

**Beretning til statsrevisorerne
om
Trafikministeriets overdragelse af
statshavnene til kommunerne**

**Februar 2002
RB B302/02**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	16
A. Indledning	16
B. Formål	17
C. Afgrænsning.....	17
D. Metode	18
III. Overdragelsernes baggrund og forløb	19
A. Baggrund.....	19
B. Forløb.....	28
IV. Aftalte overdragelsesbeløb og -vilkår.....	33
A. Økonomiske konsekvenser for staten	33
B. Risikodelingslån.....	35
C. Vilkår ved eventuelle fremtidige videreoverdragelser mv. (”claw back”- og ”testamentsklausuler”)	37
D. Prisnedslag	39
V. Information til Folketinget og Finansudvalget	42
A. Indledning	42
B. Akt 183 29/3 2000 om overdragelse af Esbjerg Statshavn mv.	43
C. Spørgsmål fra Finansudvalget vedrørende havne- overdragelserne	46
D. Akt 114 13/12 2000 om overdragelse af 8 statshavne.....	48
E. Akt 260 27/6 2001 om overdragelse af Frederikshavn Statshavn	50
F. Den samlede overdragelse	52
VI. Regnskabsmæssig afslutning af overdragelsen af Esbjerg Statshavn.	53
Bilag:	
1. Kort over statshavnene	56
2. Beskrivelser af forhandlingsforløbene mv. for hver enkelt havn vedrørende Trafikministeriets overdragelse af statshavnene til kommunerne.	57
Indledning	57
Hirtshals Havn	58
Helsingør Havn.....	64
Thorsminde Havn	65
Rømø Havn.....	66
Hammer Havn.....	68

Side

Anholt Havn.....	70
Hvide Sande Havn	72
Thyborøn Havn.....	75
Hanstholm Havn	80
Skagen Havn.....	84
Frederikshavn Havn.....	88
Esbjerg Havn	97

Beretning om Trafikministeriets overdragelse af statshavnene til kommunerne

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning, metode

1. Denne beretning behandler Trafikministeriets overdragelse i perioden 2000-2001 af 10 af de 12 statshavne for 518 mio. kr. til de kommuner, hvori havnene var beliggende. Havnene var i 1999 i statens status opført til ca. 1,9 mia. kr., og værdien var i en tværministeriel rapport i 1998 ansat til ca. 1,3 mia. kr. Rigsrevisionen besluttede at undersøge forløbet og resultatet af overdragelserne, på baggrund af at overdragelsesbeløbene blev meget lavere end antaget i rapporten.

2. Undersøgelsens formål har været

- at redegøre for og vurdere forløbet af Trafikministeriets afhændelse af statshavnene,
- at vurdere, om de aftalte overdragelsesbeløb og -vilkår var forretningsmæssigt begrundet,
- at vurdere, om Finansudvalget modtog relevant, klar og dækkende information og dermed et fyldestgørende beslutningsgrundlag for at tiltræde overdragelserne, og
- at vurdere forløbet af den regnskabsmæssige afslutning af overdragelsen af Esbjerg Statshavn.

3. Afhændelsen af havnene skete efter forhandling mellem trafikministeren og kommunerne. Undersøgelsen omfatter ikke de berørte kommuner mv. Den behandler ikke konkurrence- og udbudsregler, EU's statsstøtte- eller notifikationsregler. Undersøgelsen af den regnskabsmæssige overdragelse er begrænset til Esbjerg Statshavn, da denne fandt sted i 2000 og de øvrige først i 2001. Undersøgelsen omfatter ikke personalemæssige dispositioner og ej heller Kystdirektoratet.

4. Undersøgelsen baserer sig på sagsgennemgang, møder og brevveksling med Trafikministeriet samt gennemgang af lovgivning, aktstykker og rapporter om havnesektoren.

Undersøgelsen af forløbet af overdragelsesforhandlingerne baserer sig på Trafikministeriets redegørelser til Rigsrevisionen for forhandlingsforløbet og for baggrunden for prisfastsættelserne af havnene. Rigsrevisionen har tillige gennemgået ministeriets sager for at klarlægge forhandlingsforløbene og ministeriets dokumentation. I bilag 2 er forhandlingsforløbet beskrevet for hver enkelt havn.

Ved undersøgelsen af om de aftalte overdragelsesbeløb og de aftalte vilkår var forretningsmæssigt begrundet, og om sagerne indeholdt fornødne oplysninger herom, har Rigsrevisionen set på følgende 4 forhold:

- Beregning af det samlede resultats økonomiske konsekvenser for staten.
- Finansieringskonstruktionen med de såkaldte risikodelingslån.
- Eventuelle fremtidige dispositioner i form af videresalg af havnene eller frasalg af værdifulde dele heraf.
- Om prisnedslag, der førte fra en samlet beregnet pris på 1,3 mia. kr. i den tværministerielle rapport til de samlede opnåede overdragelsesbeløb på 518 mio. kr., var forretningsmæssigt begrundet, og om Trafikministeriets sagsakter indeholdt fornødne oplysninger herom.

Beretningen har i udkast været forelagt Trafikministeriet, hvis oplysninger og bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

Overdragelsernes baggrund og forløb

Baggrund

5. Administrationen af statshavnene var tidligere henlagt til 2 statshavsadministrationer under Trafikministeriet. Statshavsadministrationen Esbjerg administrerede Rømø, Esbjerg, Hvide Sande, Thorsminde og Thyborøn havne, mens statshavsadministrationen Frederikshavn administrerede Hanstholm, Hirtshals, Skagen, Frederikshavn, Anholt og Hammer havne. Statshavsadministrationerne udgjorde bevillingsmæssigt én statsvirksomhed med ét nettotal og én

udsvingsordning. I statsregnskabet status var statshavnene opført med en samlet bogført værdi på knap 1,879 mia. kr. i 1999 og 1,856 mia. kr. i 2000. De høje bogførte beløb er historisk betingede og skyldes, at en række ældre statslige aktiver ikke er blevet reguleret i forhold til deres driftsøkonomiske værdi. De bogførte beløb for statshavnene kan således ikke tages som udtryk for en realistisk markedsværdi. I perioden 1997-2000 har staten haft en gennemsnitlig årlig indtægt på ca. 90 mio. kr. på statshavnsområdet. Havnene har dog haft problemer med at realisere finanslovenes krav til overskuddets størrelse.

Statshavnenes forhold, herunder afvikling af det statslige ejerskab, blev gennem 1990'erne overvejet i forskellige sammenhænge, bl.a. i regeringens "Trafikplan 2005" fra 1993, i regeringens opgavekommission fra 1996 og i "Sammenslutningen af Danske Havne" i 1997. I forbindelse med en grøn bog fra EU-kommissionen fra 1997 vedtog Folketinget en dagsorden 25. november 1997 med opfordring til regeringen om at nedsætte et bredt sammensat udvalg til vurdering af alle relevante forhold med henblik på forslag til havnenes fremtidige styreformer, organisation og forretningsområder mv. Sideløbende havde Trafikministeriet fået et konsulentfirma til at udarbejde rapporter om statshavnenes økonomi.

