

## Statsforvaltningens brev til en advokat

Dato: 10-02-2017

### Henvendelse vedrørende Halsnæs Kommunes mulighed for at stille garanti for Hundested Havn I/S

Tilsynet

Du har som repræsentant for Halsnæs Kommune og Hundested Havn I/S den 18. juni 2015 rettet henvendelse til Statsforvaltningen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

Statsforvaltningen  
Storetorv 10  
6200 Aabenraa

Henvendelsen omhandler spørgsmålet om, hvorvidt Halsnæs Kommune i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne vil kunne stille garanti for Hundested Havn I/S's optagelse af lån i Kommunekredit.

Sagsnummer.: 2015 - 39581

**SAGSBEHANDLER:**

Lise Riddersholm Husted

### Resumé

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at Halsnæs Kommune ikke i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne kan stille den omhandlede garanti.

Telefon: 7256 7000  
EAN-Nr. 5798000362222  
skriv til os via borger.dk  
[www.statsforvaltningen.dk](http://www.statsforvaltningen.dk)

Det skyldes, at havnen – der er en privat havn – foruden en række opgaver, som en kommunal havn og en kommunal selvstyrehavn kan udføre i henhold til havnelovens § 6 a, stk. 1, og § 9, stk. 5, også varetager erhvervsmæssige opgaver omfattet af havnelovens § 9, stk. 6, nr. 2, og som en kommunal selvstyrehavn i givet fald alene kunne varetage i selskabsform.

ÅBNINGS- OG TELEFONTIDER  
findes på  
[www.statsforvaltningen.dk/kontakt](http://www.statsforvaltningen.dk/kontakt)

Det er i kommunal tilsynspraksis lagt til grund, at der ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til, at en kommune kan stille garanti i forhold sådanne erhvervsmæssige opgaver.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Statsforvaltningens opfattelse.

### Sagens baggrund

Du har som repræsentant for Halsnæs Kommune og Hundested Havn I/S den 18. juni 2015 rettet henvendelse til Statsforvaltningen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

Henvendelsen omhandler spørgsmålet om, hvorvidt Halsnæs Kommune i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne vil kunne stille garanti for Hundested Havn I/S's optagelse af lån i Kommunekredit. Du har henvist til et vedlagt svar af 16. juni 2015 fra Økonomi- og Indenrigsministeriet på din henvendelse til ministeriet vedrørende dette spørgsmål.

Det bemærkes, at Statsforvaltningen den 16. juni 2015 fra ministeriet – foruden ministeriets brev af samme dato – modtog kopi af din henvendelse med bilag til ministeriet.

De faktuelle omstændigheder omkring lånoptagelsen er gengivet i ministeriets brev, hvoraf fremgår følgende:

”Det er anført, at låneformålet er omlægning af eksisterende anlægslån optaget af Hundested Havn I/S i Handelsbanken på ca. 54 mio. kr. til finansiering af anlægsaktiver vedrørende udvidelsen af Hundested Havn tilendebragt i 2009. Det er i et brev af 9. januar 2015 til KommuneKredit, som er vedlagt brevet af 6. marts 2015, anført, at formålet med låneansøgningen er dækning af bl.a. følgende anlægsaktiver:

”Der er etableret nye stålsponsvægge med ca. 700 lbm. anløbskaj til større fragtskibe, færger og krydstogtskibe. Der er opfyldt 70.000 kvm. baglandsareal til pakhuse, modtagefaciliteter og oplagsplads til gods.

Uddybning af havnebassinerne har medført, at skibe med væsentlig større dybgang kan anløbe havnen.

En ny lystbådehavn med 150 bådepladser og diverse servicefaciliteter, herunder offentlige handicapvenlige bade- og toiletfaciliteter og rekreative områder for alle havnens brugere.

Byggefelter til maritime servicevirksomheder og foreninger.

Servicekaj med trailerrampe til isætning af mindre både, kanoer og kajaker. Overnatning i specialbyggede shelters og p-plads til autocampere.

Fiskerihavnen er udvidet med et kølerum til opbevaring af friskfanget fisk, hal til reparation af trawl og net, samt en ny kaj til losning af blåmuslinger.

...

