



Ankestyrelsens brev til Københavns Kommune

Tilsynsudtalelse om Københavns Kommunes medfinansiering af landstrømanlæg til krydstogtskibe

26. april 2023

Københavns Kommune har den 8. juni 2022 bedt Ankestyrelsen om en udtalelse om, hvorvidt det vil være lovligt efter kommunalfuldmagtsreglerne, at kommunen medfinansierer etablering af landstrømanlæg til krydstogtskibe i Københavns Havn.

J.nr. 22-26277

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Tel +45 3341 1200

Ankestyrelsen vurderer på baggrund af sagens oplysninger, at det vil være lovligt for Københavns Kommune at medfinansiere By & Havn I/S' landstrømanlæg.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Vi beklager, at vi ikke har kunnet overholde den sagsbehandlingstid, vi har stillet i udsigt.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Sagens oplysninger

Følgende fremgår bl.a. af Københavns Kommunes henvendelse af 8. juni 2022:

"Sagen handler om, hvorvidt Københavns Kommune (herefter KK) har hjemmel i kommunalfuldmagten til at medfinansiere Udviklingselskabet By & Havn I/S (herefter B & H) etablering af landstrømanlæg til krydstogtskibe i Københavns Havn med et lån på op til 77 mio. kr.

[...]

Projektet skal organiseres således, at B&H, som ejes af KK (95 pct.) og af staten (5 pct.), kommer til at stå for etableringen, ejerskabet og vedligeholdelsen af landstrømanlæggene på Langelinie og i Nordhavn, mens datterselskabet Copenhagen Malmö Port AB (herefter CMP) kommer til at stå for den daglige drift af anlæggene, herunder aftaleindgåelser med elunderleverandører samt opkrævning hos rederierne for anvendelsen af anlæggene. B&H og CMP vil indgå en aftale om, at CMP lejer anlæggene til en leje, der baseres på, hvor meget anlæggene bliver benyttet.

For så vidt angår KKs tilskud til projektet, vil kommunen yde et lån til B&H til etableringen af landstrømanlæggene, som B&H tilbagebetaler via årlige afdrag svarende til anlæggenes driftsoverskud det foregående år. De nærmere lånevilkår aftales mellem B&H og KK.

Selvom hensigten med kommunens medfinansiering således er, at denne skal tilbagebetales af B&H – og at den kommunale støtte derved gennem hele landstrømanlæggenes levetid begrænses til det nødvendige/mindst mulige, vurderer KK, at der er risiko for, at lånet ikke vil blive fuldt tilbagebetalt af B&H, da det er B&H's vurdering, at business casen for landstrømanlæg er skrøbelig, jf. pkt. 3 nedenfor.

[...]

Metroloven udgør hjemmelsgrundlaget for B&H (og datterselskabet CMP, jf. mellemledsgrundsætningen).

Hjemlen for B&H's varetagelse findes i metrolovens § 15, hvorefter følger, at B&H's primære opgave er

”at forestå udvikling af selskabets arealer samt forestå havnedrift i Københavns Havn, ligesom B&H kan drive anden virksomhed, som har en forretningsmæssig sammenhæng med arealudvikling og havnedrift”.

Derudover skal B&H drives på et ”forretningsmæssigt grundlag”.

KK vurderer, at bestemmelsen er udtømmende, og at B&H således kun kan varetage aktiviteter, der opfylder kravene heri. B&H kan således kun etablere landstrømanlæg til krydstogtskibe med

hjemmel i metroloven, hvis betingelserne ovenfor er opfyldt.

For så vidt angår 1. betingelse om, at B&H blandt andet skal forestå havnedrift i Københavns Havn, har Transportministeriet over for Københavns Kommune oplyst, at levering af landstrøm til krydstogtskibe skal anses som en del af havnedriften. KK vurderer derfor, at betingelsen er opfyldt.

For så vidt angår 2. betingelse om, at B&H skal drives på et forretningsmæssigt grundlag, er det usikkert, om denne betingelse er opfyldt. B&H vurderer, at business casen for landstrømanlæggene er skrøbelig, og har overfor KK oplyst, at business casen i worst-case er nul, muligvis negativ. KK vurderer derfor ikke umiddelbart 2. betingelse for opfyldt, hvorfor B&H ikke må investere i etableringen af landstrømanlæg med hjemmel i metroloven. Dette er baggrunden for, at B&H har brug for støtte fra KK.”

Det fremgår af henvendelsen, at Københavns Kommune har spurgt Transportministeriet, om metroloven (lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S) regulerer spørgsmålet om kommunal medfinansiering af etablering af landstrømanlæg til krydstogtskibe. Det fremgår videre, at ministeriet har oplyst, at metroloven ikke indeholder den fornødne hjemmel.

Det fremgår desuden, at kommunen på baggrund af et notat fra et advokatfirma og et svar fra Transportministeriet har lagt til grund, at elforsyningsloven ikke regulerer kommuners mulighed at medfinansiere landstrømanlæg.

Det fremgår endelig af henvendelsen, at kommunen vurderer, at dens støtte til etablering af landstrømanlæg er omfattet af gruppefritagelsesforordningen (Kommissionens forordning nr. 651/2014 af 17. juni 2014 med ændringer ved Kommissionens forordning 2014/1084 af 14. juni 2017).

Ankestyrelsen har den 28. september 2022 været i telefonisk kontakt med Transportministeriet og stillet en række spørgsmål.