6. På denne baggrund blev der nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, der skulle undersøge mulighederne for afvikling af statens ejerskab af statshavnene. I arbejdet indgik konsulentfirmaets rapporter. Arbejdsgruppen afgav "Rapport om statshavnenes fremtidige struktur" i juni 1998 ("Den Blå Rapport").

Rapporten vurderede på baggrund af cashflow-metoden de konkurrencemæssige forhold mellem havnene og det nødvendige overskud for fortsat drift af havnene, at en overdragelse af havnene samlet kunne indbringe staten ca. 1,3 mia. kr. ved en lånerente på 6 % p.a.

Rigsrevisionen er enig i, at cashflow-metoden er en hensigtsmæssig metode til værdiansættelse af statshavnene.

7. Regeringens opgavekommission, som afgav betænkning i december 1998, havde sideløbende afgivet delbidrag. Kommissionen, hvori alle Folketingets partier var repræsenteret, anbefalede énstemmigt, at statshavnene blev

overført til regionalt regi, at overdragelsesvilkårene tog udgangspunkt i den enkelte havns situation, og at overdragelse skete frivilligt.

8. I maj 1999 blev en ny havnelov vedtaget. På baggrund af Opgavekommissionens betænkning, havneloven og forarbejderne hertil, herunder "Den Blå Rapport", kan Rigsrevisionen konstatere, at trafikministeren havde bemyndigelse til at overdrage statshavnene, at dette skulle ske efter konkrete forhandlinger med lokalsamfundene bag havnene om vilkårene, at disse skulle være villige til at overtage havnene på baggrund af enighed om vilkårene, samt at havnene skulle ligestilles konkurrencemæssigt med de kommunalt styrede havne. Endvidere har der ikke skullet foretages udbud i forbindelse med eventuel overdragelse af statshavnene, idet den almindelige regel om anvendelse af udbud var fraveget med Folketingets billigelse. Rigsrevisionens undersøgelse viste tillige, at kommunerne efter overdragelse af statshavnene som nye havneejere kunne videreoverdrage havnene eller dele heraf og i hvert fald teoretisk set med fortjeneste.

9. Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet med konsulentrapporterne, "Den Blå Rapport" og havneloven havde gennemført et tilfredsstillende forarbejde til afhændelse af statshavnene i overensstemmelse med Opgavekommissionens anbefalinger.

Forløb

10. Undersøgelsen viste, at forhandlingsforløbet faldt i 4 faser.

Trafikministeriets første udspil til kommunerne medio 1999 var baseret på cashflow-metoden og lød på ca. 1,2 mia. kr. i forventet samlet overdragelsessum.

I løbet af de første egentlige forhandlinger fra efteråret 1999 blev forhandlingsudspillene nedjusteret til samlet ca. 800 mio. kr. grundet nye vurderinger af havnenes indtægter og udgifter (fx bortfald af toldfrit salg i EU, lukning af færgeruter, indtægtsnedgang i industrifiskeriet).

Esbjerg Havn blev medio december 1999 overdraget til Esbjerg Kommune for 57 mio. kr. Baggrunden for, at forhandlingerne kunne afsluttes tidligere for Esbjerg Havn,

var, at havnen siden 1995 havde haft en særlig kontrakt som særskilt statsvirksomhed med henblik på overdragelse.

Ultimo 1999 fastsatte EU lavere kvoter for konsumfiskeriet. I de videre forhandlinger blev indtægtskønnet for landinger af konsumfisk reduceret med 5 % generelt. Endvidere blev forhandlingsudspillene justeret på grund af konkrete forhold, bl.a. udgifter til efterslæbsarbejder mv.

I marts 2000 fremkom ministeren med reviderede udspil til kommunerne. Herefter var den samlede overdragelsessum for havnene nedjusteret til ca. 647 mio. kr., eller ca. 614 mio. kr., hvis statens oprensingsforpligtelse i Hirtshals Havn blev overtaget af havnen.

De afsluttende forhandlinger fandt sted fra april til juli 2000 og resulterede i overdragelse af 8 havne til lokalsamfundene. Heraf blev Rømmø, Hvide Sande, Anholt og Hammer statshavne overdraget vederlagsfrit med tilskud fra staten. De 4 andre statshavne, Thyborøn, Hanstholm, Hirtshals og Skagen, blev overdraget for mellem 10 og 115 mio. kr. og på nærmere vilkår.

De ændringer, der fandt sted i de afsluttende forhandlinger, omfattede ændrede overdragelsesvilkår og -summer og var begrundet i

- usikkerhed om havnenes indtægtsgrundlag på grund af usikkerhed om virkningerne af bortfald af toldfrit salg og usikkerhed om EU's fiskekvoter,
- at havneafgifter i trafikhavnene i statshavnene (ekskl. Esbjerg Trafikhavn) var højere end i andre havne,
- konkrete forhold i de enkelte havne, og
- at renten var steget.

Overdragelserne af de 8 havne for i alt 166 mio. kr. blev tiltrådt af Finansudvalget ved Akt 114 13/12 2000 efter trafikministerens besvarelse af spørgsmål fra udvalget.

Forhandlingerne om overdragelse af Frederikshavn Statshavn fortsatte ind i 2001, hvor aftale herom blev indgået med kommunen med overtagelse pr. 1. maj 2001. Den formelle overdragelsessum var aftalt til 295 mio. kr., men overtagelsen skulle regnskabsmæssigt ske pr. 1. januar 2000, så driftsresultatet 1. januar 2000 - 30. april 2001 tilfaldt havnen. Driftsresultatet blev ca. 80 mio. kr. Denne

overdragelse blev tiltrådt af Finansudvalget ved Akt 260 27/6 2001.

11. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet har ført separate forhandlinger med de respektive kommuner med udgangspunkt i den enkelte havns situation, at ministeriet har lagt vægt på den konkurrencemæssige ligestilling af havnene, og at overdragelserne er sket frivilligt og med enighed om vilkårene.

Undersøgelsen har således vist, at Trafikministeriet i forhandlingsforløbet har taget højde for de politisk opstillede rammer og forudsætninger.

Aftalte overdragelsesbeløb og -vilkår

Økonomiske konsekvenser for staten

12. Staten havde i perioden 1997-2000 en indtægt fra statshavnsområdet på godt 90 mio. kr. årligt i gennemsnit. Fremover vil staten efter afhændelsen af statshavnene alene have udgifter på dette område. De fremtidige manglende indtægter og de fremtidige udgifter vil herefter skulle kompenseres af den opnåede overdragelsessum på samlet 518 mio. kr.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet ikke havde foretaget vurderinger eller beregninger af, om engangsindtægten kunne kompensere de fremtidige manglende indtægter og de fremtidige udgifter.

