

UDSKRIFT
AF
HØJESTERETS DOMBOG

HØJESTERETS DOM
afsagt tirsdag den 17. august 2004

Sag 246/2002
(1. afdeling)

Københavns Havn A/S

(advokat Jørgen Grønberg og
advokat Michael Rekling)

mod

Trafikministeriet

(kammeradvokat Karsten Hagel-Sørensen)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 13. afdeling den 10. april 2002.

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Hermann, Wendler Pedersen, Torben Melchior, Peter Blok, Per Walsøe, Poul Søgaard, Niels Grubbe, Marianne Højgaard Pedersen og Thomas Rørdam.

Påstande

Appellanten, Københavns Havn A/S, har principalt gentaget sin påstand om, at indstævnte, Trafikministeriet, skal anerkende, at § 1, stk. 3, jf. § 1, stk. 1, i lov nr. 474 af 31. maj 2000 om Københavns Havn A/S, hvorefter Københavns Havn A/S overtager samtlige institutionen Københavns Havns aktiver, det være sig faste ejendomme, løsøre, rettigheder og andet, samt samtlige institutionens passiver og forpligtelser af enhver art, er ugyldig.

Subsidiært har Københavns Havn nedlagt påstand om, at Trafikministeriet skal anerkende, at de nævnte bestemmelser indebærer en tvangsmæssig afståelse af den selvejende institution Købehavns Havns ejendom, jf. grundlovens § 73, stk. 1.

Over for Københavns Havns principale påstand har Trafikministeriet påstået stadfæstelse, mens ministeriet over for havnens subsidiære påstand har påstået principalt afvisning, subsidiært frifindelse.

Over for Trafikministeriets afvisningspåstand har Københavns Havn påstået frifindelse.

Anbringender

Trafikministeriet har til støtte for afvisningspåstanden anført, at Københavns Havns subsidiære påstand har karakter af at anmode Højesteret om et responsum om et retsspørgsmål, uden at det fremgår, hvilke retsvirkninger der er knyttet til en besvarelse af spørgsmålet. Havnen har derfor ikke retlig interesse i en pådømmelse af den subsidiære påstand.

Supplerende sagsfremstilling

Kongeligt reskript af 30. marts 1742 om Havnekommissionen indeholdt bl.a. bestemmelser om Havnekommissionens sammensætning og om, at Havnekommissionen skulle "opagte Havnernes og Kanalernes Gavn og Tarv".

Under Folketingets førstebehandling af lovforslaget vedrørende 1858-loven om bestyrelsen af Københavns Havnevæsen udtalte indenrigsministeren bl.a. (jf. Rigsdagstidende 1858-59, Folketingets Forhandlinger, spalte 2654):

"Nu havde Regjeringen ved at tage denne Sag under Overvejelse tænkt sig, at den blandede Bestyrelse, som havde været til stede, med Hensyn til, at Havnevæsenet var deels et kommunalt, og deels et Regjeringsanliggende, kunde modificeres paa den maade, som var foreslaaet ved det Udkast, der var fremlagt fra Regjeringens Side. At man ikke ganske har kunnet henlægge Havnevæsenet under den kommunale Bestyrelse, har sin Grund i det, jeg allerede har antydnet, og jeg maa ogsaa bemærke, at det vel er saa, at Communalbestyrelsen, ligesom ogsaa Magistraten og Grosserersocietetet, havde meent, at det kunde henlægges under Communen, men at Communalbestyrelsen udtrykkelig har udtalt, at det kun kunde skee under Forudsætning af, at den havde Complet raadighed og Bestemmelsesret med Hensyn til Indtægt og Udgift ved Havnevæsenet; i andet Tilfælde troede de ikke, at det kunde gaae an. Det kunde man ikke indrømme fra Statens Side, og af den Grund har man foreslaaet denne combinerede Bestyrelse, som dog havde en communal Overvægt i sig, idet den skulle bestaae af Borgermesteren og et af Kjøbenhavns Borgerrepræsentanter valgt Medlem samt et Medlem, der skulde udnævnes af Regjeringen."

Ved lov af 17. november 1865 fik Finansministeriet bemyndigelse til på statskassens vegne at overdrage ejendomsretten over bolværkerne ved Københavns toldbodsplass til havnevæsenet i København. Under Folketingets førstebehandling af lovforslaget herom udtalte finansministeren og L.C. Larsen bl.a. (jf. Rigsrådstidende 1865-66, Folketingets Forhandlinger, spalte 229 og 230):

Finansministeren:

"... Med Hensyn til Competencespørgsmaalet skal jeg gjøre opmærksom paa, at Afstaaelsen af en Statseiendom og af en Statsindtægt unægtelig falder ind under Rigsraadets Myndighed. Hvorvidt der fra en anden lovgivende Magts Side ogsaa behøves en Forhandling for at bemyndige Indenrigsministeriet til at tiltræde dette, anseer jeg for mindre klart. Jeg vil imidlertid ikke her udtale mig derom, fordi det ikke foreligger i dette Øieblik, men Sagens fiscale Side, om Statskassen kan afstaae en Deel af sin Eiendom til Communen, vedkommer, som det forekommer mig, Rigsraadet."

