

U.2004.2661H

Omdannelse af Københavns Havn til et statsligt aktieselskab var lovlig.*Forvaltningsret 29.9 - Selskabsret 8 - Statsforfatningsret 31.1 - Søfart 8.3.*

Efter enevældens indførelse i 1660 blev forvaltningen af handelshavnen i Københavns Havn i 1692 overført fra den lokale selvforvaltning (Københavns Magistrat) til en særlig Havnekommission, og samtidig blev havnens aktiver overført til kommissionen, der var underlagt Danske Kancelli og i havnetekniske henseender Admiralitetskollegiet. Kommissionens formål og ledelse blev fastlagt i et kongeligt reskript fra 1742. Den blev i 1812 afløst af Administrationen for det Københavnske Havne- og Opmudringsvæsen, fra 1815 det Københavnske Havnevæsen. Havnen var allerede da anerkendt som et selvstændigt retssubjekt med rets- og handleevne og egen formue. Byen København var repræsenteret i havneadministrationen og havde deltaget i havnens udgifter. Efter gennemførelsen af grundloven af 1849 blev havnen i henhold til en lov af 1858 om Bestyrelsen af Kjøbenhavns Havnevæsen bestyret af et havneråd med rådgivende kompetence, hvis flertal var udpeget af Københavns Borgerrepræsentation, og en havneforvaltning udpeget af indenrigsministeren, der således havde den afgørende indflydelse. Lov nr. 109 af 1913 om Bestyrelsen af Københavns Havnevæsen, der havde som hovedsigte at gøre havnen selvstyrende med erhvervslivet inddraget i ledelsen, fastslog, at havnen var en selvstyrende institution. Lov nr. 504 af 1992 om Københavns Havn medførte ikke nogen ændring i havnens retlige status. Ved lov nr. 474 af 2000 blev den selvejende institution Københavns Havn omdannet til et statsligt aktieselskab ved indskud af samtlige havnens aktiver og passiver. Som led i omdannelsen skulle selskabet betale et stiftertilgodehavende til staten på 750 mio. kr. i 2000, og der sigtedes mod udlodning af yderligere 1 mia. kr. i perioden 2001-04. Københavns Havn anlagde sag mod Trafikministeriet med påstand om, at ministeriet skulle anerkende, at loven var ugyldig, idet havnen var en selvejende institution, som var beskyttet af grundlovens § 73, og at omdannelsen til statsligt aktieselskab derfor var en ekspropriation. Højesteret fastslog, at Københavns Havn, der ikke var oprettet på grundlag af testamente eller anden privatretlig disposition, ikke havde karakter af en privat («ægte») selvejende institution, men måtte karakteriseres som en selvejende institution inden for den statslige forvaltning. Dette indebar, at institutionen 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. Folketinget havde derfor ikke tilsidesat grundlovens § 73 om ekspropriation ved at vedtage en omorganisering af institutionens forhold, som indebar, at dens aktiver og passiver blev overtaget af et statsligt aktieselskab, selv om et af formålene med denne omorganisering var at overføre en del af havnens kapital til statskassen. Højesteret frifandt derfor Trafikministeriet.[1]

H.D. 17. august 2004 i sag 246/2002 (1. afd.)*Københavns Havn A/S (adv. Jørgen Grønborg og adv. Michael Rekling, begge Kbh.)*

mod

*Trafikministeriet (Km.adv. Karsten Hagel-Sørensen, Kbh.).***Østre Landsrets dom 10. april 2002 (13. afd.)**

(Ulla Rubinstein, M. Lerche, Arne Brandt).

Den selvejende institution Københavns Havn blev ved lov nr. 474 af 31. maj 2000 om Københavns Havn A/S, som blev sat i kraft den 1. november 2000, med virkning fra den 1. januar 2000 omdannet til

2662

aktieselskab ved indskud af samtlige den selvejende institutions aktiver og passiver i selskabet. I selskabets vedtægters § 4 a blev optaget bestemmelse om, at selskabet som sagsøger viderefører nærværende retssag, der er anlagt den 30. november 1999 af den selvejende institution Københavns Havn mod Trafikministeriet.

Påstande:

Sagsøger, Københavns Havn A/S, har endeligt nedlagt sålydende påstand:

Sagsøgte, Trafikministeriet, tilpligtes at 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.

Sagsøgeren har herved anført, at Københavns Havn var en selvejende institution, der var selvstændig ejer af sin egen formue, at staten ikke havde ret til at råde over Københavns Havns formue som en ejer, og at der fra statens side over for den selvejende institution Københavns Havn ved den nævnte lovbestemmelse er gennemført en mod grundlovens § 73 stridende konfiskation af institutionens formue.

Sagsøgte, Trafikministeriet, har påstået frifindelse.

Sagsøgte har ikke bestridt, at Københavns Havn A/S er en selvejende institution, men har gjort gældende, at der er tale om en statslig institution.

Sagsfremstilling:

Den 26. november 1999 indgik de partier, der udgjorde den daværende regerings parlamentariske flertal, nemlig Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, aftale om finansloven for 2000. Som et led i aftalen skulle Københavns Havn omdannes til et statsligt aktieselskab, hvorefter selskabet skulle erlægge et stiftertilgodehavende til staten på 750 mio. kr. i 2000 og 250 mio. kr. årligt i perioden 2001-2004, i alt 1,75 mia. kr. Det var for finanslovsaftalen en forudsætning, at der til enhver tid skulle være tilstrækkelige midler i selskabet til at sikre en dynamisk udvikling af havnevirk-somheden.

Den selvejende institution Københavns Havn anlagde derefter sag mod staten v/Trafikministeriet, idet Københavns Havn gjorde gældende, at man var en selvejende institution, der var beskyttet af grundlovens § 73, og at omdannelsen til et statsligt aktieselskab var ekspropriation.

Til grund for lovens vedtagelse forelå udtalelser fra Justitsministeriet, ifølge hvilke Københavns Havn kunne klassificeres som et »særligt forvaltningssubjekt« under staten, selvom havnen var en selvejende institution. Regeringen og Folketingets flertal gik på dette grundlag ud fra, at staten - lovgivningsmagten - kunne råde over havnen som statsejendom. Folketingets mindretal bestred rigtigheden af denne forudsætning.

På Finansministeriets og Trafikministeriets foranledning udarbejdede Rigsarkivet i september 1999 en redegørelse om Københavns Havns forvaltning 1167-1960. Den historiske beskrivelse i nærværende sag er i betydeligt omfang baseret på denne redegørelse.

Københavns civile havns, handelshavnens, forhold blev tidligt knyttet til byen under »byens egne anliggender« og således behandlet i stadsretten af 1443. Borgmestre og råd tog sig også af havnen. Som et magtstratsanliggende sorterede havnevæsenet i København - ligesom købstædernes havnevæsen - under Danske Kancelli (svarende til justits- og indenrigsministerium m.m.).

Kongemagtens interesse for Københavns havn var først og fremmest militær. Fra meget gammel tid var havnen blevet anvendt som flådehavn, og fra omkring 1510 byggedes orlogsskibe på Slotsholmen og senere på Bremerholm, der begge lå på bysiden af havneløbet, ligesom der i midten af 1700-tallet på den anden side af havneløbet blev bygget en stor tørdok, Gammel Dok. De land- og vandområder m.v., som flåden og flådens værft rådede over i Københavns havn og red, var således et kongeligt og umiddelbart statsligt anliggende, som i alle henseender lå uden for den civile havneforvaltnings - Magistratens senere Havnekommissionens og dennes efterfølgende institutioners - myndighedsområde.

For Rigsarkivets fremstilling af Københavns (civile) Havns forvaltningshistorie er det hovedtesen, at der var institutionsmæssig succession fra Københavns Magistrat til Københavns Havnekommission 1692-1812, Administrationen for Det Københavnske Havne- (og Opmudrings-)væsen 1812-1860, Bestyrelsen af Københavns Havnevæsen 1860-1913 og Københavns Havnevæsen 1913 ff.

I midten af 1400-tallet omtales Københavns civile havn ofte som »vor [kongens] havn«. Dette ord betyder ifølge Rigsarkivets fremstilling næppe ejendom i egentlig forstand, men henviser snarere til, at der dengang bestod et statsretligt over-/underordningsforhold, som sprogligt udtryktes med dette possessive pronomen. I den forstand var København - og resten af Danmark - kongens. Når kongen i befalinger til borgmestre og rådmænd talte om »eders« havn, var dette heller ikke udtryk for et ejendomsretligt forhold, men der var tale om at placere ansvaret og tilkendegive det indlysende forhold, at forvaltningen af havnen sortererede under byens borgmestre og rådmænd.

De oprindelige havneanlæg i Københavns havn var meget beskedne og bestod typisk af ladebroer og færgebroer vinkelret ud fra stranden. I midten af 1400-tallet

2663

må bolværker langs stranden og opfyldning bagved være blevet almindeligt, og Christian I pålagde i 1461 grundejerne ved stranden, at »holde og have sit bolværk forfærdiget«.

I kraft af kongens anordningsmyndighed kunne det således pålægges grundejerne at sørge for bolværk, men det store problem for havnen gennem hundreder af år, at der blev ledt sand og kastet affald ud i havnen, var ikke løst dermed. Til opmudring i havnen måtte midler skaffes ad anden vej. I 1581 blev den såkaldte havneaccise indført. Den bestod dels i, at alle tilsejlende skibe skulle betale havnepenge beregnet efter læster (vægtenhed), dels i, at tilsejlende købmænd skulle betale havnepenge af varernes værdi. Havnepengene skulle oppebæres af borgmestre og rådmænd, som skulle anvende dem til at forbedre havnen. Dermed var grunden lagt til handelshavnens væsentligste finansieringsgrundlag i flere hundrede år. Havnen fik ikke oprindelig hele accisen, idet bl.a. også Københavns Kommune fik en del. Accisen var imidlertid havnens største indtægt til 1865. I 1864 afstod kommunen også sin andel af accisen til havnen.

Der var således tidligt en klar sondring mellem styrelsen af orlogshavnen, der var kongens, og styrelsen af handelshavnen, der var et magistratsanliggende, men som statsmagten havde en afgørende indflydelse på.

I Københavns foreløbige privilegier af 1658 blev accisen stadfæstet, og der skulle for fremtiden også betales accise af varer, som solgtes til kronen. Kongens tolder skulle kontrollere, at udgående skibe havde »gjort rigtighed til byen«. Det ved privilegierne indførte råd, de 32 mænd (der var et lokalt råd nærmest som Borgerrepræsentationen i dag), fik i begyndelsen også opgaver i relation til havnen, men flere sagsområder blev i årtierne efter enevældens indførelse i 1660 snart fjernet fra Magistraten og de 32 mænd og henlagt til særlige kommissioner.

I løbet af enevældens første årtier blev Københavns havn således udskilt af den lokale selvforvaltning (Københavns Magistrat og de 32

mænd) og direkte underlagt centraladministrationen. Det skete i flere tempi. Dels havde Københavns Magistrat formodentlig ikke tilstrækkelige økonomiske midler til vedligeholdelse og udbygning, og næppe heller tilstrækkelig administrativ og organisatorisk gennemslagskraft, dels var Københavns havn for vigtig - for kongen og staten, for sømilitæret og for residens - og hovedstadens materielle forsyning - til at kunne overlades til lokal selvforvaltning, sådan som det var tilfældet med købstædernes havne, hvortil Københavns havn i øvrigt henregnedes dengang og senere.

Affald i kanalerne og havnen var fortsat et problem, og i 1680 pålagde Christian V stadens præsident, borgmestre og råd m.fl. at sikre, at enhver privat ejer af bolværker på egen bekostning skulle holde sine fortove rene og vedligeholde sine bolværker, således at man undgik, at der blev kastet affald og udledt sand m.v. i havnen.

I 1692 blev administrationen af Københavns havn definitivt udskilt af Magistratens sagsområde, idet der dog fortsat blev bevaret et element af lokalrepræsentation i direktionen. Havnekassen med kontant beholdning blev overdraget af Magistraten til en særlig havnekommission bestående af kongeligt udnævnte medlemmer. Denne udskillelse af Københavns havn under absolutismens statssystem var ikke ensbetydende med, at havnen blev en »statshavn« efter at have været kommunal. Havnekommissionen var et lokalt administrativt organ sidestillet med Magistraten, og ligesom denne (og som købstædernes magistrater gennem stiftamterne og amterne) var den underlagt Danske Kancelli og - fra 1702 gennem Holmens chefs medlemskab af Havnekommissionen - i havnetekniske henseender underordnet Admiralitetskollegiet.