En sådan beregning ville vise, om afhændelsen var til økonomisk fordel eller ulempe for staten. Det er derfor Rigsrevisionens generelle opfattelse, at ministerierne altid bør foretage sådanne beregninger, når staten afhænder indtægtsgivende aktiver, for at have et klart og dækkende økonomisk beslutningsgrundlag. Behovet herfor forstærkes ved overdragelsen af statshavnene, da staten ikke var forpligtet til at overdrage havnene, hvilket ministeriet demonstrerede ved foreløbig ikke at afhænde Thorsminde og Helsingør statshavne.

Trafikministeriet har oplyst, at Rigsrevisionens generelle bemærkninger er taget til efterretning. Ministeriet har dog samtidig peget på, at statshavnenes fremtidige mulige bidrag til statskassen var usikre, da der henstod budgetreguleringskonti på i alt ca. 90 mio. kr. samt på, at der var et

politisk ønske om overdragelse af statshavnene efter individuelle forhandlinger.

Rigsrevisionen finder – uanset at de fremtidige indtægter kan være usikre – at Trafikministeriet burde have foretaget beregninger, der viste, om det opnåede overdragelsesbeløb kunne kompensere de manglende indtægter og de fremtidige udgifter, så det var muligt at vurdere, om afhændelsen var til økonomisk fordel eller ulempe for staten.

Risikodelingslån

13. Finansieringen af overdragelserne af Frederikshavn, Skagen, Hirtshals, Hanstholm og Thyborøn statshavne skete ved, at halvdelen af overdragelsesbeløbet blev betalt kontant, mens den anden halvdel blev berigtiget ved statslån med særlige vilkår, de såkaldte risikodelingslån.

Undersøgelsen har vist, at staten med vilkårene for risikodelingslånene i høj grad har afdækket de nye havneejeres risiko for såvel en indtægtsnedgang som for en rentestigning frem til 2006, hvor lånene skal indfries over for staten.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Trafikministeriet ikke har foretaget beregninger, der viser, hvad staten maksimalt ville kunne komme til at nedregulere overdragelsesbeløbene med ved udløbet af den 5-årige låneperiode som følge af risikoafdækningsvilkårene. Trafikministeriet har heller ikke foretaget vurderinger af risikoen for, at en indtægtsnedgang eller en rentestigning måtte forekomme. Endelig har undersøgelsen vist, at ministeriets sager ikke indeholdt materiale, der viste, hvilke forretningsmæssige begrundelser der lå bag ministeriets accept af vilkårene.

14. Ministeriet har hertil bl.a. anført, at risikodelingslånene netop blev indført på grund af usikkerheden om de nærmeste års indtjening for de enkelte havne, at konstruktionen ofte benyttes ved selskabsoverdragelser, samt at en vurdering af risikoen ville kræve, at man kendte renteutviklingen 5 år frem i tiden.

15. Rigsrevisionen er enig i, at købere af selskaber ofte betinger sig at indtjeningen garanteres af sælger, ligesom Rigsrevisionen er enig i, at vurderinger af risikoen for en rentestigning er særdeles vanskelige at foretage.

En indtjeningsgaranti afspejler sig imidlertid i den pris, selskabet overdrages til, og da overdragessummerne for

havnene i hele forløbet alene er forhandlet ned, burde det efter Rigsrevisionens opfattelse fremgå af ministeriets sager, hvilke forretningsmæssige begrundelser der lå bag, at de nye havneejere også skulle have afdækket risikoen for en indtægtsnedgang og en rentestigning.

Endvidere finder Rigsrevisionen, at ministeriet for at sikre sig det bedst mulige beslutningsgrundlag og størst mulig sikkerhed om den endelige pris, burde have foretaget beregninger, der viste, hvilken indflydelse alternative indtægtsnedgange og rentestigninger ville få på den endelige pris, samt vurderinger af sandsynligheden for at indtægtsnedgange og rentestigninger måtte forekomme i perioden.

Hvis sådanne risikovurderinger efter ministeriets opfattelse ikke kunne foretages, burde dette efter Rigsrevisionens opfattelse fremgå af ministeriets sager, så det stod klart, at staten havde indgået aftaler med vilkår af denne karakter.

Vilkår ved eventuelle fremtidige videreoverdragelser mv. ("claw back"- og "testamentsklausuler")

16. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at havneloven rummer adgang til i fremtiden at videreoverdrage tidligere statshavne og i hvert fald teoretisk også med fortjeneste. Undersøgelsen har endvidere vist, at Trafikministeriet ikke i aftalerne om overdragelse af statshavnene til lokalsamfundene har medtaget vilkår, der giver staten andel i en eventuel fremtidig fortjeneste i forbindelse med videreoverdragelse af en tidligere statshavn.

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet i overdragelsesaftalerne burde have indføjet vilkår af den nævnte karakter for fuldt ud at tage skyldige økonomiske hensyn.

17. Af de 13 tidligere statshavne blev de 4 (Rømø, Hvide Sande, Anholt og Hammer havne) vederlagsfrit overdraget til lokalsamfundene.

Rigsrevisionen finder, at der i overensstemmelse med Budgetvejledningens regler om vederlagsfri overdragelse burde være medtaget vilkår i de 4 overdragelsesaftaler, som sikrede tilbagegang på samme vilkår som ved overdragelsen, i tilfælde af at de nye ejere ikke længere vil gøre brug af havnene.

Trafikministeriet er principielt enig heri, men finder, at sådanne klausuler i relation til havneoverdragelserne i praksis ikke vil få betydning.

Prisnedslag

18. Rigsrevisionens sagsgennemgang viste, at prisreduktionerne fra 1,3 til 1,2 mia. kr., som var det første udspil fra Trafikministeriet, forelå beregnet på grundlag af cash-flow-modellen under anvendelse af et nyere talgrundlag.

Sagsgennemgangen viste tillige om det videre forløb, at det kun delvist fremgik, på hvilket grundlag der var foretaget reduktioner i overdragelsesbeløbene.

For så vidt angik de afsluttende faser af forhandlingerne om overdragelsen af de 6 havne, der gav et positivt resultat, manglede sagerne helt oplysninger eller redegørelser for prisnedslag på over 150 mio. kr.

Trafikministeriet har hertil anført, at der for den enkelte havn var tale om konkrete afsluttende politiske forhandlinger mellem de respektive borgmestre og ministeren med henblik på at finde løsninger, som begge parter kunne tiltræde, og det endelige resultat måtte således nødvendigvis bero på den konkrete forhandlingssituation.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde der i ministeriets sager være redegjort for de forretningsmæssige begrundelser for prisnedslag, og for hvad der i de afsluttende forhandlinger måtte være givet af prisnedslag, der ikke var strengt forretningsmæssigt begrundet.

19. Rigsrevisionen kan sammenfattende konstatere, at Trafikministeriet ikke havde beregnet de økonomiske konsekvenser af overdragelserne for staten, ikke havde beregnet konsekvenserne af risikodelingslånene, ikke havde medtaget ”claw back”- og testamentsklausuler i aftalerne, samt at der ikke i sagsmaterialet indgik oplysninger om prisnedslag for mere end 150 mio. kr.

Rigsrevisionen finder derfor, at overdragelsesbeløbene og fastsættelse af overdragelsesvilkårene ikke i fuldt omfang har været forretningsmæssigt begrundet, og at ministeriets sager ikke indeholdt tilstrækkeligt oplysninger herom.