L.C. Larsen:

"Jeg troer vist, at det er uden Føie, at der er blevet reist Spørgsmaal, om ikke en anden lovgivende Magt skulde have Indflydelse paa dette Spørgsmaal; thi Talen er om at sælge Noget, som henhører under de Interesser, som Rigsraadet har at varetage. Men naar der er Spørgsmaal om, hvem der sælges til, er det ikke til noget under Kongerigets særlige Finantser henhørende Institut, men derimod til Havnevæsenet under Communen, hvis Budget ikke voteres af Rigsdagen, og som ikke behøver Rigsdagens Samtykke for at erhverve det, der herfra maatte blive solgt til den."

Under Folketingets førstebehandling af lovforslaget vedrørende 1891-loven om anlæg af en frihavn udtalte indenrigsminister Ingerslev forud for det, der er citeret i landsrettens dom (jf. Rigsdagstidende 1890-91, Folketingets Forhandlinger, spalte 1174-1175):

"... Det er ganske rigtigt, at Bestemmelserne om Kjøbenhavns Havn findes i en af Rigsdagen vedtagen Lov af 30te December 1858. Vi behøve slet ikke at undersøge det Spørgsmaal, om der er noget at anke over med Hensyn til Kjøbenhavns Havns Ordning, da Lovgivningsmagten har fundet det rigtigt paa den Maade at ordne Sagen, og det indrømmede det ærede Medlem ogsaa. Nu er jo Forholdet det, at man ikke vilde gøre Kjøbenhavns Havn til en Statshavn, og det kan jeg meget godt forstaa, og man vilde heller ikke gøre den til en rent Kommunal Havn; i øvrigt staar den efter sin Ordning de Kommunale Havne nærmest. Men saa gjorde man den til en Mellemting, for saa vidt man sagde: Kjøbenhavns Havn er saa stor, at den har en særlig Administration ved en Havneforvaltning, der staar direkte under Indenrigsministeren, den skal have et Havneraad, der væsentlig vælges af Kommunalbestyrelsen, og som skal have Indseende med Forvaltningen. I øvrigt har den temmelig betydelige Rettigheder, bl.a., at den indstiller Havneforvaltningens Chef. Nu er det jo ganske vist fra forskellige Sider fremstillet, som om der var en evig Krig mellem Indenrigs-

ministeriet og Havneraadet, fordi et enkelt Medlem af Havneraadet, der altid er i Mindretal, benytter sin Stilling i Rigsdagen til at sige dette; men det er ikke rigtigt. Havneraadet har i al væsentligt været det, som har været toneangivende under Havneforvaltningen, og jeg har haft i saa lang Tid med den Ting at gøre, at jeg nok tror, at der har været en god Bestyrelse af Kjøbenhavns Havn, i alt Fald, for saa vidt angaar de finansielle Resultater.”

Under andenbehandlingen i Folketinget bemærkede indenrigsministeren (jf. Rigsdagstidende 1890-91, Folketingets Forhandlinger, spalte 4507):

”... jeg skal gøre opmærksom paa, at Kjøbenhavns Kommune yder ikke ganske ubetydeligt, den giver fri Jord til Jærnbaneanlæg fra Frihavnen over til Hovedbanegaarden, for saa vidt der er Tale om, at Jord skal afstaas af Kommunen til Anlægget.”

1913-loven om bestyrelsen af Københavns Havnevæsen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 1.

Københavns Handelshavn er en selvejende Institution, der ledes af en Havnebestyrelse.

...

§ 3.

Havnebestyrelsen kan indenfor de ved den til enhver Tid gældende Lovgivning fastsatte Grænser tage Beslutning om alle Havnevæsenet vedrørende Anliggender i Henhold til en af Havnebestyrelsen udarbejdet og af Ministeren for offentlige Arbejder stadfæstet Vedtægt, i hvilken der gives nærmere Bestemmelser om:

- a) Havnebestyrelsens Forretningsorden;
- b) Havnedirektørens Myndigheds- og Virkeområde;
- c) Havneforvaltningens Embeds- og Bestillingsmænd;
- d) Havnebudgettets Affattelse og Regnskabsvæsenets Ordning.