Transportministeriet har den 11. oktober 2022 bl.a. svaret dette:

”Det er Transportministeriets vurdering, at lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet og Udviklingsselskabet By & Havn I/S,

som senest ændret ved lov nr. 275 af 26. marts 2019, ikke indeholder bestemmelser, som er til hinder for, at Københavns Kommune som medejer af By & Havn I/S medfinansierer etablering af landstrømanlæg til krydstogtskibe i Københavns Havn. Der henvises i den forbindelse til lovens § 15, hvoraf det bl.a. fremgår, at selskabet skal drives på et forretningsmæssigt grundlag (stk. 4).”

Ankestyrelsen har den 8. november 2022 bedt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet om en udtalelse til sagen.

Ministeriet har sendt sit svar til Ankestyrelsen den 19. december 2022 og har den 13. januar 2023 telefonisk oplyst, at elforsyningsloven ikke regulerer Københavns Kommunes mulighed for at finansiere et landstrømanlæg til krydstogtskibe.

Transportministeriet har på et møde med Ankestyrelsen den 27. marts 2023 bl.a. oplyst, at By & Havn I/S selv kunne finansiere landstrømanlæg, hvis betingelsen i § 15, stk. 4, i lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S var opfyldt, men at det kan være svært at dokumentere, bl.a. fordi der ikke kan stilles krav om, at krydstogtskibe skal bruge anlægget. Transportministeriet har også oplyst, at betingelsen er opfyldt, hvis kommunen medfinansierer anlægget.

Reglerne

Kommunalfuldmagtsreglerne giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning.

Kommunernes adgang til at varetage opgaver med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne er begrænset af de rammer, der lovgivningsmæssigt er fastlagt for kommunernes opgavevaretagelse.

Dette indebærer, at hvis den skrevne lovgivning udtømmende regulerer kommunernes adgang til at varetage en opgave, fordi lovgivningen indeholder hjemmel til eller er til hinder for, at kommunerne varetager opgaven, skal spørgsmålet ikke vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Følgende fremgår af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave

2015, side 65:

”Navnlig i de senere år – men også tidligere – er der i flere tilfælde forekommet en bredere, indirekte slutning fra lovgivningen, som trækker i retning af en udvidelse af kommunalfuldmagten. Den pågældende slutning bygger på en konstatering af, at en kommune efter lovgivningen generelt har en bestemt opgave, hvorfor anvendelse af midler til fremme af denne generelle opgave kan være lovligt, selvom den aktivitet, der i det konkrete tilfælde støttes, ikke er nævnt i lovgivningen. Det er naturligvis en forudsætning, at der ikke er forhold i den pågældende lovgivning, herunder dens forarbejder, som taler imod kommunal støtte til den konkrete aktivitet.”

Følgende fremgår af § 2, stk. 1, i lovekendtgørelse nr. 291 af 16. marts 2023 om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S:

”§ 2. Transportministeren og Københavns Kommune kan oprette et interessentskab ved navn Udviklingsselskabet By & Havn I/S med følgende ejerfordeling:

- 1) Københavns Kommune ejer 95 pct., og
- 2) transportministeren ejer 5 pct.”

Følgende fremgår af § 15, stk. 1 og 4, i den nævnte lov:

”§ 15. Udviklingsselskabet By & Havn I/S' formål er at forestå udvikling af selskabets arealer samt forestå havnedrift i Københavns Havn.

[...]

Stk. 4. Selskabet skal drives på et forretningsmæssigt grundlag.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer på baggrund af sagens oplysninger, at Københavns Kommune kan medfinansiere By & Havn I/S' landstrømanlæg.

Vi henviser til, at By & Havn I/S er oprettet med hjemmel i lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By og Havn I/S, og at Københavns Kommune i medfør af loven er medejer af By & Havn I/S.

Vi henviser også til, at Transportministeriet har oplyst, at levering af landstrøm til krydstogtskibe er omfattet af de opgaver, By & Havn I/S kan varetage i medfør af loven.

Ankestyrelsen henviser desuden til, at Transportministeriet på mødet den 27. marts 2023 har oplyst, at hvis Københavns Kommune medfinansierer anlægget, vil betingelsen i lovens § 15, stk. 4, om at selskabet skal drives på et forretningsmæssigt grundlag, være opfyldt.

Ankestyrelsens lægger på baggrund af oplysningerne fra Transportministeriet til grund, at det i medfør af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S vil være lovligt for By & Havn I/S at etablere et landstrømanlæg, når Københavns Kommune medfinansierer opgaven.

Da Københavns Kommune kan deltage i By & Havn I/S, er det Ankestyrelsens opfattelse, at Københavns Kommune har en lovlig kommunal interesse i de opgaver, som selskabet varetager, herunder finansiering af opgaverne.

Vi lægger ved denne vurdering vægt på Transportministeriets vurdering af, at lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S ikke indeholder bestemmelser, som er til hinder for, at Københavns Kommune som medejer af By & Havn I/S medfinansierer etablering af landstrømanlæg til krydstogtskibe i Københavns Havn.

Ankestyrelsen vurderer på den baggrund, at det vil være lovligt for Københavns Kommune at medfinansiere By & Havn I/S' landstrømanlæg.

Vi henviser til citatet fra Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 65, som er nævnt ovenfor i afsnittet om reglerne.

Ankestyrelsen har noteret, at kommunen vurderer, at dens støtte til etablering af landstrømanlæg er omfattet af gruppefritagelsesforordningen.

Ankestyrelsen har på den baggrund ikke fundet anledning til at gå ind i nærmere undersøgelser af, om Københavns Kommunes lån til By & Havn I/S vil være i overensstemmelse med statsstøttereglerne.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven. Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Dorthe Langelund

Kopi er sendt til:

Transportministeriet

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)

Lovbekendtgørelse nr. 291 af 16. marts 2023 om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S