Information til Folketinget og Finansudvalget

20. Finansudvalget gav tilslutning til afhændelse af statshavnene ved Akt 183 29/3 2000 om Esbjerg Havn, Akt 114 13/12 2000 om 8 andre havne og Akt 260 27/6 2001 om Frederikshavn Havn.

Rigsrevisionen har gennemgået de 3 aktstykker og ministeriets svar på spørgsmål fra udvalget med henblik på at vurdere, om Finansudvalget fik relevante og dækkende oplysninger om de økonomiske konsekvenser og aftalte vilkår ved afhændelsen.

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeren med Akt 183 orienterede Finansudvalget tilfredsstillende om overdragelsen af Esbjerg statshavn, men uden at medtage oplysninger om mulige fremtidige udgifter af betydeligt omfang for havnen til deponering af oprenset materiale som følge af eventuelle yderligere miljøkrav.

Finansudvalget stillede i august 2000 en række spørgsmål til Trafikministeriet om havneoverdragelserne, herunder om en vurdering af årsagerne til, at den forventede salgspris ikke blev opnået.

Rigsrevisionens undersøgelse viste om de 2 øvrige aktstykker bl.a.,

- at der ikke var en beregning af de økonomiske konsekvenser af det samlede resultat, så det kunne vurderes, om overdragelsen økonomisk set var til fordel eller ulempe for staten,
- at visse overdragelsesvilkår ikke var værdisat, fx statens fortsatte forpligtelser til oprensning, vedligeholdelse og drift af sluser mv.,
- at de økonomiske konsekvenser af risikodelingslånene ikke var beskrevet klart; fx manglede beregninger af hvad staten maksimalt kunne risikere at nedregulere overdragelsespriserne til efter 5-års periodens forløb samt en vurdering af risikoen herfor, og
- at der ikke var en samlet redegørelse for prisreduktionerne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Finansudvalget med disse oplysninger ville have haft et mere relevant og dækkende beslutningsgrundlag, som efter Rigsrevisionens opfattelse således ikke har været det bedst mulige.

21. Rigsrevisionen kan på grundlag af de 3 aktstykker endvidere konstatere, at det ikke er muligt at foretage en endelig samlet beløbsangivelse af resultatet, og at Trafik-

ministeriets implementering af Opgavekommissionens anbefaling om at overdrage statshavnene til lokalsamfundene ikke er gennemført fuldt ud. Der udestår således forhandling om overdragelse af Helsingør Havn, ny forhandling af oprensningaftalen med Esbjerg Havn senest 2003, eventuel regulering i 2006 af risikodelingslån til Skagen, Frederikshavn, Hirtshals, Hanstholm og Thyborøn havne og eventuel reforhandling af aftalen om Frederikshavn Havn, hvis godstaksterne over broforbindelserne nedsættes væsentligt inden ultimo 2005. Thorsminde Havn er ikke overdraget eller nedlagt, og statshavnsadministrationerne er ikke overflødiggjort, men inkorporeret i det ny Kystdirektorat. Et samlet resultat vil først kunne opgøres, når de sidste reforhandlinger er afsluttet i 2006, og det endelige resultat kan på grund af vilkårene kun blive ringere for staten – ikke bedre.

Regnskabsmæssig afslutning af overdragelsen af Esbjerg Statshavn

22. Statshavnsadministrationen i Esbjerg havde for 2000 fået dispensation fra kravet om aflæggelse af virksomhedsregnskab, men skulle alene foretage bevillingsafregning og afgive regnskabsmæssige forklaringer.

Rigsrevisionens gennemgang i forbindelse med den afsluttende revision viste, at en række forhold ikke var afsluttet efter udløbet af 2000, og at visse forhold fortsat er uafklarede. Rigsrevisionen finder, at ministeriets regnskabsmæssige afvikling af havnen har været langsommelig og med en utilfredsstillende styring af processen.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at Trafikministeriet har anvendt en hensigtsmæssig metode til værdiansættelse af statshavnene,
- at Trafikministeriet har gennemført et tilfredsstillende forarbejde med hensyn til afhændelse af statshavnene,
- at Trafikministeriet i forhandlingsforløbet har taget højde for de politisk opstillede rammer og forudsætninger,
- at overdragelsesbeløbene og fastsættelse af overdragelsesvilkårene ikke i fuldt omfang har været forretningsmæssigt begrundet, og at ministeriets sager ikke indeholdt tilstrækkeligt oplysninger herom,

- at Trafikministeren med Akt 183 29/3 2000 orienterede Finansudvalget tilfredsstillende om overdragelsen af Esbjerg Statshavn, men uden at medtage oplysninger om mulige fremtidige udgifter af betydeligt omfang for havnen til deponering af oprenset materiale som følge af eventuelle yderligere miljøkrav,
- at Finansudvalget med Akt 114 13/12 2000 og Akt 260 27/6 2001 om overdragelsen af de øvrige statshavne ikke fik det bedst mulige beslutningsgrundlag,
- at Trafikministeriets overdragelse af statshavnene ikke er afsluttet,
- at en samlet økonomisk opgørelse af resultatet af statshavnenes overdragelse først kan foretages i 2006, og
- at Trafikministeriets regnskabsmæssige afvikling af overdragelsen af Esbjerg Havn har været langsommelig og med en utilfredsstillende styring af processen.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

23. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen omfatter forhold inden for finanslovens § 28.41.01.-07. Havne og omhandler Trafikministeriets afhændelse af et antal statshavne til kommunerne, dvs. de kommuner (og amtskommuner), hvori havnene er beliggende.

Statshavnene blev i 1999 opgjort til en statusværdi på knap 1,9 mia. kr. i statsregnskabet. I en tværministeriel rapport fra 1998 var afhændelsesværdien opgjort til ca. 1,3 mia. kr. Trafikministeriet afhændede 10 af de 12 havne for 518 mio. kr. På denne baggrund har Rigsrevisionen nærmere undersøgt, om Trafikministeriet ved overdragelserne har varetaget statens økonomiske interesser forsvarligt, og om ministeriet forinden i forbindelse med de bevillingsmæssige ansøgninger har informeret Finansudvalget i et sådant omfang, at der forelå et relevant, klart og dækkende beslutningsgrundlag for de bevilgende myndigheder.

24. Rigsrevisionen har tidligere afgivet et notat til statsrevisorerne om status for opfølgning af forsøgsordningen for

Esbjerg Trafikhavn (RN 113/98 af 10. juni 1998) og et notat om forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn (RN 304/99 af 1. juni 1999).

B. Formål

25. Formålet med undersøgelsen, der afrapporteres i denne beretning, er

- at redegøre for og vurdere forløbet af Trafikministeriets afhændelse af statshavnene,
- at vurdere, om de aftalte overdragelsesbeløb og -vilkår var forretningsmæssigt begrundet, og om ministeriets sager indeholdt fornødne redegørelser herfor,
- at vurdere, om Finansudvalget modtog relevant, klar og dækkende information og dermed et fyldestgørende beslutningsgrundlag for at tiltræde overdragelserne, og
- at vurdere forløbet af den regnskabsmæssige afslutning af overdragelsen af Esbjerg Statshavn.