Havnekommissionen - hvori staden siden 1742 ikke havde haft repræsentanter - blev ophævet i 1812 og erstattet af en ny lokal administrativ myndighed med repræsentanter for Magistraten og de 32 mænd. Allerede i Københavns Havnekommissions første tid, i 1690'erne, havde Havnekommissionen fået en ret selvstændig stilling i forhold til kollegierne, som den synes at have bevaret, til den ophævedes i 1812.

Hvad angik bolværkers vedligeholdelse redegjorde Magistraten i 1679 for, hvem der havde pligt til at holde bolværkerne ved lige. På strækninger, hvor der ikke var privat bebyggelse helt ned til vandet, blev bolværker vedligeholdt af havnekassen. Ved alle kanaler i København var udgangspunktet, at de private ejere lod opsætte og vedligeholde bolværker foran deres fortov. Dette gjaldt også i havnen bag Børsen (nuværende Slotsholmsgade), i havnene på Christianshavn og i Nyhavn. Bolværkerne på Slotsholmen foran slottet fra Højbro forbi Børsen til Knippelsbro samt bolværkerne på Bremerholmssiden, hvor orlogsværftet lå, blev vedligeholdt af kongen. De væsentligste bolværksstrækninger på daværende tidspunkt i den civile havn blev således opsat og vedligeholdt af private. Nærmere bestemmelser om vedligeholdelse af bolværker indgik i en forordning fra 1744, der bl.a. foreskrev, at »enhver, som vil slaae eller forfærdige noget Bolværk« først skulle anmelde dette til havnemesteren af hensyn til ensartet højde m.v. Havnekommissionen kunne om fornødent istandsætte bolværket for ejerens regning.

I 1760 synes det at fremgå, at bolværksstrækningen Ved Stranden på bysiden fra Holmensbro til Højbro og videre til Stormbroen i hovedsagen blev vedligeholdt af Havnekommissionen og dermed af havnens kasse.

Der kunne opkræves afgifter for benyttelse af bolværkerne. En forordning af 12/2 1834 fastsatte

2664

maksimumspriser for brug af havnevæsenets såvel som af privates bolværker i København. Herover blev indgivet klage, og sagen blev behandlet i Roskilde Stænderforsamling. Den kgl. Kommissarius fastslog, at bolværkerne ikke var anlagt for at skaffe en indtægt, men pålagt ejendomme som en byrde. Et flertal i en nedsat komite fandt: »Den hele sag om Bolværkerne er unægteligen et Commune-anliggende«. Kongelig kommissarius (Ørsted) bemærkede, at »Havnevæsenet, der i sin Natur ikke er noget reent Communalanliggende, ikke sorterer

under den almindelige Communalbestyrelse«. Han mente, at »vedkommende Communalautoritets, nemlig Havneadministrationens« forslag til bolværkstakster måtte være det bedste udtryk for, hvad der var rimeligt. Resultatet blev, at der i Anordning om Communalbestyrelsen i København af 1840 blev indsat en bestemmelse om, at Magistraten og borgerrepræsentanterne i forening med Havneadministrationen »bør« ansætte bolværkspengenes størrelse, hvis en ændring blev fornøden.

Det forhold, at der inden for samme sømråde var to helt forskellige havne, nemlig orlogshavnen og handelshavnen, indebar, at der var ressortområder - først og fremmest opmudring og uddybning - hvor flådens interesser i havnen måtte gå forud for den civile havneadministrations mere begrænsede behov. Staten betragtede det som sin opgave at opmudre orlogshavnen, men opmudring af handelshavnen og dermed opretholdelse af tilfredsstillende besejling i handelshavnen ansås for en kommunal opgave, som staten som udgangspunkt ikke burde afholde udgifterne til. Medens pligten til at vedligeholde et bestemt bolværk kunne henføres til en bestemt ejer eller myndighed, måtte opmudringsopgaven praktisk set løses ved et samvirke mellem de to havnes administrationer.

I 1737 blev der indgået overenskomst mellem Søetatens Generalkommissariat og Havnekommissionen, ifølge hvilken søetaten skulle foretage også den opmudring i kanalerne, som udkrævedes til handelshavnens farbarhed. Til gengæld skulle Havnekommissionen dels overdrage sin muddermølle til etaten, dels udrede et årligt bidrag på 800 rigsdaler til staten.

I 1784 mente Havnekommissionen, at staten ikke i tiden siden 1737 havde varetaget opgaven tilfredsstillende i handelshavnen, og hævdede, at der var oparbejdet en kapital på 38.400 rigsdaler med renter hos søetaten til fordel for handelshavnen i forbindelse med Havnekommissionens betalinger og den manglende opmudring.

I 1786 nedsattes en »stadig og vedvarende« Opmudrings-Inspektions-Kommission under Admiralitets- og Kommissariatskollegiets overdirektion til at overtage bestyrelsen af »hele opmudringsvæsenet«.

Ved kgl. resolution af 4. juni 1817 blev det fastslået, at opmudring af havnen var forsømt og utilstrækkelig, og at en betydelig opmudring var uundgåelig nødvendig, hvis ikke skibsfarten skulle lide alt for store hindringer. Det blev på daværende tidspunkt bestemt, at den fornødne indtægt skulle tilvejebringes ved en 10-årig afgift på skibsfarten, der hidtil havde været fritaget for bidrag til kanalernes og løbenes opmudring.

Efter 1827 betalte handelshavnen igen alene det faste bidrag på 800 rigsdaler til staten. Da staten fandt, at dette beløb ikke var tilstrækkeligt, og at ikke ubetydelige udgifter, staten afholdt på kommunens vegne, burde betales af kommunen, blev der i 1840 indgået aftale om, at de samlede opmudringsudgifter skulle deles med 7/10 til staten og 3/10 til kommunen. I relation til spørgsmålet om betaling for opmudringen af handelshavnen blev dette af staten og Københavns Kommune betragtet som et rent kommunalt anliggende, medens opmudring af orlogshavnen fortsat blev betragtet som et statsligt anliggende.

I 1811 oprettedes (ved kgl. resolution) Kanal-, Havne- og Fyrdirektionen, hvorved de forskellige grene af monarkiets havneadministration blev samlet under en overbestyrelse. Dermed forenedes købstædernes havnekommissioner og Københavns Havnekommission og opmudringsvæsen under samme overbestyrelse. I 1812 nedlagdes Københavns Havnekommission og Opmudrings-Inspektions-Kommissionen og blev erstattet af Administrationen for det Københavnske Havne- og Opmudringsvæsen. Opmudringsvæsenet udgik allerede 1815 af havneadministrationen, som herefter betegnedes Administrationen for det Københavnske Havnevæsen, der som anført var en »Communalautoritet«, og der oprettedes en Kommission for Københavns Opmudringsvæsen under Holmens chef, hvilken kommission var statslig. I 1844 bestemtes, at de af kommunalbestyrelsens medlemmer, som havde sæde i havne-

administrationen, måtte tiltræde nævnte kommission i sager vedrørende handels- og fælleshavnen.

I 1816 blev Kanal-, Havne- og Fyrdirektionen ophævet. Dens sager overgik til Generaltoldkammer- og Kommercekollegiet. Ved ministerialreformen i 1848 og ministeriernes endelige ordning overgik Generaltoldkammer- og Kommercekollegiets sager vedrørende havne, herunder Administrationen for det Københavnske Havnevæsen, til Indenrigsministeriet, Kontoret for Kommune- og Næringsager.

I 1840 indførtes en ny forvaltning for København ved anordning angående kommunalbestyrelsen i København. Denne indebar en tættere sammenhæng mellem Havneadministrationen og kommunalbestyrelsen. Anordningen gav bestyrelsen indseende, høringsret og mulighed for økonomisk koordination i forhold til bl.a. havnevæsenet, men i den sidste ende lå afgørelsen også her under den sene og såkaldte opinionsstyrede enevælde - hos kongen (og kollegierne).

2665

I tiden omkring udstedelse af grundloven af 1849 havde en kommission overvejet visse af havnens forhold, nemlig dels spørgsmålet om, hvilke arbejder der skulle gennemføres i havnen samt finansieringen af disse, dels spørgsmålet om, hvorledes »det herværende Havnevæsen antages for Fremtiden hensigtsmæssigt at kunne ordnes«.

Drøftelserne om det første spørgsmål koncentrerede sig om bibeholdelse af den 50%-forhøjelse af accisen, som var blevet indført i 1815, jf. Rådstueplakat af 3. januar 1849. For behandlingen af spørgsmålet om havnens styre var baggrunden grundlovens vedtagelse. I grundloven af 1849, § 96, fastsloges det kommunale selvstyre under statsligt tilsyn. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»§ 96. Kommunernes Ret til, under Statens Tilsyn, selvstændig at styre deres Anliggender vil blive ordnet ved Lov.«

De nærmere forhold skulle ordnes ved lov. En forandring af Københavns kommunalforfatning var derfor forestående. Borgerrepræsentationen fandt, at:

»dette Punkt (om havnens styre) stod i saa nær Forbindelse med Kommunalbestyrelsens Sammensætning og dens Indflydelse paa de Communen vedkommende Anliggender, at det ikke hensigtsmæssigt kunde behandles for sig alene, men maatte afgjøres i Forbindelse med den almindelige Sag om den nye Communalforfatning, under hvilken den Selvstændighed, der kan være Communalbestyrelsen at tilstaae i de Communen vedkommende Anliggender, vil blive at fastsætte.«

Med henblik på forestående lovgivning blev spørgsmålet om den nye forfatning taget op, og indenrigsministeren udtalte sig herom i en skrivelse til Københavns Magistrat i 1855. Her omtaler ministeren også Havnevæsenet, som han tænkte sig henlagt under en afdeling af Magistraten for visse »tekniske Fag«. Herom siges: »I Henseende til de Havnevæsenet vedkommende Anliggender maatte det uden tvivl, da Havnens Indtægter hæves af Skibsfart og Handel og ei tilhøre Communen, foreskrives, at medens Administrationen overgik til Magistraten, der fremtidig vilde for størstedelen bestaae af de Communens Repræsentanter valgte Embedsmænd, altsaa være en hovedsagelig communal Autoritet, maatte dog den besluttende Myndighed, som i reent communale Anliggender skulle være hos Borgerrepræsentationen, forblive hos Regjeringen (Indenrigsministeriet)«.

Københavns kommunalforfatning blev derefter fastlagt i lov om bestyrelsen af Københavns kommunale anliggender af 4/3 1857 (1857-loven).

I lovens § 1 blev der åbnet mulighed for, at Havnevæsenet henlagdes under Magistraten:

»Under Magistratens bestyrelsen kunne endvidere henlægges de Havnevæsenet . . . vedkommende sager, som Kongen under fastsættelse af nærmere med denne lovs grundsætninger overensstemmende forskrifter måtte finde det hensigtsmæssigt at overdrage til samme.«

Denne bestemmelse, som fulgte ordningen af Københavns Kommunes anliggender, var baggrunden for lov om Bestyrelsen af Kjøbenhavns

Havnevæsen af 30/12 1858. Det lovforslag, som indenrigsministeren fremsatte, angik alene en ændret sammensætning af Administrationen for Havnevæsenet i Kjøbenhavn. Efter dette skulle den kun bestå af tre medlemmer, en borgmester, et medlem valgt af Borgerrepræsentationen og et medlem udnævnt af kongen. Ellers skulle der efter forslaget ikke ske ændringer i havnens stilling. GrossererSocietetets Komite havde imidlertid ønsket, at »Handelshavnens Bestyrelse bør overlades til kommunale kræfter alene«, dvs. Magistraten. Borgerrepræsentationen kunne kun gå med til det, hvis den fik rådighed over havnens budget. Indenrigsministeren kunne ikke bifalde disse ønsker og begrundede dette med, at »Kjøbenhavns Havn [kan] ligesaa lidet som Rigets andre havne siges at være en aldeles Communal Indretning. Tvertimod ere havnene i flere væsentlige Henseender at betragte som et Statsanliggende og derfor ogsaa stillet i et nært Forhold til Statsstyrelsen«.