Godkendelse af Ministeren for offentlige Arbejder kræves til Beslutninger om:

- a. Optagelse af Laan;
- b. Udfærdigelse af Ordensreglementer;
- c. Ændringer i de hidtil gældende Afgiftsbestemmelser eller Indførelse af nye Afgifter;
- d. Udvidelse af Havnens Grænser;
- e. Spørgsmaal, hvis Afgørelse har Betydning for Havnens Benyttelse som Orlogshavn eller for Landets Forsvar;
- f. Afhændelse af Vandarealer, Grundarealer, Bolværker eller anden Fast Ejendom, som tilhører Havnen;

- g. Gennemførelsen af saadanne af Havnebestyrelsen vedtagne Foranstaltninger, som af Havnedirektøren i en til Bestyrelsen afgiven skriftlig begrundet Indsigelse erklæres for at staa i Strid med Havnens Interesser.

Spørgsmaal om Omfanget af Havnebestyrelsens Myndighedsomraade i Henhold til de i nærværende Paragraf trufne Bestemmelser afgøres i Tvivlstilfælde af Ministeren for offentlige Arbejder, der til enhver Tid kan forlange sig tilstillet alle til saadanne Spørgsmaals Afgørelse fornødne Oplysninger.

§ 4.

Havnedirektøren, der leder Havnevæsenets Drift i Henhold til den gældende Lovgivning og de af Havnebestyrelsen trufne Bestemmelser, udnævnes og afskediges af Ministeren for offentlige Arbejder efter Indstilling af Havnebestyrelsen ...”

I bemærkningerne til lovforslaget hedder det bl.a. (jf. Rigsdagstidende 1912-13, tillæg A, spalte 3831-3832):

”Der tiltrænges næppe nogen indgaaende Paavisning af, at den saaledes skitse-rede Ordning af Københavns Havnevæsens Bestyrelse i hvert Fald under Nutidens Forhold lider af væsentlige Mangler. Det er i og for sig unaturligt, at en Institution som Havnevæsenet, der er selvstændig Ejer af sin egen Formue og tjener til Fremme af selvstændige Formaal, ikke i det væsentlige er selvstyrende. Det er endvidere ikke blot utidssvarende, men tillige i flere Retninger særdeles uheldigt, at den Forsamling, i hvilken indgaaende og sagkyndige Drøftelser af Havnens Anliggender skulle finde Sted, ikke er i Stand til at tage nogen effektiv Beslutning, men kun er raadgivende; og det er endelig saa at sige en Selvfølge, at naar Selvstyre skal indføres, bør de Erhverv, hvis Tarv Havnen har til Formaal at fremme, og som gennem Afgifterne m.m. betales dens Drift, ogsaa have Indflydelse paa Ledelsen. Paa den anden Side kan der ikke være Tale om at organisere Havnevæsenets Bestyrelse saaledes, at det offentlige og da særlig Statens indflydelse paa denne helt bortfalder. Dette gælder ganske bortset fra den særlige Omstændighed, at Staten endnu i en lang Aarrække er Garant for den ovenomtalte i Anledning af Frihavnens Anlæg optagne Laan. Københavns Havn er, selv om den er selvejende, en offentlig Institution, der ikke alene tjener visse private Erhverv, men hvortil der tillige i stort Omfang er knyttet videregaaende offentlige Samfundsinteresser, som ofte ikke løbe parallelt med Erhvervenes Interesser i snævrere Forstand, og hvis Varetagelse derhos kræver administrative og tekniske forudsætninger, som ikke i Almindelighed kunne ventes fyldestgjorte af de af Erhvervene valgte Repræsentanter. Der maa forbeholdes Statens Myndigheder saa megen styrende, regulerende eller kontrollerende Indflydelse, at der kan skønnes at være betryggende Garanti for, at disse Interesser blive varetagne.

Paa Grundlag af de lige anførte Betragtninger ere de i Lovforslaget indeholdte Regler om en ny Styrelsesform for Havnen udarbejdede.

Herefter foreslaas den fulde Bestyrelsesmyndighed i alle Havnens Anliggender overladt til Havneraadet; og ministeriel Godkendelse af de trufne Beslutninger bliver der kun Spørgsmaal i de i § 3 under a.-e. særlig angivne Tilfælde, i hvilke videregaaende Samfundsinteresser gøre sig saa stærkt gældende, at de formenes altid at burde forelægges for Statens Myndigheder til endelig Afgørelse.”

