvrigt skal foregå efter principperne i årsregnskabsloven. Revision af havnens regnskaber foretages af en af kommunalbestyrelsen valgt revisor.

..."

I havnelovens § 17, stk. 2, 1. pkt., er endvidere fastsat, at klage over forvaltningen af en kommunal selvstyrehavn indbringes for kommunalbestyrelsen. Hvis havnen drives som et kommunalt fællesskab, indgives klage dog til bestyrelsen for det kommunale fællesskab, jf. havnelovens § 17, stk. 2, 2. pkt. Det følger endvidere af havnelovens § 17, stk. 3, at afgørelser truffet af kommunalbestyrelsen eller bestyrelsen for et kommunalt fællesskab for så vidt angår forhold omfattet af havneloven indbringes for transportministeren.

I forslaget til havneloven (L 161, Folketingstidende 1998-99, till. A, s. 3653) er anført blandt andet følgende i de almindelige bemærkninger:

"Overgår en kommunal selvstyrehavn til en kommunal havn, kommer havnen til at indgå som en del af den kommunale forvaltning uden adskillelse fra kommunens økonomi i øvrigt med de forpligtelser, der følger deraf i henseende til havnen."

I bemærkningerne til havnelovens § 9 (Folketingstidende 1998-99, till. A, s. 3659f) er endvidere anført bl.a. følgende:

"Bestemmelsen tager udgangspunkt i den organisationsform, der i dag kendes som den kommunalt styrede trafikhavn.

Lovforslaget indebærer dog visse justeringer, jf. stk. 2-4, der først og fremmest sigter mod øget konkurrencedygtighed gennem større forretningsorientering af havnevirk-somheden.

Til stk. 1

Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for havnen.

Til stk. 2

Som noget nyt foreslås, at kommunalbestyrelsen får fuld frihed til at sammensætte havnens ledelse. Den kommunale styrelseslovs § 19, stk. 2, hvorefter flertallet af havneudvalgets medlemmer skal være kommunalbestyrelsesmedlemmer, ophæves.

Til stk. 3

Kommunalbestyrelsen godkender vedtægter, regnskab, optagelse af nye lån og ansættelse eller afskedigelse af havnechef efter indstilling fra havnebestyrelsen. Disse beføjelser vil ikke kunne delegeres til havnebestyrelsen.

Derudover er det op til kommunalbestyrelsen at fastlægge omfanget af selvstyret. Den skal således beslutte, om den ønsker at delegerer godkendelse af f.eks. større investeringsplaner, køb og salg af fast ejendom etc.

Kommunalbestyrelsen kan til enhver tid tilbagekalde delegationen.

...

Til stk. 7 [det nuværende stk. 8]

Bestemmelsen præciserer formålet med og indholdet af havnens økonomiske selvsty-re.

Hvis kommunalbestyrelsen vælger selvstyremodellen, forudsættes havnen tildelt pas-sende frihedsgrader til at fungere på et forretningsmæssigt grundlag. Havnens ledelse (havnebestyrelse og havnechef) skal selv i vidt omfang kunne disponere over havnens anlægs- og driftsmidler til formål, som særlig tjener havnens interesser, fastsætte tak-ster og lægge budgetter....

Den gældende lovs forudsætning om, at havnens økonomi skal være adskilt fra kom-munens, opretholdes. Da havnen er forankret i kommunen, vil kommunen dog som hid-til hæfte for lån, som havnen ikke måtte kunne tilbagebetale.

Havnen skal være selvfinansierende over tid og således i det mindste hvile i sig selv.
..."

Den nuværende affattelse af bestemmelserne i havnelovens § 9, stk. 8, 2. pkt. og stk. 9, stammer fra lov nr. 1221 af 27. december 2003. Det hidtidige § 9, stk. 8, blev herved til § 9, stk. 9 (nu § 9, stk. 10). I bemærkningerne hertil (L 46, Folketingstidende 2003-04, till. A, s. 1544), er blandt andet anført følgen-de:

"Da de gældende bestemmelser om kommunale selvstyrehavne har givet anledning til nogen tvivl, foretages der visse ændringer i havnelovens § 9 for at understrege den kommunale selvstyrehavns bestyrelses selvstændighed i forhold til kommunalbestyrel-sen.

Det skal understreges, at der ikke med de foreslåede ændringer er lagt op til substantielle ændringer i strukturen for de kommunale selvstyrehavne i forhold til det med havneloven fra 1999 oprindeligt tiltænkte.

Baggrunden for bestemmelsen i havnelovens § 9 var, at havnen som selvstyrehavn i højere grad skulle kunne agere på kommercielle vilkår. Med ændringen i forslagets § 1, nr. 3, er det hensigten klart at fastslå, at havnebestyrelsen kan handle selvstændigt inden for de overordnede rammer, som kommunalbestyrelsen fastlægger.