Indenrigsministeren pointerede i øvrigt, at den kompetence, der var tillagt de lokale havnekommissioner, var uhyre begrænset, da den »afgjørende og besluttende myndighed er forbeholdt Ministeriet«. Kjøbenhavn burde ikke være en undtagelse fra dette især ikke i lyset af orlogshavnens placering i Kjøbenhavn. Landstingsudvalget afgav betænkning, der tilsluttede sig indenrigsministerens bemærkninger om, at Kjøbenhavns Havn ikke kunne betragtes som et rent kommunalt anliggende.

Under 2. behandling i Landstinget blev spørgsmålet om »... hvem havnen tilhører« rejst. Anledningen var et indlæg af J.N. Madvig, som udtalte, at Kjøbenhavns Havnevæsen ikke »... for Tiden definitivt kan ordnes, før Retsspørgsmaalet er afgjort, før man faaer at vide, hvem Kjøbenhavns Havn nemlig Coffardihavnen [handelshavnen] tilhører, og hvad der hører med til Havnen, om Broerne hører dertil eller ikke, om Opmudringsvæsen skal høre med under Havnebestyrelsen eller ikke o.s.v.«.

Landstingsudvalgets ordfører Orla Lehmann mente ikke, at »Retsspørgsmaalet« var relevant i den aktuelle situation, men udtrykte dog, at Kjøbenhavns Havns retlige stilling var ganske klar: »... der finder det samme Forhold Sted med den som med enhver som helst anden Havn her i landet: Den tilhører sig selv, d.v.s. det er en selvstændig Institution, som staar i et vist selvstændigt Forhold både til Statsstyrelsen og til den Commune, hvori den ligger«.

2666

Madvig ønskede imidlertid, at havnen skulle overgå til kommunen under den fornødne kontrol fra regeringens side som i andre kommunale anliggender.

Baggrunden for Lehmanns udtalelse var kancelliskrivelse af 14. oktober 1847, hvoraf fremgår, at havnene med deres tilliggende på de forskellige steder i riget ikke kunne anses som tilhørende de respektive kommuner, navnlig begrundet i, at havnene blev finansieret ved skibs- og vareafgifter. Videre siges, at Havnekommissionen var en af kommunalbestyrelsen uafhængig autoritet, der med hensyn til bestyrelsen af havnernes indre anliggender er indrømmet den samme rådighed under Det Kongelige Generaltoldkammer- og Commercekollegii overbestyrelse, som den, der med hensyn til de egentlige kommunale anliggender er tilstået kommunalbestyrelsen under cancelliets overtilsyn.

Også indenrigsministeren udtalte sig om »Retsspørgsmaalet«, men mente ligesom Lehmann ikke, at spørgsmålet om ejerskabet var afgørende i den aktuelle sag. »Det har hidtil altid været forudsat, at Havnene saavel Kjøbenhavns som alle andre Stæders, vare af Vigtighed for Communerne, men at de navnlig med Hensyn til de Afgifter, hvorved de vedligeholdes, hørte under Statens umiddelbare bestyrelse«.

På denne baggrund blev lov om bestyrelse af Kjøbenhavns Havnevæsen af 30/12 1858 (1858-loven) vedtaget. Bestyrelsen af Kjøbenhavns Havnevæsen kom til at bestå af et havneråd og en havneforvaltning. Havnerådets kompetence og sammensætning efter loven måtte betragtes som et kompromis mellem de kræfter, der støttede den kommunale linje, og Indenrigsministeriet. Ganske vist fik borgerrepræsentationens

repræsentanter klart flertal i Havnerådet, men Havnerådets indflydelse på havnens anliggender var meget begrænset. I praksis kom Havnerådet kun til at fungere som et rådgivende organ for havnens minister. Havneforvaltningen blev ledet af en havnekaptajn, som udnævntes af ministeren efter Havnerådets forslag, og »som under sit ansvar bestyrer alle havnens anliggender...«. Officielt registreredes Kjøbenhavns Havnevæsen herefter under Staden Kjøbenhavn som et område under Magistratens 4. afdeling.

Efter 1860 påbegyndtes og fortsattes en meget omfattende istandsættelse af handelshavnen i form af uddybning af havnen, flytning af fortøjningspæle, etablering af nye bolværker samt opførelse af ny bro m.m. Kjøbenhavns Havn gennemførte endvidere etablering af nye havnearealer ved opfyldning. Omkostningerne forbundet med alle disse tiltag blev båret af Kjøbenhavns Havn selv.

En gennemgang af Kjøbenhavns Havnevæsens regnskaber 1858-1913 og Kjøbenhavns Havns regnskaber 1914-1998 viser, at de indtægter, havnen indtil 1927 oppebar, i form af og som i havnens regnskaber er opført som bidrag fra andre autoriteter eller private, har været af marginal betydning i forhold til havnens samlede indtægter, idet dog - for så vidt man kan tale om et bidrag - havnens nævnte overtagelse af Kjøbenhavns Kommunes acciseindtægter i perioden efter 1865 udgjorde et væsentligt tilskud til havnekassen.

Ved lov af 31. marts 1891 om anlæg af en frihavn besluttede Rigsdagen at anlægge en frihavn på vestsiden af Kjøbenhavns inderred umiddelbart nord for Kastelpynten. Frihavnen skulle med hensyn til told- og produktionsafgifter betragtes som udland. Frihavnen skulle anlægges for Kjøbenhavns Havnevæsens regning. Havnen skulle omfatte 2 bassiner på Kjøbenhavns Havnevæsens grund.

Under forhandlingerne i Folketinget udtalte den tidligere formand for Folketinget, Berg, »Hvad er det nu for en Indretning i en konstitutionel Stat, denne Kjøbenhavns Havnebestyrelse? Det er ingen kommunal Myndigheds Havn; det er heller ingen Statshavn, men det er allermindst en Havn, som Rigsdagen egentlig har noget at gøre med...«.

Indenrigsminister Ingerslev svarede hertil:

»Det ærede Medlem troede, at Havnen sad inde med meget betydelige Værdier og derfor var i Stand til at bringe Ofre, som den ellers ikke kunne bringe. Nu er der i finansiell Henseende den Forskel mellem Kjøbenhavns Havn og andre Institutioner, som man gerne sammenligner den med, f.eks. Jærnbannerne, at disse blive af Staten forsynede med Midler til Tilvejebringelse af Jærnbanen, Jærnbansens Drift o.s.v., medens Kjøbenhavns Havn selv har skaffet hver eneste Øre, naturligvis gennem sine legale Indtægter, den har selv kontraheret sine Laan, tilvejebragt Arealer, kort sagt været en selvstændig juridisk Person og fungeret på den Maade, som Loven en Gang har anordnet; der er den store Forskel, at den faar betydelige Bidrag af Staten til sit Politi, men iøvrigt ligesom de kommunale Havne tilvejebringer alle sine Indretninger for egen Regning, og den har en meget betydelig Formue, som tilhører den. Altsaa, Staten har hidtil ikke gjort noget for Kjøbenhavns Havn, det lader sig ikke modsige, og det er egentlig Pointet i Sagen. Maa jeg sammenligne Kjøbenhavns Havn med en Statshavn, f.eks. Esbjerg, der er den nyeste Havn, som Landet har Gavn og Glæde af. Den er tilvejebragt for 2 ¼ Mill. Kr., det er Penge, der ere givne ud, som aldrig noget Menneske spørger videre om. Staten har dernæst fourneret den med Penge. Medens Kjøbenhavns Havn selv maa laane Penge, saa driver Staten Esbjerg Havn; denne Havn har et Budget paa Finansloven, men om Esbjerg Havn i det hele kan balancere og kan bære Driften, er der ingen der spørger om. Om Forrentning og Afdrag af Laan bliver der selvfølgelig ikke Spørgsmaal; der er slet ikke Tale om, om den kan bære sig selv. Det er en Statshavn, det er noget helt andet. Man kan ikke

2667

paa en Gang her i Rigsdagen sige: Nu har Københavns Havn vokset sig stor for egen Regning, nu ville vi inkassere den, det gaar billigvis ikke an.

Jeg ved meget godt, at Spørgsmaalet om, hvorledes Københavns Havn skal ordnes, kan optages af Lovgivningsmagten, det er en Selvfølge. Men jeg siger, at det er et spørgsmaal, som man ikke skal røre altfor meget ved, fordi det kan lægge Vanskeligheder i Vejen for Loven. Der er desuden langt mindre Grund dertil nu, end der var i Fjor. I Fjor var det saaledes, at Havnen skulde forvalte de Arealer, der skulde tilvejebringes ved Frihavnen; i Aar skal Havnen indskyde Værdier i det nye Anlæg, men det er Selskabet, der forvalter alt det ny, altsaa er Stillingen væsentlig forandret fra i Fjor. Jeg tror altsaa, man gør bedst i at lade Københavns Havn udvikle sig frit som hidtil. Lige overfor det ærede Medlem for Vejle Amts 2den. Valgkreds maa jeg gøre opmærksom paa, at det, der kræves til Københavns Havn, ikke er nogen Gave; hvis der er Tale om andre Havne, saa forærer man dem Midler og spørger ikke om mere. Det, der her forlanges, som det ærede Medlem nævnedes, er, at hvis Havnen ikke i et Aar kan udrede Renter eller Afdrag, bliver det forskudt af Staten, men det bliver en paa Havnen blivende Gæld, som skal tilbagebetales. At man siger, at den ikke skal betale, før den kan, er en Følge af, at der er Tale om en offentlig Institution, det kan det ærede Medlem godt forstaa. Det er blot en lille Overdrivelse, at det ikke ser saa godt ud, at der staar, den skal betale naar den kan; men paa saa solide Institutioner i pekuniær Henseende som Staten og Københavns Havn, synes det mig dog, at en saadan bestemmelse maa være passende . . .«.

På en forespørgsel fra Skattedepartementet svarede Ministeriet for Offentlige Arbejder - der var blevet ressortministerium for havne i stedet for Indenrigsministeriet - ved skrivelse af 29. februar 1904, at Københavns Havn var en selvejende institution, der hverken var ejet af stat eller kommune.

I 1909 blev der nedsat en kommission, der skulle undersøge en række forhold vedrørende Københavns Havn. Man anså den daværende administration for forældet. Alle væsentlige afgørelser var henlagt til ministeriet. Resultatet blev en helt ny lov for havnen, nemlig lov nr. 109 af 29. april 1913 om Bestyrelsen af Københavns Havnevæsen.

Forud for 1913-loven trængte to temaer sig på, nemlig ophjælpning af trafikken på havnen og stadfæstelse af havnens status som en selvstændig, selvejende og forretningsduelig organisation under et beslutningsdygtigt havneråd eller med den nye lovs term, havnebestyrelse.

Af ministeriets forarbejde til det forslag, der resulterede i loven, fremgår, at:

»Forslaget må være baseret på, at Københavns Havn er en selvstændig af stat og kommune uafhængig institution. I forhold til staten må denne uafhængighed nødvendigvis undergå visse modifikationer«.

I bemærkningerne til lovforslaget anføres, at det var »unaturligt, at en institution som Havnevæsenet, der er selvstændig ejer af sin egen formue og tjener til fremme af selvstændige formål, ikke i det væsentlige er selvstyrende«.

Under behandlingen i Landstinget blev det fra mange sider understreget, at Københavns Havn allerede var en selvejende institution. På den baggrund blev det i forbindelse med landstingsbehandlingen direkte indført i lovens § 1, at »Københavns Handelshavn er en selvejende institution, der ledes af en havnebestyrelse«.

Hverken under behandlingen i Landstinget eller i Folketinget problematiserede nogen taler spørgsmålet om ejendomsretten til havnens formue. Lovgiverne lagde stor vægt på at få rettet op på, at » . . . uagtet Københavns Havn har sin egen formue og er en selvejende institution, har Havnerådet ikke haft besluttende myndighed. Det siger sig selv, at dette forhold ikke svarer til, hvad man kræver i nutiden«. I Folketinget glædede det Alfred Christensen (RV), at havnens status som selvejende institution stadfæstedes som en kendsgerning.