I Landstingets udvalgs betænkning hedder det bl.a. (jf. Rigsdagstidende 1912-13, tillæg B, spalte 2273-2274):

”... en Ordning, der ikke er tidssvarende for en Institution, der er selvstændig Ejer af sin Formue og tjener til Fremme af selvstændige Formaal, ligesom den paa forskellig Maade kan virke hemmende paa det Initiativ og den Handlekraft, som til Bevarelse og Udvikling af Handel og Skibsfart paa Havnen vil være ønskelig og nødvendig indenfor dennes Administration. I Stedet for den nuværende Ordning tilsigter Lovforslaget at indføre Selvstyre for Havnen, saaledes at der tillægges Havneraadet fuld Bestyrelsesmyndighed i alle Havnens Anliggender, kun med Indskrænkning heri overfor Forhold, hvor videregaaende Samfundsinteresser gør sig gældende ...

Udvalget har ganske kunnet slutte sig til Lovforslagets Hovedformaal, at gøre Københavns Havn selvstyrende ... Naar Udvalget ved sit Ændringsforslag Nr. 1 foreslaar en anden Affattelse af § 1, hvorved Havneraadet faar Navnet Havnebestyrelsen, er dette for at fastslaa det nye Forhold og den nye Myndighed, hvormed Forsamlingen fremtidig virker, ligesom man har fundet det rettest samtidig udtrykkelig at tilkendegive, at Københavns Havn er en selvejende Institution – saaledes som den betegnes i Lovforslagets Bemærkninger – og som saadan udsondret fra Ministeriet for offentlige Arbejders direkte Administration.”

I bemærkningerne til trafikministerens lovforslag vedrørende 2000-loven om Københavns Havn A/S hedder det bl.a. (jf. Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, side 4525-4527):

”7. Forholdet til grundloven

7.1.

Regeringen har vurderet, om en gennemførelse af lovforslaget - nedlæggelse af Københavns Havn og overførsel af dens aktiver og passiver til et statsligt aktieselskab – vil indebære ekspropriation efter grundlovens § 73 i forhold til Københavns Havn.

Det kan i den forbindelse oplyses, at Københavns Havn den 29. november 1999 har udtaget stævning mod trafikministeren med påstand om, at trafikministeren tilpligtes at anerkende, at det ikke ved lov kan bestemmes, at Københavns Havn skal omdannes til et statsligt aktieselskab. Københavns Havn gør i den forbindelse gældende, at Havnens status som en selvejende institution indebærer, at en omdannelse af Københavns Havn til statsligt aktieselskab vil have karakter af ekspropriation.

Regeringens vurdering bygger på Justitsministeriets notat af 10. november 1999 om Københavns Havn retlige stilling, hvortil henvises. Notatets historiske oversigt over havnens styrelsesforhold er baseret på en redegørelse fra Rigsarkivet med titlen »Københavns Havns Forvaltning 1167-1960« og Rigsarkivets supplerende notat af 14. november 1999 om bidrag til Københavns Havn fra statskassen, Københavns Kommune eller private.

Justitsministeriets notat er tidligere blevet fremsendt til Trafikudvalget, Miljø- og Planlægningsudvalget, Finansudvalget og Retsudvalget.

I det følgende beskrives kort de konklusioner, som Justitsministeriet er nået frem til i det ovennævnte notat.

7.2.

Justitsministeriet redegør indledningsvis – på baggrund af retspraksis, lovgivningspraksis og den statsretlige litteratur – for rækkevidden af bestemmelsen om ekspropriation i grundlovens § 73.

Det fremgår bl.a. heraf, at private, selvejende institutioner hører til den kreds af rettighedshavere, der nyder beskyttelse efter grundlovens § 73. Selvejende institutioner med et alment formål nyder dog en ringere beskyttelse end andre private retssubjekter.

Det er ikke alle selvejende institutioner, der er private. Der findes således også statslige institutioner, som er selvejende. Disse institutioner betegnes som »særlige forvaltningssubjekter« (eller »særlige forvaltningsenheder«).

De særlige forvaltningssubjekter hører – i lighed med staten og kommunerne – til den kreds af rettighedshavere, der nyder beskyttelse efter grundlovens § 73. Ønsker f.eks. en kommune at råde over en ejendom, som tilhører et særligt forvaltningssubjekt, skal reglerne i grundlovens § 73 iagttages.

I lovgivningspraksis og i den statsretlige litteratur er det imidlertid lagt til grund, at *lovgivningsmagten* – uden der er tale om ekspropriation – kan gennemføre indgreb i styrelses- og formueforhold m.v. hos en *statslig* institution, der er organiseret som et særligt forvaltningssubjekt (selvejende institution inden for den statslige forvaltning). Dette synspunkt har Højesteret også lagt til grund i sagen om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring, jf. Højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1994, side 29 ff.