Det fremgår af den nuværende § 9, stk. 7, [nuværende § 9, stk. 8] at havnebestyrelsen kan disponere selvstændigt over anlægs- og driftsmidler til formål, der tjener havnens interesser. Imidlertid fremgår det ligeledes af § 9, stk. 4, at både havnebestyrelsen og kommunalbestyrelsen i deres dispositioner alene må varetage havnens interesser, og derfor har henvisningen til »havnens interesser« i stk. 7 givet anledning til tvivl om, hvorvidt der lå en yderligere begrænsning heri. En sådan begrænsning har imidlertid ikke været hensigten med loven, hvorfor ordlyden af bestemmelsen i stk. 7 [nuværende § 9, stk. 8] ændres med forslagets § 1, nr. 4.

Således disponerer havnens ledelse fortsat frit over havnens midler i overensstemmelse med de overordnede rammer som kommunalbestyrelsen har fastlagt.

Der indsættes med § 1, nr. 5, et nyt stk. 8 [nuværende § 9, stk. 9] for at understrege, at havnen skal have en selvstændig administration til varetagelsen af de daglige opgaver vedrørende havnens drift. Sigtet med bestemmelsen er at understrege, at også i forbindelse med administrationen af havnen skal der handles i havnens interesser.

Baggrunden for bestemmelsen er, at der har været sager, hvor det har været vanskeligt at afgøre, om beslutningstageren har været havneadministrationen eller kommunens tekniske forvaltning, hermed har der været en risiko for, at der er blevet varetaget usaglige hensyn i forbindelse med en beslutning.”

I forbindelse med ændringen af havneloven ved lov nr. 586 af 24. juni 2005 blev § 9, stk. 7-9, til § 9, stk. 8-10.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i anledning af nærværende sag rettet henvendelse til Transportministeriet, tidligere Trafikministeriet, som vedrørende spørgsmålet om ejerskabet til en kommunal selvstyrehavns arealer har henvist til Trafikministeriets udtalelse af 20. december 2005 til Esbjerg Havn vedrørende den retlige status for kommunale selvstyrehavne. I udtalelsen er blandt andet anført følgende:

”I lovbemærkningerne til § 9, stk. 7, [nu § 9, stk. 8] er det supplerende anført, at havnen forudsættes tildelt passende frihedsgrader til at fungere på et forretningsmæssigt grundlag.

Desuden er det anført, at den gældende lovs grundsætning om, at havnens økonomi skal være adskilt fra kommunens, opretholdes, at havnen er forankret i kommunen, samt at havnen skal være selvfinansierende over tid og således i det mindste hvile i sig selv.

Som konsekvens af at en kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, fastsætter § 9, stk. 8, [det nuværende § 9, stk. 10] at havnens regnskabsmidler skal være regnskabsmæssigt adskilt fra kommunens, og at regnskabsaflæggelse skal foregå efter principperne i årsregnskabsloven.

På grundlag af disse bestemmelser, herunder forarbejderne til loven, finder Trafikministeriet det i overensstemmelse med den kommunale selvstyrehavns status som selv-

stændig virksomhed, der er forankret i kommunen, at den kommunale selvstyrehavn ejer de landarealer, som havneaktiviteterne udøves fra, og som er et væsentligt grundlag for havnens drift, samt at den kommunale selvstyrehavn ligeledes, registreres som ejer af havnens skibe.

...”

I afgørelsen af, hvorvidt § 68 i den kommunale styrelseslov også omfatter kommunale selvstyrehavne, må der efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse lægges vægt på, at reglerne i den kommunale styrelseslov om udbudspligt omfatter salg af ”kommunens” faste ejendomme. For at fast ejendom kan anses for omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov, må dette efter ministeriets opfattelse forudsætte, at kommunen, for eksempel i tinglysningsmæssig henseende, er registreret som ejer af den pågældende ejendom, medmindre der er faste holdepunkter for at antage, at § 68 alligevel finder anvendelse.

En kommunal selvstyrehavn skal registreres som ejer af fast ejendom, hvorfra en kommunal selvstyrehavns aktiviteter udøves, jf. Trafikministeriets ovennævnte udtalelse af 20. december 2005, og kommunen ejer således ikke sådan fast ejendom. En kommunal selvstyrehavn er derfor som udgangspunkt ikke omfattet af reglerne om udbud i den kommunale styrelseslovs § 68.

Spørgsmålet er, om det forhold, at kommunalbestyrelsen har en række styringsmæssige beføjelser over for havnen, indebærer, at salg af havnens faste ejendomme alligevel er omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov.