Havnebestyrelsen kom til at bestå af 16 medlemmer. De indskrænkninger, der var i havnebestyrelsens råderum, berørte alene sagsområder, hvor vidtgående samfundshensyn mentes at gøre sig gældende. Samme betragtning begrundede ministeriets almindelige overtilsyn med landets havne. Hvad der skilte Københavns Havn fra andre havne, var lovens understregning af Københavns Havns status som selvejende institution og følgelig, at ministeriet ikke førte tilsyn med havnens budgetter og regnskaber, som det ellers var tilfældet med de andre havne.

I tiden efter 1913 fortsattes havnens udbygning bl.a. med yderligere opfyldninger og etablering af betydelige havnearealer, som Københavns Havn som den, der forestod opfyldningerne, dermed erhvervede ejendomsret til.

Københavns Havns økonomiske vækst fra 1913 og navnlig fra midten af 1990'erne frem til i dag er fortsat. Havnens indtægter hidrører dels fra havneaktiviteter, dels fra udlejning og salg af ejendomme tilhørende havnen. Københavns Havn har i 1900-tallet ikke modtaget tilskud af nogen art fra staten.

I slutningen af 1980'erne stod det klart, at der var betydelige arealer i Københavns Havn, der ikke længere havde den samme betydning som tidligere med henblik på havnedrift, og der opstod derfor et behov for at få afklaret den fremtidige udnyttelse af de arealer i Københavns Havn, der ikke på længere sigt skulle anvendes til havneformål.

2668

Et af Miljøministeriet nedsat havneudvalg afgav i 1989 betænkning om bl.a. dette spørgsmål. Til brug for det nævnte udvalg afgav Justitsministeriet et notat af 22. februar 1989 om Københavns Havns retlige stilling. I notatet anførte Justitsministeriet navnlig med henvisning til den i tidligere tid statslige styring af Københavns Havns forhold, at Københavns Havn måtte anses for at være et selvstændigt forvaltningssubjekt, der havde fået tillagt en [af staten] fra statskassen adskilt formue, og lagde bl.a. til grund, at debatten i Rigsdagen forud for vedtagelse af 1858-loven formentlig måtte forstås således, at havnen var en selvstændig forvaltningsenhed, hvis forhold skulle ordnes ved lov. Justitsministeriet anførte endvidere, at de oprindelige havneanlæg blev tilvejebragt for statens (kongemagtens) midler. Midlerne hidrørte såvel fra de almindelige skatter og afgifter som fra særlige afgifter, der påhvilede havnens brugere.

Justitsministeriet sammenlignede endvidere Københavns Havn med Statsanstalten for Livsforsikring og Danmarks Nationalbank, hvilke institutioner begge er statslige.

Hvad angik 1913-loven og betegnelsen selvejende institution angav Justitsministeriet, at man alene tilsigtede at fastslå, at havnen er en »offentlig institution« med et særligt selvstyre og med en fra statskassen adskilt formue, således som det var tilfældet for andre af datidens særlige forvaltningsenheder. Justitsministeriet mente på denne baggrund ikke, at havnen var en selvejende institution i traditionel forstand.

Justitsministeriet konkluderede, at Københavns Havns status som et særligt forvaltningssubjekt ikke var til hinder for, at lovgivningsmagten ophævede havnens stilling som særlig forvaltningsmyndighed og henlagde administrationen som et led i den almindelige statsforvaltning. Formuen kunne i den forbindelse inddrages i statskassen med respekt af de rettigheder, der tilkom de ansatte, lejerne af havnearealer og havnens brugere, i det omfang brugernes ret var særlig beskyttet.

I notat af 3. marts 1989 vedrørende »Kritik af Justitsministeriets Notat om Københavns Havns retlige stilling« tog Trafikministeriet markant afstand fra Justitsministeriets notat og fremhævede bl.a., at udgangspunktet var den gældende lovs klare bestemmelse, at Københavns Havn er en selvejende institution. Trafikministeriet fremhævede, at i hvert fald tre interessenter, nemlig staten (i snæver forstand), kommunen og erhvervslivet, havde interesser i havnen, og at den ikke kunne betegnes som en statsejet forvaltningsenhed, som staten kan gøre med, hvad den vil. Trafikministeriet fremhævede derimod havnens

tilknytning til Københavns Kommune og bestred, at Københavns Havn er en særlig forvaltningsenhed i den betydning, at den var statslig.

Hvad angik havnens historiske forhold, kritiserede Trafikministeriet også på dette punkt Justitsministeriets notat. Trafikministeriet fandt, at Københavns Havn er beskyttet af grundlovens § 73, og at statens tilegnelse af havnens formue ville være ekspropriation. Trafikministeriet fremhævede endvidere en lang række retlige og faktiske forhold vedrørende Justitsministeriets notat, som Trafikministeriet ikke kunne tiltræde, og tog således i det hele afstand fra notatet.

I en skrivelse af 12. april 1989 uddybede trafikministeren Trafikministeriets synspunkter over for justitsministeren.

I 1991 pågik et lovforberedende arbejde vedrørende en ny havnelov. I den forbindelse blev Trafikministeriet på ny spurgt om ministeriets stilling til spørgsmålet om Københavns Havns retlige status. I notat af 4. april 1991, fremsendt med brev af samme dato fra Trafikministeriet til Justitsministeriet, fastholdt Trafikministeriet i det hele sin retlige vurdering fra 1989 og opretholdt sin kritik af Justitsministeriets notat. Trafikministeriet konkluderede, at Justitsministeriets responsum [fra 1989] ikke var et holdbart juridisk grundlag for den kommenterede lovskitse af 22. januar 1991.

I notits af 15. april 1991 om Københavns Havns retlige stilling fastholdt Justitsministeriet i det hele ministeriets notat fra 1989.

Den 3. maj 1991 fremsatte trafikministeren forslag nr. L 184 til lov om Københavns Havn A/S og udviklingsselskabet Københavns Havnefront A/S. Begge selskaber forudsattes at være 100% statsejede. Københavns Havn A/S skulle drive havnevirksomhed i København, medens Københavns Havnefront A/S' formål var at eje fast ejendom og at tilrettelægge og gennemføre omdannelsen af de havneområder i København, som ikke skulle anvendes til havneformål. Baggrunden for den ændrede organisation var et erkendt behov for at lade Københavns Havn tillige forestå arealudvikling. Meget tidligt i debatten i Folketinget opstod spørgsmålet om statsliggørelsen af Københavns Havn og forholdet til grundlovens § 73. Fra flere sider i Folketinget blev der lagt vægt på, at dette spørgsmål skulle afklares, og at der skulle være sikkerhed for, at omdannelsen af havnen til statslige selskaber ikke var ekspropriation og i strid med grundloven.

Den 23. oktober 1991 genfremsattes lovforslaget, hvor Københavns Havnefront i stedet for at skulle oprettes som et aktieselskab forudsattes oprettet som en selvstændig offentlig institution, der dog fortsat var statslig. For flere medlemmer af Folketinget var forholdet til grundlovens § 73 og spørgsmålet om ekspropriation fortsat et problem. Efter udvalgsbehandlingen ændredes lovforslaget radikalt, idet man nu opretholdt Københavns Havn som én organisation, men med to sideordnede formål, nemlig dels at drive

2669

havnevirksomhed, dels at tilrettelægge og gennemføre omdannelsen af de havneområder, der ikke skulle anvendes til havneformål. Efter det ændrede lovforslag ville Københavns Havn ikke blive statseje.

Hermed ansås de juridiske problemer i relation til grundloven for løst, og der oprettedes en ny organisation, Københavns Havn, der skulle indtræde i den gamle organisation, Københavns Havnevæsens, rettigheder og forpligtelser, jf. lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn § 2. Bestyrelsesmedlemmernes antal blev samtidig nedsat til 12. Under de afsluttende forhandlinger i Folketinget blev det fastslået, at den nye organisations retlige status var uændret i forhold til 1913-loven. Københavns Havn var således fortsat en selvejende institution.

Københavns Havnevæsens bestyrelse havde under hele forløbet været imod omdannelsen til to statslige selskaber, som man mente var ekspropriation. Synspunktet opretholdtes, også efter at regeringen og Folketinget frafaldt omdannelsen til statslige selskaber og ændringen til en organisation. Bestyrelsen anlagde sag mod trafikministeren. Ved Østre Landsrets dom U 1993.413 frifandt landsretten staten, idet retten

i alt væsentligt fandt, at der ved den ændrede organisation - bortset fra enkelte justeringer - alene var tale om en navneændring.

I årene derefter og navnlig fra midten af 1990'erne oplevede Københavns Havn en meget betydelig økonomisk fremgang. Den økonomiske fremgang skyldtes både en gunstig udvikling i havnedriften, men ikke mindst, at den arealudvikling, der var forudsat gennemført i lov om Københavns Havn, bar frugt.

I september 1998 udgav Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Økonomiministeriet en publikation »Fonde med offentlige Interesser«. Baggrunden for publikationen var et ønske om at kortlægge det offentlige engagement og interessen i »Fonde med offentlig interesse«. Formuen i en række af disse fonde ville kunne aktiveres på flere forskellige måder med henblik på at tilgodese de statsfinansielle hensyn. Københavns Havn omtales i den nævnte publikation, og idet man tog udgangspunkt i Justitsministeriets notat af 22. februar 1989, konkluderede man, at Københavns Havns formue kunne inddrages i statskassen.

Da Københavns Havn blev opmærksom på publikationen, lod man straks foretage en juridisk undersøgelse af Københavns Havns retlige status. Den selvejende institutions advokat udarbejdede et notat af november 1998 om spørgsmålet, hvori der blev taget afstand fra Justitsministeriets konklusion fra 1989, og hvori det blev påpeget, at Københavns Havn var en selvejende institution, der var selvstændig ejer af sin egen formue, og som var beskyttet af grundlovens § 73.

Ved aftale om finansloven for 1999 blev indbudgetteret et bidrag til budgetforbedringer på 500 mio. kr. for aktivering af fonde med offentlig interesse, f.eks. Vækstfonden og Københavns Havn.

Finanslovsaftalen medførte ikke, at der i 1999 blev forsøgt udtaget midler af Københavns Havn til at styrke statsfinanserne. Trafikministeriet og Finansministeriet bad i februar 1999 Rigsarkivet om at udarbejde en historisk redegørelse om Københavns Havns forvaltning. Københavns Havn var ikke bekendt med, at dette arbejde blev iværksat, og fik først kendskab til redegørelsen, da den udkom i september 1999. På et særskilt spørgsmål fra staten om, hvorvidt Københavns Havn havde modtaget bidrag fra statskassen, Københavns Kommune eller private fra 1858 ff, konkluderede Rigsarkivet i notat af 14. november 1999 bl.a., at statskassens bidrag til Københavns Havnevæsen i forhold til havnens samlede indtægter oprindeligt var marginale, og senere var der ingen bidrag.

Den 10. november 1999 forelå et nyt notat om Københavns Havns retlige stilling udarbejdet af Justitsministeriet, hvor ministeriet opretholdt sin konklusion fra 1989, at der ikke ville være tale om ekspropriation efter grundlovens § 73 i forhold til Københavns Havn, hvis lovgivningsmagten foretog indgreb i havnens styrelses- og formueforhold m.v. Lovgivningsmagten ville således kunne overføre havnens formue til statskassen.

Den 26. november 1999 blev finanslovsaftalen for 2000 indgået, hvorefter Københavns Havn skulle omdannes til et statsligt aktieselskab og i den forbindelse erlægge 1,75 mia. kr. til staten.

Den 29. november 1999 udtog Københavns Havn stævning mod staten, idet Københavns Havns opfattelse var, at havnen var en selvejende institution, der var beskyttet af grundlovens § 73.

Under et møde i Københavns Kommunes Borgerrepræsentation i december 1999 vedtog Borgerrepræsentationen med et flertal på 42 stemmer imod 7 en erklæring, hvorefter Borgerrepræsentationen på det kraftigste opfordrede Folketinget til at afstå fra at inddrage værdier fra Københavns Havn, således som det var forudsat i finanslovsaftalen.