C. Afgrænsning

26. Afhændelsen af statshavnene er sket efter forhandlinger mellem Trafikministeriet og kommuner mv. De berørte kommuner, kommunale fællesskaber mv. er ikke inddraget i undersøgelsen.

Problemstillinger vedrørende danske konkurrence- og udbudsregler og forholdet til EU's statsstøtteregele, herunder eventuelle krav om notifikation for EU-kommissionen, er ikke behandlet i undersøgelsen. Konkurrenceforholdet mellem de overtagne statshavne og de øvrige eksisterende havne samt konkurrenceforholdet mellem de overtagne havne indbyrdes er heller ikke behandlet i undersøgelsen. De nye bestemmelser i konkurrencelovens § 11 a om statsstøtte mv., der trådte i kraft den 1. oktober 2000, har medført, at Trafikministeriet via kammeradvokaten har anmeldt afhændelserne af statshavnene til Konkurrencestyrelsen, som herefter har behandlet disse problemstillinger. Styrelsen har med brev af 13. december 2001 meddelt kammeradvokaten, at samtlige overdragelser af havnene med eventuel statsstøtte er at regne for lovlige i henhold til offentlig regulering, hvorfor der ikke kan udstedes påbud efter kon-

kurrencelovens § 11 a. Endvidere har styrelsen oplyst, at den ikke vil foretage sig yderligere.

Undersøgelsen tilsigter ikke at vurdere, hvorvidt de enkelte konkrete overdragelsessummer er ”rigtige”, da målestokke herfor ikke kan opstilles autoritativt, idet prisdannelsen ikke har skullet fastlægges ved udbud, men gennem forhandling mellem Trafikministeriet og lokalsamfundene ved hver enkelt havn med henblik på frivillige aftaler om overdragelse.

Undersøgelsen af den regnskabsmæssige afslutning af overdragelserne er begrænset til Esbjerg Havn, idet denne havn er overdraget pr. 1. april 2000, mens de øvrige havne først er overdraget med virkning fra 2001.

I undersøgelsen behandles ikke de personalemæssige dispositioner i forbindelse med statshavnenes ændrede status. Kystdirektoratet (tidligere Kystinspektoratet), som fremtidig varetager administrationen af de 2 tilbageværende statshavne og de tidligere statshavnsadministrationers resterende opgaver, er ej heller inddraget i undersøgelsen.

D. Metode

27. Undersøgelsen baserer sig på sags- og dokumentgenmængning i Trafikministeriet samt på møder, interviews og brevveksling med ministeriet. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået lovgivning, aktstykker og rapporter vedrørende havnesektoren. Rigsrevisionen har også støttet sig til vejledende revisionsstandarder om dokumentation fra den internationale rigsrevisororganisation INTOSAI.

Undersøgelsen af forløbet af overdragelsesforhandlingerne baserer sig på Trafikministeriets redegørelser til Rigsrevisionen for forhandlingsforløbet og for baggrunden for prisfastsættelserne af havnene. Rigsrevisionen har tillige gennemgået ministeriets sager for at klarlægge forhandlingsforløbene og ministeriets dokumentation. I bilag 2 er forhandlingsforløbet beskrevet for hver enkelt havn.

Ved undersøgelsen af om de aftalte overdragelsesbeløb og de aftalte vilkår var forretningsmæssigt begrundet og om sagerne indeholdt fornødne oplysninger herom har Rigsrevisionen set på følgende 4 forhold:

- Beregning af det samlede resultats økonomiske konsekvenser for staten.

- Finansieringskonstruktionen med de såkaldte risikodelingslån.
- Eventuelle fremtidige dispositioner i form af videresalg af havnene eller frasalg af værdifulde dele heraf.
- Om prisnedslag, der førte fra en samlet beregnet pris på 1,3 mia. kr. i den tværministerielle rapport til de samlede opnåede overdragelsesbeløb på 518 mio. kr., var forretningsmæssigt begrundet, og om Trafikministeriets sagsakter indeholdt fornødne oplysninger herom.

28. Beretningen har i udkast været forelagt Trafikministeriet, og ministeriets oplysninger og bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Overdragelsernes baggrund og forløb

A. Baggrund

Indledning

29. Formålet med denne del af undersøgelsen er at vurdere dels Trafikministeriets håndtering af forarbejdet til afhændelsen af statshavnene, dels om den fremgangsmåde, ministeriet har anvendt ved overdragelserne, er i overensstemmelse med de politisk opstillede rammer og forudsætninger. Beskrivelsen af baggrunden for overdragelserne af statshavnene giver samtidig en forståelsesramme for grundlaget for vurderingerne i de efterfølgende kapitler om skyldige økonomiske hensyn ved prisfastsættelsen af havnene og om information til Finansudvalget.

30. I Danmark har 13 havne hidtil været statshavne. Administrationen heraf har været henlagt til 2 statshavnsadministrationer under Trafikministeriet, Statshavnsadministrationen i Frederikshavn (SHAF) med havnene i Frederikshavn, Skagen, Hirtshals, Hanstholm, Anholt, Helsingør og Hammer på Bornholm, og Statshavnsadministrationen i Esbjerg (SHAE) med havnene i Thyborøn, Thorsminde, Hvide Sande, Esbjerg (Trafikhavn og Fiskerihavn) og på Rømø. Bilag 1 er et kort med statshavnenes geografiske placering.

31. Bevillingsmæssigt har statshavsadministrationerne (SHAF og SHAE) og Statens Uddybningsmateriel (STU), bortset fra Esbjerg Trafikhavn, fra 1995 været én statsvirksomhed med ét fælles netttotal og én fælles udsvingsordning.

Endvidere indgår statshavnene i statsregnskabet som statsaktiver. I **tabel 1** vises de bogførte statusværdier, der er opført med følgende beløb under statuspost 21, Ejendomme og anlæg:

Tabel 1. Statshavnenes statusværdi i statsregnskabet

År	Statusværdi
	----- Kr. -----
1999.....	1.878.589.592
2000.....	1.855.606.296

Tabel 1 viser alene statshavnenes værdi opgjort efter de principper for værdiansættelse, der anvendes ifølge statens regler. Disse går i hovedtræk ud på (jf. Statsregnskab 2000, afsnit 3 Regnskabsprincipper), at aktiver registreres ved anskaffelsen til anskaffelsesværdi, og almindeligvis sker der ikke i de følgende år regulering af anskaffelsesværdien. Siden 1997 har institutioner mv. kunnet foretage regulering af visse aktiver i statens status (benævnt værdireguleringsordningen), bl.a. afskrivninger på aktiver. For statsvirksomheder som statshavsadministrationerne er det obligatorisk i regnskabet at foretage afskrivninger på statusposten ejendomme og anlæg. Ifølge reglerne for aflægelse af statsregnskabet sker der som led i værdireguleringsordningen en indledningsvis værdifastsættelse af visse anlæg og ejendomme. Dette skyldes, at staten har en række aktiver af ældre dato, hvor den bogførte værdi kan afvige betydeligt fra den driftsøkonomiske værdi. Afskrivninger på baggrund af den oprindelige anskaffelsesværdi vil derfor ikke give en realistisk vurdering af periodens ressourceforbrug.