Begrundelsen herfor kan i forenklet form udtrykkes således: Lovgivningsmagten bestemmer, om en samfundsopgave skal udføres som led i den almindelige statsforvaltning (f.eks. i et departement eller i en styrelse) eller i en statslig selvejende institution. Om den ene eller den anden organisationsform vælges, bør ikke have nogen betydning for lovgivningsmagtens frihed til at gennemføre en omorganisering. Udføres opgaven i en statslig selvejende institution (et særligt forvaltningssubjekt), kan det derfor ikke afskære lovgivningsmagten fra f.eks. at nedlægge institutionen og overføre opgaven til den almindelige statsforvaltning og institutionens formue til statskassen. En sådan råden fra lovgivningsmagtens side over, hvad der er statens, udgør ikke ekspropriation. Situationen adskiller sig statsretligt set ikke fra den situation, hvor lovgivningsmagten overfører ejendom fra et ministerium til et andet, og hvor der heller ikke er tale om ekspropriation. I begge tilfældet sker der alene en omfordeling inden for statens eget regi.

7.3.

I Justitsministeriets notat behandles herefter spørgsmålet om Københavns Havns retlige status.

Det antages, at Københavns Havn er en selvejende institution. Dette fremgik udtrykkeligt af 1913-lovens § 1 (lov nr. 109 af 29. april 1913 om bestyrelsen af Københavns Havnevæsen), og dette forhold har den gældende lov om Københavns Havn fra 1992 ikke ændret på.

Der kan herom også henvises til Østre Landsrets dom af 12. januar 1993, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1993, side 413 ff, hvor landsretten tog stilling til, om den

gældende lov om Københavns Havn havde ekspropriativ karakter i forhold til havnen.

Østre Landsret fandt, at loven ikke indebar ekspropriation. I dommens præmisser er der herom anført følgende:

»Københavns Havns administration og drift er stedse blevet reguleret af lovgivningsmagten. Ifølge lov nr. 504 af 24. juni 1992 kan havnedriften fortsætte som hidtil. Der er ved loven navnlig fastsat nye regler om bestyrelsens sammensætning. Herudover er det – hovedsageligt i overensstemmelse med havnens hidtidige tilkendegivne målsætning – i formålsbestemmelserne udtrykkeligt anført, at der skal tages planlægningsmæssige hensyn ved udnyttelsen af ledige arealer. Den indtræden i rettigheder og forpligtelser, der er anført i lovens § 2, stk. 1, findes på denne baggrund alene at være udtryk for en navneændring.

Da lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn således ikke hjemler ekspropriative indgreb, tages sagsøgtes frifindelse påstand til følge«.

7.4.

Ved vurderingen af det her rejste spørgsmål om ekspropriation er det derfor – som nævnt i punkt 7.2. ovenfor – afgørende, om Københavns Havn må anses for en statslig selvejende institution – det vil sige et særligt forvaltningssubjekt.

I vurderingen af dette spørgsmål har Justitsministeriet – i overensstemmelse med nyere statsretlig litteratur – bl.a. lagt vægt på havnens oprettelsesgrundlag, hvor havnens midler stammer fra, hvordan havnens overskud og underskud er dækket, hvordan havnens ledelse udpeges, og om havnen har tilknytning til det kommunale selvstyre.

Spørgsmålet er udførligt behandlet i afsnit 4 i Justitsministeriets notat. Konklusionen er her, at havnen må anses for en statslig institution, der er organiseret som et særligt forvaltningssubjekt, dvs. en selvejende institution inden for den statslige forvaltning.

Der er i den forbindelse grund til at fremhæve følgende forhold:

a. Københavns Havn er ikke oprettet som en selvejende institution på grundlag af testamente eller en anden privatretlig disposition.

Tværtimod var det kongen, der havde oprettet den institution, der – i 1858, hvor den første lovregulering af havnevæsenets virksomhed fandt sted – varetog driften af den civile havn i København.

b. Private har ikke – inden den første lovregulering af havnens virksomhed i 1858 – indskudt midler i havnevæsenet på anden måde end gennem brugerbetaling m.v.

Havnens regnskaber fra 1858-1998 viser endvidere bl.a., at havnen ikke i denne periode har modtaget midler fra private, som ikke modsvarede en leveret ydelse fra havnen.

c. Det er lovgivningsmagten (kongen), der altid har bestemt, hvilken selvstændighed havnens ledelse skulle have. Havnens styrende organer har altid været undergivet statslig kontrol. Desuden har havnens ledelse altid været helt eller dog i altovervejende grad udpeget af det offentlige.

d. Havnens virksomhed er stedligt begrænset, men havnen er ikke en del af Københavns Kommune.

Med loven om Københavns Kommune af 1857 blev der åbnet mulighed for, at kongen (indenrigsministeren) henlagde havnevæsenet under Magistraten, men denne mulighed blev ikke udnyttet.