Forslag til lov om Københavns Havn A/S blev fremsat den 16. december 1999 af trafikministeren. Forslaget var baseret på, at trafikministeren opretter et 100% ejet aktieselskab, jf. lovens § 1, stk. 1. Efter stk. 3 overtager det statslige aktieselskab Københavns Havn A/S samtlige institutionen Københavns Havns aktiver og samtlige passiver og forpligtelser af enhver art. I bemærkningerne til lovforslaget er det

nævnt, at Københavns Havn havde udtaget stævning mod trafikministeren, men at regeringen i øvrigt byggede sin vurdering på Justitsministeriets seneste notat af 10. november

2670

1999. Justitsministeriets seneste notat blev udførligt gengivet i lovbetænkningerne.

Bestemmelse om omdannelse af Københavns Havn til et statsligt aktieselskab og udtagelse af i alt 1,75 mia. kr. fra havnen blev medtaget på finansloven for finansåret 2000.

I forbindelse med høringsproceduren forud for behandling af lovforslaget udtalte både Københavns Havn og Københavns Kommune sig mod lovforslaget. Endvidere var der betydelig modstand fra den del af det private erhvervsliv, der benytter Københavns Havn. I Københavns Havns bemærkninger til lovforslaget understregede havnen, at lovforslaget ville have meget alvorligere og vidtrækkende konsekvenser for Københavns Havn både for så vidt angår virksomhedens overlevelse som for opgavevaretagelsen. Alle, der udtalte sig mod lovforslaget, henstillede, at man under hensyntagen til lovforslagets problematiske forhold til grundlovens § 73 og den verserende retssag i hvert fald ventede med at omdanne havnen til et statsligt aktieselskab, indtil retssagen var afsluttet.

1.-behandlingen af forslag til lov om Københavns Havn A/S fandt sted den 14. januar 2000. Hele Folketingets opposition til regeringen var imod lovforslaget og henstillede, at man ikke gennemførte loven, før retssagen om, hvem der ejer havnen, var afsluttet. Regeringsflertallet og trafikministeren fastholdt, at loven måtte gennemføres, og at man ikke ville lægge nogen hindringer i vejen for sagens fortsatte prøvelse ved domstolene.

For at tilgodese retssagens gennemførelse fremsatte trafikministeren et ændringsforslag til loven, hvorefter den selvejende institutions hidtidige bestyrelse kunne blive siddende, indtil retssagen var overstået. Dog blev antallet af medarbejderrepræsentanter som følge af aktieselskabslovgivningen udvidet fra 2 til 5 medlemmer, således at den samlede midlertidige havnebestyrelse ville blive på 15 medlemmer.

Ved skrivelse af 8. maj 2000 fra Københavns Havns bestyrelsesformand, overborgmester Jens Kramer Mikkelsen, til Folketingets Trafikudvalg anførte bestyrelsesformanden, at der var væsentlige retssikkerhedsmæssige problemer forbundet med at omdanne den selvejende institution til et statsligt aktieselskab, før retssagen var afgjort. Hverken et statsligt aktieselskab eller dets bestyrelsesmedlemmer som sagsøger kan føre en retssag, hvis mål er at få erklæret den lov, som aktieselskabet er baseret på, ugyldig. Problemet var, hvem der skulle være part i sagen, når alle aktiver og passiver fra den selvejende institution var overdraget til det nye statslige aktieselskab, og den part, der havde anlagt sagen, således var væk.

I betænkning afgivet af Trafikudvalget den 11. maj 2000 pointerede udvalgets flertal, som bestod af repræsentanter for oppositionspartierne, at den planlagte konfiskation af havnens formue kunne vurderes som værende ekspropriation i henhold til grundlovens § 73, og indstillede derfor, at Folketinget stemte imod forslaget.

Trafikministeren afviste, at der var nogen processuelle problemer i forhold til den verserende retssag, og anførte, at regeringen ville sørge for, at der i det statslige aktieselskab ville blive afsat et passende beløb til selskabets fortsatte førelse af retssagen både i landsretten og i Højesteret, og at regeringen var indstillet på, at der i vedtægterne blev medtaget en bestemmelse om, at ejeren (Trafikministeriet) accepterede, at bestyrelsen videreførte sagen, herunder også at der afsattes de fornødne midler hertil.

Lovforslaget blev 2.-behandlet den 16. maj 2000 og blev henvist til fornyet udvalgsbehandling i Trafikudvalget.

Ved skrivelse af 17. maj 2000 fra Københavns Havns bestyrelsesformand til trafikministeren opfordrede havnens bestyrelse Folketinget til ikke at vedtage loven, før retssagen var afgjort, men som alternativ

mulighed, at loven først blev sat i kraft, når retssagen var endelig afgjort, og at havnen efter omstændighederne ville medvirke til en aftale herom.

I en tillægsbetænkning af 18. maj 2000 til lovforslaget indstillede Trafikudvalgets flertal på ny lovforslaget til forkastelse. Subsidiært opfordrede flertallet regeringen til at undlade at sætte loven i kraft, før retssagens afgørelse eventuelt havde godkendt lovens grundlovsmæssighed.

Ved skrivelse af 22. maj 2000 til formanden for Københavns Havns bestyrelse afviste trafikministeren at stille lovforslaget i bero eller at vente med at lade loven træde i kraft, indtil retssagen var afgjort. I en skrivelse af 15. maj 2000 til formanden for Københavns Havns bestyrelse, Jens Kramer Mikkelsen, understregede trafikministeren, at regeringen fastholdt sin stilling, men at det var afgørende for staten, at retssagen ville blive prøvet helt til bunds.

Under 3. behandling af lovforslaget den 26. maj 2000 anførte trafikministeren over for Folketinget, umiddelbart før loven gik til afstemning, bl.a.:

»Mellem anden- og tredjebehandlingen har Københavns Havn rettet henvendelse til mig og udtrykt deres bekymring for muligheden for at videreføre den allerede anlagte retssag og bedt mig overveje forskellige ændringer i det fremsatte lovforslag, herunder også en udskydelse af ikrafttrædelsen.

Jeg har måttet afvise disse forslag fra Københavns Havns side, og jeg vil gerne benytte anledningen til at fastslå, som jeg også sagde under andenbehandlingen, at regeringen ønsker, at den af Københavns Havn anlagte retssag føres til ende ved domstolene.

2671

Jeg er ganske vist ikke enig med havnen i dens synspunkter vedrørende det fremsatte forslag om en omdannelse af Københavns Havn til et statsligt aktieselskab, men det skal naturligvis ikke forhindre, at retssagen prøves ved domstolene, således at vi kan komme til bunds i denne sag en gang for alle.

...

Ved udformningen af ændringsforslagene har regeringen derfor gjort alt for at sikre, at Københavns Havn kan få prøvet den anlagte retssag ved domstolene, selv om den omdannes til et statsligt aktieselskab.

Hensigten er som bekendt, at den nuværende bestyrelse for Københavns Havn kan fortsætte i det nye selskab og dermed får mulighed for at sikre, at den anlagte retssag føres til ende, og at der ikke skal udbetales penge til staten, førend retssagen er endelig afgjort ved domstolene og regeringen som forventet har fået medhold.

Skulle domstolene mod forventning nå til den konklusion, at lovgivningsmagten ikke - uden at det strider mod grundloven - kunne omdanne Københavns Havn til et statsligt aktieselskab, så er den logiske konklusion efter min bedste bedømmelse, selvfølgelig afhængig af de nedlagte påstande og dommens præmisser, at loven om Københavns Havn A/S må ophæves og herefter genetableres Københavns Havn i sin nuværende form.

Som det fremgår af såvel ændringsforslaget som af min besvarelse af et antal spørgsmål, som er stillet af Folketingets Trafikudvalg, mener jeg, at regeringen har udvist udstrakt imødekommenhed over for Københavns Havn.

...«

Loven blev vedtaget med regeringsflertallets stemmer mod oppositionen.

Forklaringer:

Der er under sagen afgivet vidneforklaringer af overborgmester, bestyrelsesformand i Københavns Havn A/S Jens Kramer Mikkelsen og statsautoriseret revisor Wilhelm Børgesen.

Jens Kramer Mikkelsen har forklaret, at han blev medlem af Københavns Havns bestyrelse omkring 1990. Han blev fungerende formand, da den tidligere formand blev syg i 1998. Han har aldrig opfattet Kø-

benhavns Havn som statslig. Havnen som selvejende institution varetager en »reenighed« af interesser, erhvervslivets, Københavns Kommunes og statens. Havnen har enorm betydning for kommunen, i særdeleshed for udviklingen af centralt beliggende arealer. Den ro, der efter 1992-loven kom omkring Havnens status, bidrog væsentligt til, at der kom gang i havnens arealudviklings-målsætninger. Man er nået meget langt med hensyn til realisering af Plan-Vision 2010. Beslutningen om statsliggørelse af Havnen er efter vidnets opfattelse truffet ud fra rent finanspolitiske hensyn. Der foreligger ingen analyser, der viser behov af anden art for omdannelsen til statslig institution. Vidnet kan i det hele vedstå det af ham udarbejdede notat af 7. januar 2000 angående Københavns Havns bemærkninger til lovforslaget til lov om Københavns Havn A/S. Den dokumentation, der efterlyses i notatet, bl.a. for, at der uden konsekvenser kan inddrages et stiftertilgodehavende på 750 mio. kr., er aldrig fremkommet. Angående samarbejdet med Malmø Havn er der, da havnene ligger så nær hinanden, et godt potentiale i samarbejdet, som kan udnyttes i konkurrencen med andre havne. Det kan ikke afvises, at samarbejdet vil indebære, at der over tid vil blive behov for en vis justering af plan 2010, men der er for tiden ingen sådanne planer.

Wilhelm Børgesen har forklaret, at han var revisor for Københavns Havn fra 1992 til 2001. Vidnet vedstår et af ham udarbejdet notat af 27. marts 2000 angående Københavns Havns skatteretlige stilling efter 1992-loven, hvoraf fremgår, at Københavns Havn anses for fritaget for skattepligt i medfør af selskabsskattelovens § 3, stk. 1, nr. 4. At Trafikministeriet den 28. januar 1992 havde udbedt sig en skatteteknisk vurdering under henvisning til lovforslaget om Københavns Havn A/S og Københavns Havnefront, blev vidnet ikke gjort bekendt med. Det notat af 29. januar 1992, som Skatteministeriet i den anledning udarbejdede, hvori der redegjordes for de skattemæssige konsekvenser angående havnens organisation som henholdsvis selvejende institution, særlig statslig forvaltningsenhed eller aktieselskab, blev vidnet først bekendt med i forbindelse med udarbejdelsen af notatet af 27. marts 2000. Heller ikke Københavns Havns bestyrelse var tidligere underrettet om notatet. Vidnet havde læst advokat Jens Aukens notat vedrørende Københavns Havns retlige status af 12. november 1998 og blevet noget forurolet, da det heri var anført, at samtlige aktiviteter i Københavns Havn var skattefritaget i medfør af selskabsskattelovens § 3, stk. 1, nr. 1. Efter vidnets vurdering var dette forkert. Han drøftede det med kolleger, og det var opfattelsen, at det nok blot var et referat af det materiale, der havde været tilgængeligt for den juridiske rådgiver. Når det i havnens regnskabsberetninger angående skatteforhold blot er anført, at Københavns Havn »i henhold til gældende lovgivning« ikke er skattepligtig, skyldes det, at der ikke regnskabsmæssigt var behov for nærmere angivelse af beskatningsgrundlaget.

Anbringender:

Sagsøger har til støtte for sin påstand nærmere anført følgende anbringender:

Folketingets vedtagelse af lov om Københavns Havn A/S er for så vidt angår retlige spørgsmål baseret på Justitsministeriets notater af 21. februar 1989 og 10.

2672

november 1999. Sagsøger gør gældende, at begge disse notater er stærkt fejlbehæftede og mangelfulde både hvad angår faktuelle oplysninger og hvad angår retlige vurderinger.

Selvejende institution, der ikke er statslig

Sagsøger gør gældende, at Københavns Havn ubrudt har været en selvejende institution fra det tidspunkt, da man kunne tale om en organisatorisk enhed, hvilket i hvert fald er fra før år 1600. Der henvises i det hele til Rigsarkivets redegørelse om Københavns Havns historiske udvikling, i hvilken forbindelse bemærkes, at parterne er enige om, at den nævnte redegørelse kan lægges til grund, med hensyn til hvorledes en række forhold vedrørende Københavns Havn historisk har udviklet

sig i perioden 1167-1960. Justitsministeriet anerkender i dag, at Københavns Havn har været en selvejende institution fra lov af 30. december 1858 om Bestyrelsen af Københavns Havnevesen (»1858-loven«) indtil lov af 31. maj 2000 om Københavns Havn A/S.