Lånet vil yderligere styrke havnens vækst og udvikling, som varetages i tæt dialog med havnens samarbejdspartnere. Ligeledes vil det styrke havnens likviditet og forbedre evnen til at medvirke i nye innovative og jobskabende projekter og ny vækst i Halsnæs Kommune.” ”

Af ministeriets brev fremgår, at ministeriet af Transportministeriet har fået oplyst, at havnen er ejet af 160 interessenter fra Hundested, og at havnen således ikke er ejet af kommunen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ikke taget stilling til den konkrete sag, men har vejledt om, at det tilkommer Statsforvaltningen i en konkret sag at tage stilling til spørgsmål om, hvorvidt en kommunes dispositioner er eller vil være lovlige. Videre har ministeriet i brevet generelt vejledende oplyst følgende:

”Spørgsmålet om kommunal garantistillelse kan være reguleret enten i den skrevne lovgivning eller i almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Hvis der ikke er hjemmel i den skrevne lovgivning til at varetage en opgave, og lovgivningen ej heller er til hinder herfor, kan der være hjemmel til opgavevaretagelsen i kommunalfuldmagtsregler. Hvis et spørgsmål er reguleret i den skrevne lovgivning, skal det således ikke (tillige) vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Hvis en kommune har hjemmel i lovgivningen – den skrevne lovgivning eller kommunalfuldmagtsreglerne – til selv at varetage en opgave, vil den efter kommunalfuldmagtsreglerne på visse betingelser kunne stille garanti for, at en privat virksomhed el.lign. varetager opgaven.

Hvis den private virksomhed også varetager ikke-kommunale opgaver, er det dog en betingelse, at kommunen sikrer sig, at den kommunale støtte alene ydes til varetagelse af den kommunale opgave. Hvis en privat virksomhed varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver, kan kommunen ikke yde støtte, f.eks. i form af garanti, til anlæg af virksomheden. Det skyldes, at det ikke er muligt at øremærke støtten således, at den kun kommer den kommunale opgavevaretagelse til gode.

Det bemærkes, at det antages efter kommunalfuldmagtsreglerne, at kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel må drive handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed. Det er således en grundlæggende regel, at en kommune ikke må drive virksomhed med fortjeneste for øje. Dette indebærer efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det forudsætter hjemmel i den skrevne lovgivning, for at en kommune kan varetage opgaver på markedsvilkår/kommercielle vilkår og kan stille garanti for sådanne opgaver.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets praksis vil der kunne være hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at stille garanti for en privat havn under forudsætning af, at de opgaver, der bliver varetaget i havnen, er opgaver, som kommunen/en kommunal selvstyrehavn selv kunne varetage som kommunal havn eller som kommunal selvstyrehavn efter reglerne i lov om havne (jf. lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012) og/eller med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler om lystbådehavne.

En vurdering af lovligheden af en eventuel garantistillelse forudsætter derfor, at det afklares, hvorvidt de opgaver, som den private havn varetager, er opgaver, som kommunen/en kommunal selvstyrehavn selv ville kunne varetage efter § 8 eller § 9, jf. § 6 a, stk. 1, og § 9, stk. 5, i lov om havne (jf. lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012) og/eller med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler om lystbådehavne. Opmærksomheden henledes på det ovenfor anførte om, at i det omfang havnen varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver, kan kommunen ikke stille garanti for anlæg, idet garantien ikke vil kunne øremærkes til kun at komme den kommunale opgavevaretagelse til gode.

Det bemærkes videre, at Økonomi- og Indenrigsministeriet i sin praksis har lagt til grund, at der ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til, at en kommune kan stille garanti i forhold til de erhvervsmæssige opgaver, som en kommunal havn eller en kommunal selvstyrehavn vil kunne varetage i selskabsform, jf. havnelovens § 6 a, stk. 2 og 3, og § 9, stk. 6-9, i lov om havne.

Det følger af ovenstående, at spørgsmålet om, hvorvidt Halsnæs Kommune lovligt kan stille garanti for Hundested Havn I/S, navnlig beror på en fortolkning af lov om havne. Det tilkommer Transportministeriet, hvorunder lov om havne henhører, at foretage denne fortolkning.

...”

Statsforvaltningen har ved brev af 8. september 2015 anmodet det daværende Transport- og Bygningsministerium om en udtalelse om, hvorvidt de opgaver, som Hundested Havn I/S varetager, er opgaver, som kommunen selv kunne have varetaget efter § 8 eller § 9, jf. § 6 a, stk. 1, og § 9, stk. 5, i lov om havne.

Det daværende Transport- og Bygningsministerium er ved brev af 23. februar 2016 vendt tilbage overfor Statsforvaltningen. Af ministeriets udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”Hundested Havn I/S er en privatretligt organiseret havn jf. havnelovens § 6, stk. 1 nr. 5.