Værdiansættelsen af statshavnene kan derfor ikke tages som udtryk for en realistisk markedsværdi, jf. det anførte i pkt. 38 om cashflow-metoden.

I **tabel 2** vises de sammenlagte netttotal (driftsindtægter ÷ udgifter) for SHAF, SHAE og Esbjerg Trafikhavn med fradrag af anlægsudgifter:

Tabel 2. Nettotal for SHAF, SHAE og Esbjerg Trafikhavn med fradrag af anlægsudgifter. FL § 28.41.01-28.41.06 ifølge statsregnskaberne 1997-2000¹⁾

	1997		1998		1999		2000		Gennemsnit	
	B	R	B	R	B	R	B	R	B	R
	----- Mio. kr. -----									
SHAF.....	116,7	105,5	122,7	118,7	117,5	114,7	104,0	120,8	115,2	114,9
SHAE	19,9	8,3	3,4	7,5	10,8	0,7	÷14,3	÷7,7	5,2	2,2
Esbjerg Trafikhavn.....	17,4	40,4	27,6	28,3	73,0	27,9	-	3,9	29,5	25,1
I alt	154,0	154,2	153,7	154,5	201,3	143,3	89,7	117,0	149,7	142,3
Anlæg i alt	÷56,5	÷65,2	÷45,2	÷35,8	÷65,9	÷66,8	÷37,1	÷31,7	÷51,2	÷49,9
"Netto"-bidrag i alt.....	97,5	89,0	108,5	118,7	135,4	76,5	52,6	85,3	98,5	92,4

¹⁾ B = Bevilling, R = Regnskab. Statens Uddybningsmateriel hører under SHAE. Tabellen følger ikke finanslovens ±tegn.

Tabel 2 viser, at statshavnene i perioden 1997-2000 i gennemsnit har bidraget positivt til statskassen med godt 90 mio. kr. årligt svingende fra 76,5 til 118,7 mio. kr. Den viser tillige, at både SHAF og SHAE, men også Esbjerg Trafikhavn har haft problemer med at realisere kravene til overskud på finanslovene.

Forhistorien

32. Statshavnenes forhold, herunder afviklingen af det statslige ejerskab til havnene, var gennem 1990'erne genstand for overvejelser med baggrund i en række forhold:

- I 1993 fremkom regeringens publikation "Trafik 2005", hvor det bl.a. fastslås, at regeringen ønsker at fremme søtransporten som led i en opprioritering af miljøvenlige transportformer i det omfang, det var samfundsmæssigt hensigtsmæssigt. For at styrke søtransporten i forhold til andre transportformer anføres det, at det er væsentligt, at den samlede transportydelse fungerer effektivt. Trafikministeriet tilkendegav, at det i den forbindelse skulle undersøges, om der skulle ændres på havnenes begrænsede muligheder for selv at bidrage til en effektivisering af transportydelse.
- I 1996 nedsattes regeringens opgavekommission. Den havde som opgave at vurdere behovet for ændringer i opgavefordelingen mellem stat, amts- og primærkommuner. Heri indgik også statshavnenes fremtidige ejerskab.

- En række havnechefer fra de vigtigste havne i Danmark udsendte i 1997 et oplæg om udviklingen af havnene i Danmark med henblik på en debat om havnenes fremtid, i hvilken forbindelse det blev anbefalet, at statshavnene (Frederikshavn og Esbjerg) overgik til samme styreform som de kommunalt styrede trafikhavne. I forlængelse heraf afgav Havnevirksomhedernes Samarbejdsudvalg en udtalelse med bl.a. en anbefaling af, at styreformen i alle offentlige havne burde være ens. Sammenslutningen af danske havne opfordrede herefter til lovgivningsinitiativer med hensyn til trafikhavneloven, etablering af en fond til fremme af miljøprioriteret transport mv.
- EU-kommissionen færdiggjorde i december 1997 sin grøn bog om havne, der lagde op til debat om havnesektoren med sigte på forbedring af sektorens konkurrenceevne.
- Folketinget vedtog den 25. november 1997 følgende dagsorden som led i en forespørgselsdebat om regeringens planer for havnenes fremtidige opgaver:
 - ”Folketinget opfordrer regeringen til – i overensstemmelse med regeringens målsætning i ”Trafik 2005” samt EU’s erklærede målsætning om at fremme søtransporten som led i opprioriteringen af de miljørigtige transportformer – at nedsætte et udvalg bestående af de berørte myndigheder, havnene, private havnevirksomheder mv. til vurdering af alle relevante spørgsmål med det formål at fremkomme med forslag til havnenes fremtidige styreformer, organisation og forretningsområder og vurdere havnenes muligheder for investeringer, bl.a. i moderne teknologi, herunder kombitransport og miljøfremmende foranstaltninger.”
- Trafikministeriet havde sideløbende i 1997 ladet et konsulentfirma (COWI) udarbejde nogle rapporter om statshavnenes økonomi.

”Den blå rapport”

33. På baggrund af de hidtidige overvejelser om statshavnenes struktur og placering mv. blev der ultimo 1997 nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af Fi-

nans-, Fødevarer- og Trafikministerierne. Trafikministeriet ønskede et beslutningsgrundlag gennem nærmere undersøgelser af mulighederne for afvikling af det statslige ejerskab til disse havne, og om der var grund til at ændre på deres historisk betingede ejerforhold. I arbejdet indgik bl.a. COWI-rapporterne.

Arbejdsgruppen afgav "Rapport om statshavnenes fremtidige struktur" i juni 1998 ("Den blå Rapport"), som også blev tilstillet Folketingets Trafikudvalg. Rapporten kom til at danne udgangspunkt for Trafikministeriets senere forhandlinger om afhændelsen af statshavnene.

34. I rapporten peges på nogle mere konkrete forhold som anledning til overvejelser om det statslige ejerskab til havnene:

- Fra 1995 var den statslige takstfastsættelse for benyttelse af kommunalt styrede trafikhavne i princippet ophævet.
- Forsøgsordningen for Esbjerg Trafikhavn, der tilstræbte størst mulig parallelitet med de kommunale havne, havde givet gode erfaringer med øget brugerindflydelse på havnedriften.
- Statshavnene havde gennem en årrække haft voksende vanskeligheder med at opfylde de bevillingsmæssige overskudskrav på finansloven, og med at de årlige underskud i forhold til finanslovens overskudskrav havde nået en størrelse, så den nedre grænse på minus 13,6 mio. kr. for de akkumulerede underskud på den fælles udsvingsordning, der gjaldt for statshavnene under ét (bortset fra Esbjerg Trafikhavn), forventedes nået i 1998.
- Konkurrencerådet havde i 1997 behandlet klager over, at Frederikshavn Havn skulle have misbrugt sin dominerende stilling til at opkræve for høje passager- og personbilsafgifter. Rådet fandt ikke, at dette var tilfældet, men mente at konstruktionen med statshavnenes sammenkædede økonomi kunne indebære risiko for krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge. Rådet anbefalede derfor ministeren at ligestille statshavnene og de kommunalt styrede trafikhavne konkurrencemæssigt. Anbefalingen indebærer, dels at stats-

havnene økonomisk skulle adskilles, dels at havnenes økonomi skulle adskilles fra statens, ligesom de kommunalt styrede trafikhavne var og er adskilt fra kommunernes økonomi.