Spørgsmålet om at overføre havnen til kommunen var på ny fremme i forbindelse med den første lovregulering af havnens virksomhed i 1858, men lovgivningsmagten afviste dette. Baggrunden var, at havnevæsenets finansieringsgrundlag talte imod det, og at havnens tilknytning til orlogshavnen »ligefrem medfører, at Regjeringen ikke kan frafalde den Raadighed over Havnens Anliggender, der efter den hidtil bestaaende Lovgivning tilkommer den«.

7.5.

Sammenfattende konkluderer Justitsministeriet, at det efter ministeriets opfattelse må antages, at der ikke vil være tale om ekspropriation efter grundlovens § 73 i forhold til Københavns Havn, hvis lovgivningsmagten foretager indgreb i havnens styrelses- og formueforhold m.v.

Det må således antages, at lovgivningsmagten f.eks. vil kunne nedlægge Københavns Havn som et selvstændigt retssubjekt, således at administrationen af havnen vil kunne overtages af den almindelige statsforvaltning. Lovgivningsmagten vil i den forbindelse kunne overføre havnens formue til statskassen.

Det må endvidere antages, at lovgivningsmagten vil kunne overføre havnens aktiver og passiver til et eller flere offentligt ejede selskaber eller lignende, der fortsætter havnens hidtidige aktiviteter. I den forbindelse vil den del af havnens formue, som det ikke findes nødvendigt at anvende til havnedrift m.v., kunne overføres til statskassen. Det kan ske samtidig med eller efter, at havnens aktiviteter er overtaget af et eller flere offentlige ejede selskaber.

Det tilføjes i notatet, at et eventuelt lovindgreb i Københavns Havns styrelses- og formueforhold m.v. må ske med respekt af de rettigheder, som tilkommer havnens kreditorer m.v.

7.6.

Justitsministeriets konklusion, hvorefter Københavns Havn er et særligt forvaltningssubjekt, der – uden at der foreligger ekspropriation – kan omdannes til et statsligt aktieselskab, svarer til den konklusion, som Justitsministeriet nåede frem til i et notat af 22. februar 1989. Dette notat dannede grundlag for den daværende regerings lovforslag om Københavns Havn A/S og Københavns Havnefront, som er beskrevet i punkt 1 overfor.

I en voldgiftssag mellem Københavns Havn og Ørestadsselskabet I/S har voldgiftsretten, der bestod af 3 højesteretsdommere, i sin kendelse af 8. december 1999, taget stilling til Københavns Havns retlige status.

Sagen drejede sig om, hvorvidt Københavns Havn var berettiget til at betinge sig et vederlag for at meddele et samtykke til, at der gives Ørestadsselskabet tilladelse til opfyldning af visse vandarealer i havnen. Voldgiftsretten fastslog, at Københavns Havn ikke under henvisning til almindelige aftaleretlige regler kan betinge sig et vederlag for at meddele samtykke til opfyldning, som oversteg de faktiske udgifter for de ulemper og tab, der blev påført havnen i forbindelse med opfyldningen af vandarealerne.

Om Københavns Havns retlige status udtalte voldgiftsretten følgende (kendelsen, side 75 ff):

»I hvert fald siden lov nr. 109 af 29. april 1913 om bestyrelsen af Københavns Havnevæsen har Københavns Havn været en selvejende institution, der indtil gennemførelsen af lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn havde til opgave – inden for de grænser, der var angivet i den til enhver tid gældende lovgivning, og i

henhold til det reglement, der var fastsat af Trafikministeriet (tidligere Ministeriet for offentlige arbejder) – at træffe beslutninger om Havnens anliggender. Denne status blev opretholdt ved 1992-loven, der beskriver Havnens formål som dels havnevirk-somhed dels omdannelse af de områder, der ikke længere skal anvendes til havne-formål. Havnen ledes af en bestyrelse på 12 medlemmer, hvoraf de 6, herunder for-manden, vælges af regeringen, 3 af Københavns Kommune, 1 af Handelskammeret og 2 af medarbejderne. På denne baggrund og i øvrigt med støtte i lovens forarbejder må Københavns Havn også efter ikrafttrædelse af 1992 loven – anses for en særlig forvaltningsenhed, der skal udøve sin virksomhed på et sagligt grundlag inden for de rammer, der gælder for offentlige myndigheder. Også den del af Havnens virksom-hed, der består i – efter forretningsmæssige principper – at omdanne de havneområ-der, der ikke længere skal anvendes til havnedrift, skal derfor udøves i overensstem-melse med de formål, der er anført i loven om Københavns Havn... Afviklings- og omdannelsesvirksomheden skal derfor udøves uden hensyn til en løbende virkeliggø-relse af Københavns Kommuneplan og i samarbejde med andre offentlige myndig-heder«.

Som det fremgår, fastslog voldgiftsretten, at Københavns Havn er en »særlig for-valtningsenhed«, der skal udøve sin virksomhed på et sagligt grundlag inden for de rammer, der gælder for offentlige myndigheder.