Det var derfor en historisk selvfølge, der blev lovfæstet ved lov nr. 109 af 29. april 1913 om Bestyrelsen af Kjøbenhavns Havnevesen (»1913-loven«), der i § 1 bestemte: »Københavns Handelshavn er en selvejende institution, der ledes af en Havnebestyrelse«. Motiverne til loven udtalte, at havnen »er selvstændig ejer af sin egen formue og tjener til fremme af selvstændige formål«.

Rigsarkivets tese, hvorefter der var institutionsmæssig succession for alle Københavns (civile) Havns forvaltninger fra før 1692 til efter 1913, betyder, at den juridiske person handelshavnen er identisk igennem hele det historiske forløb. Når havnen derfor var en selvejende institution efter 1913, var den det også før 1692 og omvendt. Kun havnens administration/forvaltning ændrede sig i den flerhundredårige periode.

Sagsøger bestrider, at den selvejende institution, der også betegnes havnen, handelshavnen eller den civile havn, som hævdede af sagsøgte er et særligt forvaltningssubjekt i den forstand, at havnen er statslig. Ikke på noget tidspunkt i det meget lange historiske forløb har det fra nogens side været hævdede, at havnen var statslig. I Justitsministeriets notat fra 1989 er det således første gang nogensinde, at denne påstand fra statens side dukker op. Det var havnens selveje, som begrundede, at det ved 1913-loven blev bestemt, at havnen også skulle være selvstyrende, endog i langt videre omfang end landets købstadshavne.

Begrebet selvejende institution er efter sagsøgers opfattelse sprogligt ganske klart og efterlader ingen fortolkningstvivl i forhold til 1913-lovens § 1. I denne sag, hvor havnens retlige stilling i hvert fald i mere end 140 år har været anerkendt også fra statens side som en selvejende institution, må det være sagsøgte, der har bevisbyrden for, at lovgivningen med denne utvetydige og velovervejede anvendte terminologi i 1913 har ment noget ganske andet end begrebet - selvejende institutions - hævdundne indhold, navnlig når de til grund for loven liggende motiver direkte fastslår, at havnen var selvstændig ejer af sin egen formue og tjente til fremme af selvstændige formål.

At den minister (indenrigsminister Ingerslev), hvorunder havneforhold hørte, så langt tilbage som i 1891 under behandling af væsentlig havnelovgivning i Folketinget har afgivet så stærk en erklæring, som det er tilfældet, om, at havnen ejer sig selv og ikke kan betragtes som statslig, og at staten ikke kan inddrage dens formue, er statsretligt et væsentligt forhold, som sagsøger gør gældende statsretligt forpligter staten. Dette gælder ikke mindst, når man ser på, hvorledes forholdene efter denne udtalelse udviklede sig med en stærk selvejende og selvstyrende - men også til stadighed fortsat selvfinansierende - havn. Sagsøger gør gældende, at sagsøger kan støtte direkte ret på ministerens erklæring fra 1891.

Sagsøger støtter endvidere ret på, at sagsøgte, Trafikministeriet, i notat af 3. marts 1989 og i notat af 4. april 1991 har afgivet markante udtalelser om Københavns Havns retlige stilling, nemlig at havnen ikke var og ikke kunne gøres statslig uden iagttagelse af bestemmelserne i grundlovens § 73. Sagsøger påberåber sig således disse notaters retlige vurderinger og erklæringer om retlige forhold. Disse notaters indhold kan sagsøger i enhver henseende tiltræde.

Det er endog særdeles bemærkelsesværdigt, at sagsøgte, Trafikministeriet, i dag indtager juridiske standpunkter, der stort set undtagelsesfrit er direkte modsatte den juridiske vurdering og de juridiske standpunkter vedrørende Københavns Havns retlige stilling, Trafikministeriet indtog både i 1989 og 1991 og i hvert fald også så sent som i 1992. Dette graverende forhold må påvirke tyngden af den - efter sagsøgers opfattelse uløftelige - bevisbyrde, der påhviler sagsøgte for, at sagsøger oprindeligt var eller kunne gøres statslig.

Københavns handelshavn har altid været tættere tilknyttet eller mindst lige så tæt tilknyttet Københavns Kommunes som staten - på tilsvarende måde, som de tidligere købstadshavne var tilknyttet vedkommende kommune. Københavns Kommune har i 1999 og 2000 udtalt sig markant mod statens overtagelse af havnen. Ligeledes har havnens kunder, det private erhvervsliv, protesteret mod overtagelsen. Københavns Kommunes og erhvervslivets interesser i havnen sammenholdt med statens interesser i havnen underbygger, at det ville have været rigtigt at opretholde Københavns Havns velfungerende status som selvejende institution.

Det bestrides, at voldgiftskendelse af 8. december 1999 i voldgiftssag mellem Ørestadsselskabet I/S og den selvejende institution Københavns Havn har nogen

2673

betydning for Københavns Havns retlige status som selvejende institution, og at den i hvert fald ikke kan tages til indtægt for, at havnen skulle være statslig.

Sagsøger bestrider helt generelt, at det forhold, at Københavns Havn varetog en samfundsmæssig og offentlig funktion, i sig selv skulle kunne medføre, at den selvejende institution var eller kunne gøres statslig, uden at betingelserne efter grundlovens § 73 var iagttaget.

Københavns Havns oprindelse og finansiering

Justitsministeriet hævder, at større udbygninger af havnen i vidt omfang blev foretaget for kongemagtens midler i 1600- og 1700-tallet. Dette er forkert. De havneanlæg, der oprindeligt udgjorde den civile del af Københavns Havn, var enten anlagt af private eller for handelshavnens egne midler. De havneanlæg, den civile havn senere overtog fra kongemagten (staten), betalte havnen enten for, eller kompenserede den staten fuldt ud for ved at overtage modsvarende forpligtelser.

Der har adskillige hundrede år tilbage ejermæssigt og styringsmæssigt været to helt forskellige havne inden for samme søområde eller farvand, nemlig kongens (statens) flådehavn, orlogshavnen, og den civile Københavns handelshavn. Statsmagten har til alle tider krævet, at handelshavnen - der i høj grad blev betragtet som et kommunalt anliggende - selv skulle klare sig, hvilket den til stadighed har gjort. Staten har således hverken ydet tilskud til den civile havns anlæg eller drift bortset fra i en kort periode fra 1827-1840, hvor de bidrag, statsmagten ydede til den civile havns opmudring, oversteg de bidrag, staten årligt modtog fra handelshavnen. I tiden fra 1851-1927 har statens tilskud til havnen været marginale (ca. 0,5% årligt). Fra 1927 har der ikke været ydet tilskud overhovedet.

Justitsministeriet anfører i notat af 10. november 1999 og brev af 10. maj 2000 fra Justitsministeriet til Trafikudvalget med besvarelse af spørgsmål 38-43, »at der efter Justitsministeriets opfattelse intet belæg er for, at lovgivningsmagten i forbindelse med gennemførelse af 1858-, 1913- eller 1992-lovene [om havnens forhold] har ønsket at disponere over havnearealer m.v. på en sådan måde, at man ikke fremover erstatningsfrit ville kunne tilbageføre arealerne til staten«. Sagsøger bestrider, at staten har overdraget havnearealer eller havneanlæg til sagsøgte i forbindelse med 1858-loven.

Sagsøger er enig med Justitsministeriet i, at det ved vurderingen af en havns retlige stilling er af betydning, hvilke havnearealer der kan henføres til havnen. Justitsministeriets udtalelse om statens påståede overførsel af havnearealer, som, for at det skal give mening, må forstås som væsentlige havnearealer, beror på manglende kendskab til bl.a. de arealmæssige forhold i Københavns Havn i 1858. Den civile havn ejede stort set ingen havnearealer på daværende tidspunkt, kun havneanlæg primært i form af bolværker. Praktisk taget samtlige de havnearealer, havnen ejer og råder over i dag, er kommet til efterfølgende og er etableret for havnens egne midler og primært i den periode fra 1913, hvor havnen har haft den aller mest selvstændige og uafhængige stilling i hele sin lange eksistensperiode.

Sagsøger gør gældende, at dette forhold underbygger, at havnen som en selvejende institution ikke er statslig.

Statens indflydelse på Københavns Havns forvaltning

Statsmagten har altid haft indflydelse på Københavns Havns forvaltning, ligesom statsmagten har haft indflydelse på alle købstadshavnens forvaltning, som Københavns Havn til stadighed - også langt tilbage i historien - er blevet sidestillet med, hvorved bemærkes, at det mellem parterne i nærværende sag er uomtvistet, at Københavns Havn aldrig har været en statshavn. Den statslige indflydelse på styrelsen betyder imidlertid ikke, at havnen er eller kan gøres statslig, uden at betingelserne efter grundlovens § 73 er opfyldt.

Indflydelsen på havnens forvaltning er efter den argumentation, sagsøger har mødt i nærværende retssag, statens bærende argument for, at den selvejende institution har kunnet statsliggøres. Dette er i strid med Højesterets standpunkt i sagen om de islandske håndskrifter (U 1967.22 H), hvor Højesteret ikke tillagde det forhold, at Den Arnamagnæanske Stiftelses styrelse udpegedes af det offentlige - primært staten - nogen betydning for spørgsmålet om ejendomsretten til stiftelsens formue. Dette væsentlige forhold er ikke lødigt beskrevet i Justitsministeriets notat af 10. november 1999.

Danmarks Nationalbank, Statsanstalten for Livsforsikring m.fl.

Sagsøger bestrider, at den selvejende institution kan sammenlignes med Danmarks Nationalbank, Statsanstalten for Livsforsikring og andre lignende organisationer, for hvis vedkommende bl.a. det forhold gør sig gældende, at institutionernes etablering - i modsætning til hvad der gælder for Københavns Havns vedkommende - er baseret på statslige midler.

Sagsøger gør videre gældende, at Justitsministeriets postulat om, at lovgiver ved 1858-loven tilsigtede at skabe en statslig forvaltningsenhed, adskilt fra den almindelige statsforvaltning og statskasse, er i eklatant strid med lovens forhistorie. Københavns Havnevesen var før 1858-loven et blandet anliggende mellem Københavns Kommune og staten under Københavns Kommunes forvaltning. Grundlovens § 96, der fastslog det kommunale selvstyre, var baggrunden for ordningen af Københavns Kommunes forhold og 1857-loven. 1858-loven vedrørende Københavns Havn var en direkte følge af denne ordning af Københavns Kommunes forhold.

2674

Finansforliget og Finansloven for 2000

I modsætning til lovgivningsarbejdet forud for 1992-loven, der vedrørte havnelovgivning, vedrører lov om Københavns Havn A/S i realiteten ikke havnelovgivning, men finanslovgivning. Det primære mål med lov om Københavns Havn A/S har været at sikre, at der tilgår staten meget betydelige midler (1,75 mia. kr.) til generel statsbudgetmæssig finansiering af den daværende regerings trafikforlig, der ikke har noget med Københavns Havn at gøre.

At statens interesse for at tilgodese Københavns Havns forhold ikke reelt er til stede, underbygges af, at staten, stort set samtidig med at lovforslag om Københavns Havn A/S blev behandlet, opgav sit ejerskab ved bortsalg af statshavnene. I dag er på relativ kort tid 11 af 13 statshavne solgt, og en af de to resterende er på vej til at blive solgt. Den for staten helt nødvendige omvej via havnelovgivning for at tilgodese det statsfinansielle mål om at udtage 1,75 mia. kr. af den selvejende institution viser, at der foreligger lovgivningsmæssig magtfordrejning. Betydningen af dette forhold må under alle omstændigheder være, at den statslige overtagelse af den selvejende institutions formue ikke er sket i almenvellets interesse, hvorfor dette krav efter grundlovens § 73 i nærværende sag ikke er opfyldt, jf. nedenfor.