35. I rapporten opstilles endvidere nogle grundlæggende forudsætninger for eventuel afvikling af det statslige ejerskab til havnene:

1. Havnene skal i udgangssituationen have et tilstrækkeligt kapitalgrundlag.
2. Der skal tages hensyn til de berørte byer og lokalsamfund.
3. Havnene skal have størst mulig forretningsmæssig frihed, herunder mulighed for et forretningsmæssigt element i ledelsen.
4. Havnene skal konkurrencemæssigt sikres størst mulig ligestilling med andre trafikhavne, herunder de i dag kommunalt styrede trafikhavne.
5. Der skal tages højde for, at nogle statshavne er belastet af geografisk betingede ekstraudgifter, som a) ikke vedrører den egentlige havnedrift eller b) skyldes særligt ugunstige naturbetingelser.

36. For så vidt angår forudsætningerne om, at havnene efter overdragelse i udgangssituationen skal have et tilstrækkeligt kapitalgrundlag, og at havnene skal sikres konkurrencemæssig ligestilling med andre havne, tages der i rapporten udgangspunkt i hver enkelt havns økonomiske position, herunder beregning af såkaldt geografisk betingede ekstraudgifter for nogle havne (dvs. sluserelaterede og vestkystrelaterede ekstraudgifter samt havnerelaterede oprensningsudgifter). Rapporten forudsatte, at sluse- og vestkystrelaterede ekstraudgifter fortsat afholdes af staten, mens havnerelaterede oprensningsudgifter skal afholdes af havnene.

For at estimere prisen på havnene foretages der i rapporten en opgørelse af havnens gennemsnitlige driftsresultat i et typisk år efter afskrivninger og før renteudgifter.

Herefter fastsættes et minimumsoverskud for at sikre havnens økonomiske bæredygtighed på sigt. Dette er i rap-

porten fastsat til 10 % af havnens omsætning indtil 20 mio. kr. og 5 % af resten af en eventuel overskydende omsætning (før renteudgifter).

Det anføres i rapporten, at hvis der ved beregningen fremkommer et restoverskud, skal dette inddrages i forbindelse med overdragelsen til lokalsamfundet. Herved neutraliseres et konkurrencemæssigt fortrin. Inddragelse kan fx ske ved, at restoverskuddet kapitaliseres, og at den nye ejer optager et lån til finansiering heraf, hvor 1. års ydelse (renter, afdrag mv.) modsvarer det beregnede årlige overskud.

Havne uden restoverskud anbefales overdraget vederlagsfrit eventuelt med et statsligt éngangstilskud for at sikre havnens økonomiske bæredygtighed i en periode.

37. Denne metode til fastsættelse af overdragelsessummen for en havn, kendt som cashflow-metoden, udtrykker ifølge ministeriet bedre havnenes værdi som driftsvirksomhed i og med, at det overskud, havnen kan generere, viser, i hvilket omfang den investerede kapital kan forrentes og afdrages. Ministeriet har ikke ment, at en metode, hvor værdien udtrykkes gennem den afskrevne værdi i status, var anvendelig.

38. Rigsrevisionen er enig med Trafikministeriet i, at den anvendte metode er hensigtsmæssig.

39. I rapporten anføres, at der i vurderingen af havnenes økonomiske position kan indgå supplerende elementer. Fx nævnes, at visse havne besidder potentielt værdifulde arealer, der ikke er nødvendige for havnedriften eller udviklingsformål. Disse ville kunne frasælges på kommercielle vilkår eller anvendes til andre formål, hvilket rapporten anbefalede, at der burde tages højde for i overdragelsesvilkårene.

40. I et afsnit i rapporten om statsfinansielle konsekvenser anslås proventet fra afhændelsen af de havne, der kan generere et positivt restoverskud, til ca. 1,3 mia. kr. ved en lånerente på 6 % p.a. (og ca. 1,9 mia. kr. ved en lånerente på 4 % p.a.). I beregningen heraf indgår ikke beløb fra eventuelt frasalg af arealer.

Regeringens opgavekommission

41. Opgavekommissionen, hvis arbejde blev afrapporteret løbende, afgav den endelige betænkning i december 1998 (betænkning nr. 1366). Kommissionen, hvori alle Folketingets partier var repræsenteret, anbefalede énstemmigt, at statshavnene blev overført til regionalt regi, at overdragelsesvilkårene skulle tage udgangspunkt i den enkelte havns specifikke situation, og at overdragelse skulle ske frivilligt.

Havnelovudvalget og ny havnelov

42. I januar 1998 blev der igangsat et udvalgsarbejde med henblik på forslag til ændringer af den dagældende Trafikhavnelov. Kommissoriet blev Folketingets vedtagne dagsorden af 25. november 1997, jf. ovenfor, pkt. 33. ”Den blå rapport” indgik i udvalgsarbejdet som baggrundsanalyse.

Havnelovudvalget afgav betænkning i august 1998, og den ny havnelov blev vedtaget som lov nr. 328 af 28. maj 1999. Loven giver trafikministeren bemyndigelse til at beslutte, at statshavne kan overdrages til kommuner, kommunale fællesskaber eller aktieselskaber (§ 7, stk. 5, og § 6, jf. §§ 8-11).

43. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget (fremSAT den 20. januar 1999) blev det oplyst, at der ville blive ført individuelle forhandlinger med lokalsamfundene bag de 13 statshavne om den enkelte havns fremtidige ejerforhold, struktur, økonomiske forhold mv. med udgangspunkt i ”Den blå rapport” og den ny havnelov. Det blev præciseret, at den ny havnelov ikke i sig selv ville ændre statshavnens status. En statshavn ville ved lovens ikrafttræden den 1. januar 2000 som udgangspunkt være omfattet af bestemmelserne om statshavne, og det var hensigten, at forhandlinger med lokalsamfundet skulle afgøre den enkelte havns fremtidige status.

44. I de almindelige bemærkningers afsnit om økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige blev det bl.a. anført, at

”Lovforslaget åbner mulighed for, at statshavne kan overføres til ikke-statsligt regi. En sådan afhændelse kan af-

hængig af de konkrete forhandlinger medføre en indtægt i form af éngangsvederlag for de havne, som giver overskud, men samtidig færre løbende indtægter, idet statshavnene i dag bidrager positivt til finansloven. Der er dog herved ikke taget højde for, at statshavnenes udgifter til afskrivninger ikke længere fremgår af finansloven. Endelig vil der kunne blive tale om, at staten i forbindelse med overdragelsen betaler et overgangsbeløb til de havne, som i dag giver underskud.