7.7.

På den anførte baggrund er det regeringens opfattelse, at lovforslaget ikke indebæ-rer ekspropriation i forhold til Københavns Havn.”

Forklaringer

Til brug for Højesteret er der afgivet forklaring af overborgmester og bestyrelsesformand for Københavns Havn Jens Kramer Mikkelsen og af bestyrelsesmedlem Niels Bach.

Højesterets begrundelse og resultat

Højesteret finder ikke grundlag for at afvise Københavns Havns subsidiære påstand.

Som det fremgår af den historiske redegørelse, der er udarbejdet af Rigsarkivet i september 1999, var handelshavnen i Københavns Havn – i det følgende Københavns Havn – i tiden forud for grundloven af 1849 i det hele underlagt statsmagtens (kongens) regulering og forvaltning. Dette gælder med hensyn til havneanlæggets etablering og opretholdelse, her- under opmudring, og med hensyn til indtægter, hvoraf havneaccisen, der blev indført i 1581, var den væsentligste. Den løbende forvaltning blev i 1692 overført fra Københavns Magistrat til en særlig Havnekommission, og samtidig blev havnens aktiver overført til kommissionen. I det kongelige reskript fra 1742 blev kommissionens formål og ledelse fastlagt. Kommissionen blev i 1812 afløst af Administrationen for det Københavnske

Havne- og Opmudringsvæsen, som i 1815 blev afløst af Administrationen for det Københavnske Havnevæsen. På den anførte baggrund må såvel Havnekommissionen som de nævnte senere myndigheder karakteriseres som lokale statslige forvaltningsmyndigheder.

Københavns Havn var allerede på et tidligt tidspunkt anerkendt som et selvstændigt retssubjekt med rets- og handleevne og egen formue. Havnen – der ikke var oprettet på grundlag af testamente eller anden privatretlig disposition – kan imidlertid efter det foran anførte ikke anses at have haft karakter af en privat ("ægte") selvejende institution, men må karakteriseres som en selvejende institution inden for den statslige forvaltning.

Det forhold, at byen København havde væsentlig interesse i Københavns Havns forhold og under hensyn hertil var repræsenteret i havneadministrationen og havde deltaget i havnens udgifter, herunder udgifterne til opmudring, ændrer ikke ved, at Københavns Havn var en statslig institution.

Efter gennemførelsen af grundloven af 1849 blev Københavns Kommunes forhold reguleret ved lov af 4. marts 1857 om Bestyrelsen af Kjøbenhavns kommunale Anliggender. I denne lovs § 1 fik regeringen bemyndigelse til at henlægge havnevæsenets sager under Københavns Magistrat, men denne bemyndigelse blev ikke udnyttet.

I stedet blev havnens forhold reguleret ved lov af 30. december 1858 om Bestyrelsen af Kjøbenhavns Havnevæsen. Efter denne lov skulle Københavns Havn bestyres af et Havneråd og en Havneforvaltning. Repræsentanter udpeget af Københavns Borgerrepræsentation udgjorde flertallet i Havnerådet, men dets kompetence var i det væsentlige alene af rådgivende karakter, således at den afgørende indflydelse på havnens forhold lå hos indenrigsministeren. I det lovudkast, som førte til den vedtagne lov af 1858, og under debatten i Rigsdagen anerkendte indenrigsministeren Københavns Kommunes interesse i havnens forhold, men han understregede samtidig statens interesse og nødvendigheden af, at staten havde den afgørende indflydelse. Disse udtalelser og de udtalelser, som fremkom fra anden side – herunder Orla Lehmanns udtalelse om, at havnen "tilhører sig selv, det vil sige, det er en selvstændig Institution, som staae i et vist selvstændigt Forhold baade til Statsstyrelsen og til den Commune, hvori den ligger" – giver ikke grundlag for at antage, at regeringen eller Rigsdagen havde en anden opfattelse af Københavns Havns retlige status end den,

som fremgår af det foran anførte, nemlig at havnen var en selvejende institution inden for den statslige forvaltning.

Der kan heller ikke udledes noget andet af de forhold og udtalelser, som under sagen er fremdraget fra perioden fra 1858 til fremsættelsen af forslaget til 1913-loven, herunder indenrigsminister Ingerslevs udtalelser under forhandlingerne om lovforslaget vedrørende anlæggelse af Frihavnen.