Ifølge havnelovens § 6 a, stk.1, kan en havn uanset organisationsform:

- 1) forestå drift og anlæg af havneinfrastruktur, herunder af dækkende værker, kajer og havnebassiner,
- 2) udleje arealer og eksisterende bygninger på havnen til private virksomheder på markedsvilkår og
- 3) indgå i samarbejde med andre havne om drift og udvikling af havnens infrastruktur, bygninger og faciliteter og om indkøb af varer og tjenesteydelser.

En havn organiseret som en kommunal selvstyrehavn kan derudover stille kraner, pakhuse og lign. til rådighed med henblik på at betjene skibe, stevedorer, areallejere m.fl., jf. havnelovens § 9, stk. 5.

Transport- og Bygningsministeriet v/Trafik- og Byggestyrelsen har på baggrund af henvendelsen fra Statsforvaltningen anmodet Hundested Havn I/S om en beskrivelse af de aktiviteter, havnen udfører, for at kunne vurdere, om aktiviteterne ligger inden for rammerne af henholdsvis § 6 a, stk. 1, og § 9, stk. 5, i havneloven.

Af den tilsendte opgørelse fra Hundested Havn I/S fremgår det, at havnen varetager og udfører følgende aktiviteter:

- Udlejning af arealer til havnerelaterede formål
- Udlejning af bygninger til lager og havnerelaterede butikker og værksteder
- Levering af el og vand til skibe
- Bugser- og isbrydningsassistance i havnebassinerne
- Servicering af areallejere og bådejere
- Håndtering af beddingsanlæg
- Affaldshåndtering med sortering
- Drift- og vedligeholdelse af veje, pladser, bolværker og kajanlæg

På baggrund af den tilsendte opgørelse er det vurderingen, at de aktiviteter, der udføres af Hundested Havn I/S, svarer til de aktiviteter, en kommunal havn og en kommunal selvstyrehavn kan udføre i henhold til havnelovens § 6 a, stk. 1, og § 9, stk. 5. I forhold til bugsering skal det dog bemærkes, at dette i havnelovens forstand er at betragte som en "skibsrelateret hjælpetjeneste", som en selvstyrehavn kun kan udføre, hvis der efter annoncering ikke kan identificeres en privat aktør, der på egen hånd vil udøve aktiviteten jf. havnelovens § 9, stk. 6, nr. 2."

Ministeriet har endelig bemærket, at Hundested Havn I/S' oplysninger må betragtes som et øjebliksbillede af aktivitetsniveauet i havnen, og at Hundested Havn I/S – da den er en privatretlig organiseret havn efter havnelovens § 11 – ikke er begrænset til at udføre aktiviteter, som kan udføres af en kommunal havn eller kommunal selvstyrehavn.

Statsforvaltningen har ved brev af 3. marts 2016 fremsendt det daværende Transport- og Bygningsministeriums ovennævnte udtalelse til dig med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

Du har den 6. april 2016 – i relation til den særlige aktivitet – bugsering – som er specifikt behandlet i Transport- og Bygningsministeriets hørings svar, telefonisk oplyst, at der er tale om en enkelt bugseringsbåd.

#### **Statsforvaltningens kompetence**

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Statsforvaltningen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Statsforvaltningen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition, det vil sige en forhåndsudtalelse.

#### **Statsforvaltningens udtalelse**

Havelovens § 6, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012 med senere ændringer) lyder sådan:

"§ 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."

Statsforvaltningen lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at Hundested Havn I/S er en privatretligt organiseret havn, jf. havnelovens § 6, stk. 1, nr. 5.

De generelle rammer for en kommunes adgang til efter kommunalfuldmagtsreglerne at stille garanti for en privatretligt organiseret havn er nærmere beskrevet i Økonomi- og Indenrigsministeriets ovenfor citerede brev af 16. juni 2015 til dig, hvortil henvises.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er antaget, at havneloven ikke udtømmende regulerer en kommunes adgang til at yde garanti til en privatretligt organiseret havn, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 8. oktober 2013 til Ærø Kommune.

Som det fremgår af Økonomi- og Indenrigsministeriets ovenfor citerede brev til dig, vil der efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis kunne være hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at stille garanti for en privat havn under forudsætning af, at de opgaver, der bliver varetaget i havnen, er opgaver, som kommunen/en kommunal selvstyrehavn selv kunne varetage som kommunal havn eller som kommunal selvstyrehavn efter reglerne i lov om havne og/eller med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler om lystbådehavne.