Det følger således af havnelovens § 9, stk. 1, at en kommunal selvstyrehavn styres af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor havnen ligger, og af bemærkningerne hertil, at kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for havnen. Endvidere peger det anførte i bemærkningerne til havnelovens § 9, stk. 3, hvorefter kommunalbestyrelsen selv beslutter, om den ønsker at delegerede godkendelse af for eksempel køb og salg af fast ejendom til havnebestyrelsen, i retning af, at § 68 om udbud af kommunens faste ejendomme finder anvendelse, i hvert fald for så vidt angår beslutninger om salg af fast ejendom, som ikke er delegeret til havnebestyrelsen. Hertil kommer det anførte i bemærkningerne til § 9, stk. 8, om, at kommunen hæfter for lån, som havnen ikke måtte kunne tilbagebetale.

Det følger dog samtidigt af havnelovens § 9, stk. 1 og 9, at en kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed med en selvstændig administration, der varetager de daglige opgaver vedrørende havnens drift. En kommunal selvstyrehavn, herunder havnebestyrelsen, er således ikke en del af den almindelige kommunale forvaltning. Dette er tydeliggjort i forbindelse med ændringen i 2003 af havnelovens § 9, som indebærer, at havnens daglige administration skal holdes adskilt fra kommunens, jf. havnelovens § 9, stk. 9. Dertil kommer, at havnens midler skal være regnskabsmæssigt adskilt fra kommunens, jf. havnelovens § 9, stk. 10.

Endvidere må det lægges til grund, at havnelovens § 9, stk. 8, hvorefter havnebestyrelsen inden for de fastsatte rammer selvstændigt disponerer over havnens anlægsmidler, også omfatter fast ejendom.

Det kan på baggrund af ovenstående efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse således give anledning til nogen tvivl, hvorvidt en kommunal selvstyrehavn er omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder imidlertid på baggrund af de rammer, som er fastlagt i havneloven for selvstyrehavne, jf. ovenfor, og Trafikministeriets ovennævnte udtalelse ikke fuldt grundlag for at antage, at selvstyrehavne er omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov.

Det bemærkes herved, at ovenstående efter ministeriets opfattelse ikke er til hinder for, at kommunalbestyrelsen beslutter, at fast ejendom, som tilhører en kommunal selvstyrehavn, skal udbydes, under forudsætning af, at kommunalbestyrelsen herved varetager havnens interesser, jf. havnelovens § 9, stk. 4. Det følger af ovenstående, at et sådant udbud imidlertid ikke er omfattet af reglerne om udbud af kommunens faste ejendomme.

For så vidt angår betydningen af det forhold, at en kommunal selvstyrehavn kan organiseres som et kommunalt fællesskab, bemærkes følgende:

Efter havnelovens § 6, stk. 2, kan to eller flere kommunalbestyrelser drive kommunale havne, jf. § 6, stk. 1, nr. 2, eller selvstyrehavne, jf. § 6, stk. 1, nr. 3, som et kommunalt fællesskab efter § 60 i den kommunale styrelseslov. De konkrete rammer for kommunale fællesskaber, der omfatter virksomhed efter havnelovens § 6, stk. 1, nr. 2 eller 3, godkendes af de kommunale tilsynsmyndigheder efter indhentet udtalelse fra transportministeren, jf. havnelovens § 6, stk. 2, 2. pkt.

§ 68 i den kommunale styrelseslov om offentligt udbud omfatter som udgangspunkt kommunale fællesskaber, jf. den kommenterede kommunale styrelseslov, 2010, side 619. Det forhold, at en kommunal selvstyrehavn kan organiseres som et kommunalt fællesskab, jf. havnelovens § 6, stk. 2, indebærer imidlertid efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke i sig selv, at et sådant kommunalt fællesskab er omfattet af reglerne om offentligt udbud i den kommunale styrelseslovs § 68. Det afgørende må således være, hvorvidt den pågældende havnevirksomhed, som organiseres i fællesskabsformen, i sig selv er omfattet af § 68. Der kan dog være fastsat anden bestemmelse herom i vedtægterne for det pågældende kommunale fællesskab.

For så vidt angår kommunale havne, jf. § 6, stk. 1, nr. 2, i havneloven er disse utvivlsomt en del af den almindelige kommunale forvaltning, og de er således omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov. Kommunale havne, der er organiserede som kommunale fællesskaber, er derfor ligeledes omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov. Der kan dog være fastsat anden bestemmelse herom i vedtægterne for det pågældende kommunale fællesskab.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har sendt kopi af dette brev til Transportministeriet, Statsforvaltningen Syddanmark og Statsforvaltningen Sjælland.

Med venlig hilsen

Christian Vigh