Ved vedtagelsen af lov nr. 109 af 29. april 1913 om Bestyrelsen af Københavns Havnevæsen var hovedsigtet at gøre havnen selvstyrende i væsentligt omfang og at inddrage erhvervslivet i ledelsen. I lovens § 1 hed det: "Københavns Handelshavn er en selvejende Institution, der ledes af en Havnebestyrelse." Havnebestyrelsen bestod af 16 medlemmer, som repræsenterede staten, Københavns Kommune og erhvervslivet. Efter lovens § 3 skulle vedtægten for bestyrelsen stadfæstes af ministeren for offentlige arbejder, ligesom der krævedes godkendelse fra ministeren til bl.a. beslutninger om optagelse af lån, ændringer i de hidtil gældende afgiftsbestemmelser, udvidelse af havnens grænser, afhændelse af grundarealer og anden fast ejendom samt gennemførelse af "saadanne af Havnebestyrelsen vedtagne Foranstaltninger, som af Havnedirektøren i en til Bestyrelsen afgiven skriftlig begrundet Indsigelse erklæres for at staa i Strid med Havnens Interesser". Havnedirektøren, der skulle lede havnevæsenets drift, skulle udnævnes af ministeren efter indstilling af bestyrelsen, jf. § 4.

I lovforslaget anførtes bl.a.: "Det er i og for sig unaturligt, at en Institution som Havnevæsenet, der er selvstændig Ejer af sin egen Formue og tjener til Fremme af selvstændige Formaal, ikke i det væsentlige er selvstyrende. ... Paa den anden Side kan der ikke være Tale om at organisere Havnevæsenets Bestyrelse saaledes, at det offentliges og da særlig Statens Indflydelse på denne helt bortfalder. ... Københavns Havn er, selv om den er selvejende, en offentlig Institution, der ikke alene tjener visse private Erhverv, men hvortil der tillige i stort Omfang er knyttet videregaaende offentlige Samfundsinteresser...". Bestemmelsen i § 1 om, at havnen er en selvejende institution, blev indføjet under behandlingen af lovforslaget i Landstingets udvalg og var ledsaget af følgende bemærkninger: "... ligesom man har fundet det rettest samtidig udtrykkelig at tilkendegive, at Københavns Havn er en selvejende Institution – saaledes som den betegnes i Lovforslagets Bemærknin-

ger – og som saadan udsondret fra Ministeriet for offentlige Arbejders direkte Administration.”

Bestemmelsen i 1913-lovens § 1 om, at havnen er en selvejende institution, giver ikke i sig selv grundlag for at afgøre, om der hermed tænkes på en selvejende institution af privat karakter – en ”ægte” selvejende institution – eller på en selvejende institution inden for den statslige forvaltning. Lovens indhold i øvrigt, herunder ministerens beføjelser efter lovens § 3, og landstingsudvalgets bemærkninger – ”som saadan udsondret fra Ministeriet for offentlige Arbejders direkte Administration” – taler imidlertid for, at der sigtedes til en selvejende institution inden for den statslige forvaltning. Herfor taler også, at man ikke tilsigtede at ændre havnens retlige status, men alene udtrykkeligt at angive den status, som den også hidtil havde haft. Udtalelserne i lovforslaget og under forhandlingerne om, at havnen var ejer af sin egen formue, er ikke uforenelige med en status som selvejende institution inden for den statslige forvaltning, idet også en sådan institution må siges at have en egen formue adskilt fra statens.

1913-loven og forarbejderne til denne lov giver således ikke grundlag for at fastslå, at det har været hensigten at anerkende Københavns Havn som en privat (”ægte”) selvejende institution.

I forbindelse med gennemførelsen af lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn lagde Folketinget til grund, at denne lov ikke medførte nogen ændring i havnens retlige status i forhold til 1913-loven.

Det må således lægges til grund, at Københavns Havn forud for gennemførelsen af lov nr. 474 af 31. maj 2000 om Københavns Havn A/S var en selvejende institution inden for den statslige forvaltning. Højesteret finder, at dette indebærer, at Københavns Havn vel var et selvstændigt retssubjekt med egen formue, men – netop fordi den indgik i den statslige forvaltning – ikke nød samme beskyttelse som en privat (”ægte”) selvejende institution over for indgreb fra statsmagtens (lovgiverens) side i form af nedlæggelse eller omorganisering.

På denne baggrund finder Højesteret, at Folketinget ikke har tilsidesat grundlovens § 73 ved at vedtage en omorganisering af Københavns Havns forhold, som indebærer, at institutionens aktiver og passiver overtages af et aktieselskab, hvis aktier ejes af staten. Dette gælder, selv om et af formålene med denne omorganisering var at overføre en del af institutionens kapital til statskassen.

Ingen af de påstande, der er nedlagt af Københavns Havn A/S, kan herefter tages til følge, og Højesteret stadfæster derfor dommen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part for landsret eller Højesteret.

--0000--

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Højesteret, den 17. august 2004.



Lisbeth Primdahl Østerby

kontorfuldmægtig