Som det videre fremgår af ministeriets brev til dig, er det i ministeriets praksis lagt til grund, at der ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til, at en kommune kan stille garanti i forhold til de erhvervs-mæssige opgaver, som en kommunal havn eller en kommunal selvstyrehavn vil kunne varetage i selskabsform, jf. havnelovens § 6 a, stk. 2 og 3, og § 9, stk. 6-9, i lov om havne.

Havnelovens § 6a, stk. 1, lyder sådan:

”§ 6 a. En havn kan uanset organisationsform

- 1) forestå drift og anlæg af havneinfrastruktur, herunder af dækkende værker, kajer og havnebassiner,
- 2) udleje arealer og eksisterende bygninger på havnen til private virksomheder på markedsvilkår og
- 3) indgå i samarbejde med andre havne om drift og udvikling af havnens infrastruktur, bygninger og faciliteter og om indkøb af varer og tjenesteydelser.”

Havnelovens § 9, stk. 5, om kommunale selvstyrehavne, lyder sådan:

”Stk. 5. Havnen kan stille kraner, pakhuse og lign. til rådighed med henblik på at betjene skibe, stevedorer, areallejere m.fl.”

Havnelovens § 9, stk. 6, nr. 2, lyder sådan:

”Stk. 6. Den kommunale selvstyrehavn kan i den pågældende havn alene eller i samarbejde med andre

...

- 2) udføre skibsrelaterede hjælpetjenester,

Bestemmelsen i havnelovens § 9, stk. 6, giver en kommunal selvstyrehavn udvidet adgang til at varetage de anførte aktiviteter under forudsætning af, at en række nærmere bestemte betingelser, som er fastsat i lovens § 9, stk. 7-10, er opfyldt.

Det følger af lovens § 9, stk. 11, at udøvelse af aktiviteter som er nævnt i stk. 6, skal udskilles i et selvstændigt skattepligtigt selskab med begrænset ansvar, som drives på markedsvilkår og i overensstemmelse med selskabslovens bestemmelser.

Statsforvaltningen lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at Hundested Havn I/S varetager og udfører de aktiviteter, som er nævnt i Transport- og Bygningsministeriets ovennævnte brev af 23. februar 2016, herunder bugserassistance i havnebassinerne.

Statsforvaltningen har noteret sig, at det er Transport- og Bygningsministeriets vurdering, "at de aktiviteter, der udføres af Hundested Havn I/S, svarer til de aktiviteter, en kommunal havn og en kommunal selvstyrehavn kan udføre i henhold til havnelovens § 6 a, stk. 1, og § 9, stk. 5."

Statsforvaltningen har videre noteret sig, at Transport- og Bygningsministeriet i forhold til bugsering har bemærket, at "dette i havnelovens forstand er at betragte som en "skibsrelateret hjælpetjeneste", som en selvstyrehavn kun kan udføre, hvis der efter annoncering ikke kan identificeres en privat aktør, der på egen hånd vil udøve aktiviteten jf. havnelovens § 9, stk. 6, nr. 2."

Statsforvaltningen lægger på denne baggrund til grund, at Hundested Havn I/S – foruden en række opgaver, som en kommunal havn og en kommunal selvstyrehavn kan udføre i henhold til havnelovens § 6 a, stk. 1, og § 9, stk. 5, varetager opgaver efter havnelovens § 9, stk. 6, nr. 2.

Efter Statsforvaltningens opfattelse er der tale om sådanne erhvervsmæssige opgaver, som en kommunal selvstyrehavn – hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt – i givet fald skal varetage i selskabsform, jf. havnelovens § 9, stk. 11.

Under henvisning til, at det af Økonomi- og Indenrigsministeriet som øverste kommunale tilsynsmyndighed, jf. herved ministeriets ovenfor citerede brev til dig, er lagt til grund, at der ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til, at en kommune kan stille garanti i forhold til de erhvervsmæssige opgaver, som en kommunal selvstyrehavn vil kunne varetage i selskabsform, er det Statsforvaltningens opfattelse, at Halsnæs Kommune ikke i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne vil kunne stille garanti for Hundested Havn I/S's låneoptagelse.

Dette gælder efter Statsforvaltningens opfattelse uanset omfanget af den omhandlede opgave.

Endelig bemærkes, at en garanti - som også nævnt i Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 16. juni 2015 - ikke vil kunne øremærkes til kun at komme den kommunale opgavevaretagelse til gode.

Statsforvaltningen har sendt en kopi af dette brev til Transport- Bygnings- og Boligministeriet.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på [www.statsforvaltningen.dk](http://www.statsforvaltningen.dk).

Med venlig hilsen



Lise Riddersholm Husted