Forholdet til grundlovens § 73 - ugyldighed

Det er sagsøgers opfattelse, at ingen af de i grundlovens § 73 fastsatte betingelser for den skete formueoverførsel fra den selvejende institution Københavns Havn til det statslige aktieselskab er opfyldt.

Sagsøger gør således gældende, at sagsøger er beskyttet af grundlovens § 73, at lov om Københavns Havn A/S er en ekspropriationslov, og at de formelle betingelser for en ekspropriationslovs tilblivelse ikke er overholdt. Sagsøger gør endvidere gældende, at hensynet til almenvellet ikke kan begrunde indgrebet, idet statens overtagelse af den selvejende institutions formue i alt væsentligt er sket af statsfinansielle hensyn, og at dette hensyn i nærværende sag ikke opfylder kravet om, at almenvellet skal kræve afståelsen. Ved bedømmelsen af dette grundlovsbestemte krav må der i øvrigt lægges afgørende vægt på, at der er tale om et singulært indgreb alene rettet mod en enkelt formuebesidder, den selvejende institution. Med lov om Københavns Havn A/S er det endelig forudsat, at der ikke skal ydes erstatning til den selvejende institution.

Sagsøger gør i det hele gældende, at den manglende opfyldelse af grundlovens § 73's betingelser medfører, at § 1, stk. 3, jf. § 1, stk. 1, i lov nr. 474 af 31. maj 2000 om Københavns Havn A/S er ugyldig. Enhver af grundlovens betingelsers manglende opfyldelse kan i øvrigt alene begrunde ugyldighed.

Erstatning

Sagsøger har i sagen ikke nedlagt nogen erstatningspåstand i henhold til grundlovens § 73. Dette skyldes først og fremmest, at det for Folketinget under 3.-behandlingen af lovforslaget den 26. maj 2000 i overensstemmelse med trafikministerens tilkendegivelse var en forudsætning, at »skulle domstolene mod forventning nå til den konklusion, at lovgivningsmagten ikke - uden at det strider mod grundloven - kunne omdanne Københavns Havn til et statsligt aktieselskab, så er den logiske konklusion efter min bedste bedømmelse, selvfølgelig afhængig af de nedlagte påstande og dommens præmisser, at loven om Københavns Havn A/S må ophæves og herefter genetableres Københavns Havn i sin nuværende form«. Såfremt sagsøger får medhold i nærværende retssag, tilfredsstiller denne erklæring fra regeringen til fulde sagsøgers ønske om, at den selvejende institution genetableres med samtlige sine aktiver og passiver. Sagsøger mener på det foreliggende grundlag ikke herudover at kunne rejse krav om erstatning.

Domstolenes prøvelsesadgang

Sagsøger gør gældende, at domstolene kan prøve denne sag helt til bunds, uden hensyntagen til at dette i givet fald medfører, at en lovbestemmelse bliver ugyldig. Dette synspunkt skal dels ses i det lys, at en lov, jf. magtadskillelsesdoktrinen efter grundlovens § 3, hvorefter den dømmende magt er hos domstolene, ikke må afgøre en verserende retssag og heller ikke må påvirke den således, at den i et tilfælde som nærværende sag forringer den ene parts (sagsøgers) stilling i retssagen. Der henvises i denne forbindelse til professor, dr.jur. Steen Rønsholdts artikel i Københavns Universitets Juridiske Fakultets Årsskrift 2001 side 179-200, hvor denne problemstilling i nærværende sag er indgående behandlet og omtalt. Sagsøger i nærværende sag har, som Steen Rønsholdt udtrykker det, krav på »effektiv retlig efterprøvelse ved domstolene«.

Navnlig skal det imidlertid understreges, at landsretten i nærværende sag i særlig grad er helt frit stillet hvad angår prøvelsesadgang og mulighed for at tilsidesætte en lovbestemmelse som grundlovsstridig og ugyldig, fordi det har været en meget markant forudsætning for Folketinget for denne lovs vedtagelse, at retssagen ville blive prøvet helt til bunds, og at sagsøgers stilling i retssagen som følge af lovens vedtagelse ikke måtte blive forringet. Der henvises til trafikministerens talrige forsikringer over for Trafikudvalget og Folketinget om, at dette var regeringens hensigt, og at regeringen har næret et udtalt ønske om, at denne retssag ville blive prøvet helt til bunds.

Sagsøgte har til støtte for påstanden om frifindelse gjort følgende anbringender gældende:

2675

1. Indledningsvis bemærkes, at sagsøgte ikke bestrider, at Københavns Havn såvel efter 1913-loven som efter den forudgående lov fra

1858 og loven fra 1992 var en selvejende institution. Derimod bestrider sagsøgte, at udtrykket »selvejende institution«, som hævdet af sagsøger, er sprogligt ganske klart og ikke efterlader fortolkningstvivil.

Det kan da også dokumenteres, at sagsøgers retsopfattelse stedse har været, at Københavns Havn var en *privatretilig* selvejende institution, mens det er sagsøgte standpunkt, at Københavns Havn var en *offentligretlig* selvejende institution, også benævnt en særlig forvaltningsenhed eller et særligt forvaltningssubjekt.

2. Ved bedømmelsen af sagsøgers påstand må udgangspunktet tages i, at der allerede foreligger to retskraftige afgørelser mellem parterne:

2.1 Ved Østre Landsrets upåankede dom af 12. januar 1993, UfR 1993, side 413, blev følgende fastslået:

- At Københavns Havns administration og drift stedse er blevet reguleret af statsmagten.

- At det ikke er i strid med grundlovens § 73 at ændre formålsbestemmelsen for den selvejende institution Københavns Havn, således at havnen skulle tage planlægningsmæssige hensyn ved udnyttelsen af ledige arealer. Landsretten bemærkede, at ændringen »hovedsaglig (var) i overensstemmelse med havnens hidtil tilkendegivne målsætning«.

Det fremgår af havnens årsregnskab for 1993, at havnen opfattede delmålet om arealomdanning som markant nyt, og at varetagelsen af denne opgave har ført til ændring i havnens organisatoriske opbygning.

2.2 Ved kendelse afsagt den 8. december 1999 af en voldgiftsret i sagen mellem Københavns Havn og Ørestadsselskabet I/S udtalte voldgiftsretten:

»På denne baggrund og i øvrigt med støtte i lovens forarbejder må Københavns Havn også efter ikrafttrædelsen af 1992-loven anses som en særlig forvaltningsenhed, der skal udøve sin virksomhed på et sagligt grundlag inden for de rammer, der gælder for offentlige myndigheder«.

Kendelsen er i overensstemmelse med Højesterets dom i UfR 1956, side 289 H. Da Ørestadsselskabet er et interessentskab, der ejes af staten og Københavns Kommune i forholdet 45:55, og da Trafikministeriet varetager statens ejerinteresser i Ørestadsselskabet I/S, er voldgiftskendelsen umiddelbart bindende i forholdet mellem sagsøger og sagsøgte i nærværende sag. På den baggrund kan sagsøgte ikke acceptere, at sagsøger lægger afstand til de to afgørelser som udgangspunkt for denne sags pådømmelse.

3. Sagsøgte har noteret, at sagsøger ikke har gjort indsigelse mod, at loven om Københavns Havn A/S ændrer formålsbestemmelsen for havnen, bl.a. således at Københavns Havn kan drive havnevirksomhed uden for København. Der henvises til beskrivelsen i bemærkningerne til lovforslaget.

4. Retssagen knytter sig således alene til spørgsmålet om, hvorvidt den organisatoriske omdannelse af Københavns Havn fra en offentligretlig selvejende institution/et særligt forvaltningssubjekt til et aktieselskab med staten som eneaktionær er i strid med grundlovens § 73.

5. Til støtte for frifindelsespåstanden gør sagsøgte gældende, at Københavns Havn er statslig, og at dette navnlig fremgår af, at havnen forud for 1858 var et rent statsligt organ, jf. Justitsministeriets notat af 10. november 1999, side 27-28, ligesom havnen efterfølgende ikke alene har været fuldt ud statsligt reguleret, men også ledelsesmæssigt domineret af staten.

6. Det gøres endvidere gældende, at Københavns Havn til stadighed har været finansieret ved statens foranstaltning.

Det bestrides således som urigtigt eller irrelevant, når det fra sagsøgte side med støtte i Rigsarkivets redegørelse anføres, at statens *tilskud* til havnen i tiden fra 1851-1927 har været marginale. Statens indtægter stammer i det væsentligste fra skatter og afgifter, og en statslig finansiering af havnen ændrer ikke karakter ved, at staten ikke giver havnen tilskud fra midler opkrævet til statskassen, men i stedet giver havnen provenuet af særlige skatter. I den forbindelse henvises til Rigsarkivets redegørelse side 102-111, hvoraf det fremgår, at hav-

nens væsentligste indtægt i tiden 1735-1845 bestod af havnens andel af accisen, der var en toldlignende afgift.

Havneaccisen blev i 1864 principielt afløst af særlige havneafgifter, men løb dog videre indtil 1882. Havneafgifterne var fastsat ved lov, og Københavns Havn kunne ikke ændre afgiften, idet kompetencen hertil tilkom indenrigsministeren.

At beskrive denne indtægt i en terminologi, der leder tanken hen på et privatretligt vederlag, er ganske vildledende. Statsmagtens understøttelse af Københavns Havn ved hjælp af formålsbestemte afgifter er principielt ikke væsensforskellig fra nutidens finansiering af visse formål ved hjælp af særlige skattebestemmelser (f.eks. Den Sociale Pensionsfond), ved hjælp af gebyrer, jf. UfR 1993, side 757 H (Justitsministeriets gebyrsag) eller licensbetalingen til Danmarks Radio og TV 2, der jo godkendes af Finansudvalget.

At hævde, at et afgiftsprovener stammer fra private midler, endsiges at provenuet i sig selv udgør private midler, er ikke træffende. Ex tuto bemærkes, at de almindelige havneafgifter i andre trafikhavne end Københavns Havn, der indtil 1990 blev godkendt af Trafikministeriet på samme måde som sagsøgers havneafgifter efter 1913-loven, er blevet anset for omfattet af EF-traktatens afgiftsregler (og ikke konkurrence-reglerne).

2676

7. Det gøres gældende, at offentligt selvejende institutioner nyder en mindre vidtgående beskyttelse end private retssubjekter over for lovgivningsmagtens regulering af den organisatoriske opbygning, herunder nedlæggelse. I den forbindelse fremhæves, at den anfægtede lov ikke er mere vidtgående end den regulering, der er gennemført vedrørende kommunale havne.

Kommunale havne har formentlig siden købstadskommunalloven af 26. maj 1868 og i hvert fald siden lov nr. 225 af 27. maj 1950 haft status som selvejende institutioner, hvis midler kun kunne anvendes til formål, der særligt tjener havnens interesser. Efter § 13, stk. 2, i lov nr. 316 af 16. maj 1990 om trafikhavne blev det imidlertid bestemt, at trafikministeren kunne tillade, at en del af formuen i en havn, der måtte anses for at være væsentligt overkapitaliseret, kunne anvendes til fremme af lokale tiltag, fortrinsvis med tilknytning til havnen og dens virksomheder.

Sagsøgte har noteret, at forhenværende kontorchef Reidar Jørgensen i sin redegørelse fra 1994 henviser til denne bestemmelse som muligt anvendelig, hvis den situation skulle opstå, at Københavns Havn har oparbejdet en formue, som ikke på fornuftig vis kan anvendes til havneformål, og at sagsøger ikke har taget afstand herfra.

Imidlertid fremgår det af bemærkningerne til forslaget til lov om Københavns Havn A/S, at udgangspunktet for lovforslaget har været en opfattelse af, at havnen har en soliditet på 84%, hvilket anses som en betydelig overkapitalisering. Hensigten med lovforslaget er derfor at gøre det muligt, at en del af egenkapitalen nyttiggøres bl.a. til finansiering af en del af den infrastruktur i Københavnsområdet, som København som helhed, Københavns Havn og de arealer, der gøres til genstand for byudvikling af havneselskabet, er afhængig af og nyder godt af. Men udlodninger fra selskabet forudsætter, at betalingen kan ske uden problemer for selskabet.

8. Det gøres derfor gældende, at den anfægtede lov alene har til formål at foretage en omorganisering af Københavns Havn, således at havnens formål i det væsentlige bevares uændret, dvs. at der ikke sker en krænkelse af det interessesubjekt, som den selvejende institution skal arbejde for, men at der skabes mulighed for at anvende en overkapitalisering til relevante formål, hvor det imidlertid ikke er havnens bestyrelse, men Folketinget, der træffer afgørelse om anvendelsen.

9. Det bestrides, at de to bestemmelser, § 1, stk. 3, og § 1, stk. 1, der er omfattet af påstanden, i sig selv indebærer et tab for sagsøger. Selve omdannelsen af Københavns Havn til et aktieselskab, hvilket jo er sket, har ikke medført udbetaling af noget beløb til staten.

10. Over for sagsøgers anbringende om, at sagsøger kan støtte direkte ret på indenrigsminister Ingerslevs erklæring fra 1891, bemærkes, at erklæringen efter sit indhold og sin kontekst ikke vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en inddragelse af havnens formue i statskassen ville være ekspropriativ, men om den ville være politisk acceptabel.

11. Angående den Arnamagnæanske Stiftelse bemærkes, at stiftelsen var skabt ved et testamente, der vedrørte konkret foreliggende aktiver, der stadig var i behold, da lovgivningsmagten besluttede at overføre håndskrifterne til Island, ligesom yderligere håndskrifter var givet stiftelsen ved konkrete gaver. Højesteret fandt, at statens afholdelse af udgifter til driften af stiftelsen på denne baggrund ikke gjorde aktiverne statslige. Københavns Havn derimod har ikke aktiver, der kan identificeres som hidrørende fra noget tidspunkt før 1692, og efter dette tidspunkt er havnens indtægter og dermed grundlaget for investeringer m.v. i det væsentlige tilvejebragt ved provenuet af den særlige accise samt andre afgifter fastsat af statslige myndigheder, jf. ovenfor.

12. Selv om loven om Københavns Havn A/S ikke er en ekspropriationslov, gøres det gældende, at loven er gennemført ud fra overvejelser om, hvad almenvellets interesser tilsiger. Det bestrides, at de formelle betingelser for en ekspropriationslovs tilblivelse ikke skulle være overholdt.

Det bestrides, at man med mening kan hævde, at loven er et singulært indgreb alene rettet mod en enkelt formuebesidder. Enhver lovregulering af Københavns Havn har naturligvis ud fra en sådan betragtning igennem hele historien haft karakter af singulære lovindgreb. Afgørende er snarere, at loven som ovenfor anført er på linje med den regulering, der længe har været gennemført vedrørende kommunale trafikhavne.

Landsrettens bemærkninger:

Københavns Havns retlige stilling som en selvejende institution, hvis formue er adskilt fra statens - en konstruktion, der også findes i lovgivningen om de kommunale havne - findes ikke i sig selv af afgørende betydning for spørgsmålet om, hvorvidt havnen med rette har kunnet anses for en statslig institution. Dette gælder også de af sagsøgeren fremhævede udtalelser fra indenrigsminister Ingerslev under den politiske debat i Folketinget forud for vedtagelsen af loven af 31. marts 1891 om anlæg af en frihavn.

Den selvejende institution Københavns Havn har ubestridt hverken haft et privat eller kommunalt tilhørsforhold. I overensstemmelse med voldgiftsrettens kendelse af 8. december 1999 i sagen Københavns Havn mod Ørestadsselskabet I/S må havnen anses som en særlig forvaltningsenhed, der øver sin virksomhed inden for de rammer, der gælder for offentlige myndigheder. Efter de foreliggende historiske oplysninger om

2677

forvaltningen af Københavns Havn, der rækker tilbage til 1167, må havnen i det væsentlige antages at være opstået gennem statens - kongemagtens - dispositioner. Intet i det historiske forløb tyder på, at statsmagten på noget tidspunkt, hverken direkte eller indirekte har fraskrevet sig retten til at disponere over havnen og de ved havnens drift og øvrige aktiviteter indvundne midler. Havnens organisation og drift har tværtimod stedse været indgående reguleret fra statens side. Havnens indtægter gennem tiderne har ikke i nævneværdigt omfang hidrørt fra indskudte private midler, men har bestået i afgifter m.v., undergivet offentligt regulering og, som hævdet af sagsøgte, uden karakter af privatretlige vederlag.

Uanset at Københavns Kommune og erhvervslivet har og har haft interesser i havnens drift og ledelse, må det, navnlig efter forarbejderne til 1913-loven lægges til grund, at havnens status som selvejende institution med særlige styrelsesregler, hvilken status ikke er blevet ændret ved den senere lovgivning om havnen, især har haft det sigte at udsone havnen fra ressortministeriets direkte administration.

På den beskrevne baggrund må den selvejende institution Københavns Havn anses for en statslig institution, der som sådan ikke er beskyttet af grundlovens § 73 mod indgreb fra lovgivningsmagts side.

Som følge af det anførte findes bestemmelsen i lov nr. 474 af 31. maj 2000 om Københavns Havn A/S § 1, stk. 3, jf. § 1, stk. 1, ikke at være ugyldig, hvorfor sagsøgte påstand om frifindelse tages til følge.

Inden 14 dage skal sagsøger betale sagens omkostninger til sagsøgte med 12.000.000 kr.

Højesterets dom.

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

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Hermann, Wendler Peder- sen, 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 på- stand 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, ret- tigheder og andet, samt samtlige institutionens passiver og forpligtelser af enhver art, er ugyldig.

Subsidiært har Københavns Havn nedlagt påstand om, at Trafikmi- nisteriet 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 på- stand 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 Hø- jesteret 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 subsi- diære påstand.

Supplerende sagsfremstilling

Kongeligt reskript af 30. marts 1742 om Havnekommissionen inde- holdt 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 indenrigsmini- steren 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 dels et kommunalt, og dels et Regje- ringsanliggende, 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 Kommunen, 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 combinede Bestyrelse, som dog havde en communal Overvægt i sig, idet den skulle bestaae af Borger- mesteren 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 toldbodsplads til havnevæsenet i København. Under

2678

Folketingets førstebehandling af lovforslaget herom udtalte finansmi- nisteren og L.C. Larsen bl.a. (jf. Rigsrådstidende 1865-66, Folketingets Forhandlinger, spalte 229 og 230):

Finansministeren:

»... Med Hensyn til Competencespørgsmaalet skal jeg gjøre opmærk- som paa, at Afstaaelsen af en Stateiendom 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 Kommunen, 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 Kongeriget's særlige Finantser henhørende Institut, men derimod til Havnevæsenet under Kommunen, hvis Budget ikke voteres af Rigsdagen, og som ikke behø- ver 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 vedtagne Lov af 30te December 1858. Vi be- høve slet ikke at undersøge det Spørgsmaal, om der er noget at anke over med Hensyn til Kjøbenhavns Havns Ordning, da Lovgivningsmagt- en har fundet det rigtigt paa den Maade at ordne Sagen, og det indrøm- mede 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 nær- mest. Men saa gjorde man den til en Mellemtung, for saa vidt man sagde: Kjøbenhavns Havn er saa stor, at den har en særlig Administra- tion ved en Havneforvaltning, der staar direkte under Indenrigsministe- ren, den skal have et Havneraad, der væsentlig vælges af Kommunal- bestyrelsen, og som skal have Indseende med Forvaltningen. I øvrigt har den temmelig betydelige Rettigheder, bl.a., at den indstiller Havne- forvaltningens Chef. Nu er det jo ganske vist fra forskellige Sider fremstillet, som om der var en evig Krig mellem Indenrigsministeriet 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 Be- styrelse af Kjøbenhavns Havn, i alt Fald, for saa vidt angaar de finan- sielle Resultater.«

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

» . . jeg skal gøre opmærksom paa, at Københavns 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 afstaa 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 fastsætte 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:

- Havnebestyrelsens Forretningsorden;
- Havnedirektørens Myndigheds- og Virkeområde;
- Havneforvaltningens Embeds- og Bestillingsmænd;
- Havnebudgettets Affattelse og Regnskabsvæsenets Ordning.

Godkendelse af Ministeren for offentlige Arbejder kræves til Beslutninger om:

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

2679

Paragraf truffne Bestemmelser afgøres i Tvivlstillfælde 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 truffne 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 skitserede 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 Tærv Havnen har til Formaal at fremme, og som gennem Afgifterne m.m. betale dens Drift, ogsaa have Indflydelse paa Ledelsen. Paa den anden Side kan der ikke være Tale om at organisere Havnevæsenets Bestyrelse saaledes, at det offentliges 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 det 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 truffne 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 tillægges 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.

2680

Regeringens vurdering bygger på Justitsministeriets notat af 10. november 1999 om Københavns Havns 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 havne-

driften fortsætte som hidtil. Der er ved loven navnlig fastsat nye regler om bestyrelsens sammensætning. Herudover er det - hovedsageligt i overensstemmelse med havnens hidtidige tilkendevirne 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 sagsøgtets frifindelsespåstand 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

2681

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 modsvarer 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 Købehavns 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 havnevirksomhed dels omdannelse af de områder, der ikke længere

2682

skal anvendes til havneformål. Havnen ledes af en bestyrelse på 12 medlemmer, hvoraf de 6, herunder formanden, 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 virksomhed, der består i - efter forretningsmæssige principper - at omdanne de havneområder, der ikke længere skal anvendes til havnedrift, skal derfor udøves i overensstemmelse med de formål, der er anført i loven om Københavns Havn . . . Afviklings- og omdannelsesvirksomheden skal derfor udøves uden hensyn til en løbende virkeliggørelse af Københavns Kommuneplan og i samarbejde med andre offentlige myndigheder«.

Som det fremgår, fastslog voldgiftsretten, at Københavns Havn er en »særlig forvaltningsenhed«, 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 indebærer 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, herunder 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 dettes 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 staaer 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.

2683

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 offentlige 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 Bemærkninger - 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.

1. Rigsdagstidende 1858-59, till. A, sp. 605-06, till. B, sp. 185-90, RT 1912-13, till. A, sp. 3829-32, FT 1991-92, till. B, sp. 2689-92, FT 1999-2000, till. A, s. 4521-27, till. B, s. 940-42, U 1967.22 H, U 1971.299 H, U 1993.203 Ø, U 1993.321/3 H, U 1993.413 Ø, U 1994.29 H, Knud Berlin: Den danske Statsforfatningsret, 2. del, 2. udg. (1939), s. 388-89, Aage Hendrup: Havnenes retlige stilling, s. 21-29, 31-34, Poul Andersen: Dansk statsforfatningsret, s. 728, Poul Andersen: Dansk forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udg. (1965), s. 69-72, Ernst Kauffmann: Erhvervsdrivende selvejende institutioner, s. 32-34, 410-12, Max Sørensen: Statsforfatningsret, 2. udg. (1973), s. 403-04, Betænkning 857/1978, s. 86, Alf Ross: Dansk statsforfatningsret, bind 2, 3. udg. (1983), s. 653-54, Betænkning 1168/1989, s. 26-27, Battrup: Det kommunale selvstyre, s. 158, Finansministeriet: Fonde med offentlige interesser, s. 9-11, 22-23, 33-35, F. Reidar Jørgensen: Københavns Havns retlige stilling, Bent Christensen: Forvaltningsret. Opgaver, hjemmel, organisation, s. 89-95, Jens Garde m.fl.: Forvaltningsret, almindelige emner, 3. udg. (1997), s. 46-54, Henrik Zahle (red.): Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, s. 372-73, Carsten Henriksen: Offentlig forvaltning, s. 238-48, Peter Germer: Statsforfatningsret, 3. udg. (2001), s. 240-41, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, 2. udg. (2002), s. 84-90, 101-08, Lennart Lyngge Andersen: Fra stiftelse til fond, s. 141-44, 269 ff., 422-23, 433-35, 462-73, Lennart Lyngge Andersen: Lærebog i fondsret, 3. udg. (2002), s. 21-30, Henrik Zahle: Dansk forfatningsret, bind 3, 3. udg. (2003), s. 190-91, Jørgen Trolle i U 1967B s. 77 f., samme i U 1971B s. 253 f., Steen Rønsholdt i Årsskrift fra Retsvidenskabeligt Institut B, 2001, s. 179-200.