Hvad angår økonomiske konsekvenser vil kommunerne ved havnenes overgang til helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskaber under visse betingelser få mulighed for aktieudbytte samt aktiesalg.”

45. I bemærkningerne til lovforslagets § 10, stk. 1, (om kommunalt ejede havne organiseret som a/s) anføres bl.a., at

”kommunens risiko begrænses til den indskudte kapital (primært anlægsværdien), mens indtjeningen efter skat tilfalder aktionærene i form af udbytte og værdistigning på aktierne. Det kommunale engagement kan på sigt afvikles gennem aktiesalg, formentlig ofte efter en salgsmodningsperiode, hvori havnen dokumenterer sin levedygtighed på forretningsmæssige vilkår.”

46. I betænkningen over lovforslaget fra Trafikudvalget af 4. maj 1999 anføres bl.a.:

”Udvalget har noteret sig trafikministerens oplysninger om, at der med lovforslaget ikke er taget stilling til overdragelse af statshavnene til lokalsamfundene, og at en sådan overdragelse af den enkelte havn afhænger af de drøftelser, der er i gang mellem Trafikministeriet og de enkelte kommuner, hvori statshavnene er beliggende. Udvalget har endvidere noteret sig, at ministeren har tilkendegivet, at en overdragelse af den enkelte statshavn forudsætter, dels at kommunen vil overtage havnen, dels at der er enighed mellem ministeren og den enkelte kommune om betingelserne for overdragelsen, og endelig at de bevilgende myndigheder kan tilslutte sig overdragelsen og betingelserne herfor.”

47. Rigsrevisionen kan således konstatere, at det fremgår af havneloven og forarbejderne hertil, herunder ”Den blå rapport”, at trafikministeren havde bemyndigelse til at overdrage statshavnene, at dette skulle ske efter konkrete forhandlinger med lokalsamfundene bag statshavnene om vilkårene herfor, at lokalsamfundene skulle være villige til at overtage havnene, at der blev opnået enighed om vilkårene og at ligestille statshavnene med de kommunalt styrede havne konkurrencemæssigt. Heri ligger bl.a., at der ikke har skullet foretages udbud i forbindelse med en eventuel overdragelse af statshavnene. Den almindelige regel om anvendelse af udbud er på denne måde fraveget med Folketingets billigelse.

Det fremgår tillige, at lokalsamfundene efter en overdragelse af statshavnene som nye havneejere under visse nærmere forudsætninger vil have mulighed for med fortjeneste at videreoverdrage havnene eller dele heraf.

48. Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet med konsulentrapporterne, ”Den Blå Rapport” og havneloven havde gennemført et tilfredsstillende forarbejde til afhændelse af statshavnene i overensstemmelse med Opgavekommissionens anbefalinger.

B. Forløb

49. Til brug for undersøgelsen af forløbet af overdragesforhandlingerne har Trafikministeriet nærmere redegjort for forhandlingsforløbet og baggrunden for prisfastsættelserne af havnene over for Rigsrevisionen. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået ministeriets sager med henblik på at klarlægge forhandlingsforløbene og ministeriets dokumentation for prisfastsættelserne. Rigsrevisionens gennemgang og beskrivelserne af forhandlingsforløbene vedrørende overdragelserne af havnene er optrykt i bilag 2 til beretningen.

Ifølge ministeriet var det generelle udgangspunkt den ny havnelov, ”Den blå rapport” (herunder især cashflow-modellen og de 5 generelle forudsætninger for overdragelse, jf. ovenfor, pkt. 35) samt anbefalingerne fra Opgavekommissionen, jf. afsnit A, ovenfor. Ministeriet har oplyst følgende om forløbet, der faldt i flere faser:

Trafikministeriets første forhandlingsudspil

50. Overdragelsesforhandlingerne blev på et forberedende plan indledt med lokalsamfundene primo 1999 med drøftelser på embedsmandsniveau. Disse omhandlede dels præsentation af cashflow-modellen, dels de forhold, som ministeriet ville lægge til grund med hensyn til overdragelsesvilkår og -priser.

Havnenes forventede udgifter og indtægter i 2000 blev beregnet med afsæt i regnskabstal fra årene 1996-1998. På udgiftssiden blev der medtaget beløb til reinvesteringer, så havnene kunne opretholdes i sædvanlig vedligehold stand; fællesudgifter til statshavnsadministrationerne blev relativt fordelt; nye udgifter som følge af overgang til de nye ejere blev afsat. Endvidere blev der foretaget fradrag for udgifter til slusedrift, dækmøler mv. og oprensning, som staten fortsat skulle varetage. Ministeriet fastsatte et minimumsoverskud, som havnene mindst skulle indtjene (og beholde), jf. ovenfor, pkt. 36, ad ”Den blå rapport”. Herefter kunne havnenes restoverskud beregnes. Dette skulle inddrages i år 1 efter en eventuel overdragelse, på den måde at restoverskuddet skulle svare til første års ydelse (afdrag, renter og bidrag) på et 25-årigt, 6 % fuldt konvertibelt obligationslån optaget i Kommunekredit med kommunegaranti.

For nogle havne kom ministeriet også med et oplæg om ekstraordinære udgifter til dyre yderværker, oprensninger og kystsikring (såkaldt ”ADI” eller ”access and defence infrastructure”), samt hvilke efterslæbsarbejder på havnene som staten ville påtage sig også efter overdragelse (eller som havnene ville påtage sig mod betaling af kontantbeløb fra staten eller ved modregning i overdragelsesprisen).

Det første udspil til lokalsamfundene var ifølge ministeriet på ca. 1,2 mia. kr. i samlet overdragelsessum.

De første egentlige forhandlinger

51. Egentlige forhandlinger med de berørte kommuner (og amter) begyndte i efteråret 1999 med enkelte justeringer i forhold til de første forhandlingsudspil og med nyvurderinger af omfang og udgifter til efterslæbsarbejder og reinvesteringer. Samtidig blev havnenes indtægter og udgifter vurderet på grundlag af tal for de første 9 måneder af 1999. Fx havde det vist sig, at indtægter fra industrifi-

skeriet for visse fiskerihavne var gået ned på grund af fallende priser og mindre fangst. Endvidere blev der foretaget justeringer på grund af bortfald af det toldfrie salg i EU pr. 1. juli 1999, lukning af færgeruter mv. Det var tillige besluttet, at Helsingør Havn ikke skulle overdrages på grund af usikkerhed om konsekvenserne af åbningen af Øresundsbroforbindelsen.

På denne baggrund udarbejdede ministeriet medio november 1999 nye forhandlingsudspil for hver havn. Det samlede provenu blev nedjusteret til godt 800 mio. kr. Heraf hidrørte 73 mio. kr. fra nedjustering af prisen for Frederikshavn havn, 225 mio. kr. fra Esbjerg Havn (hvoraf 205 mio. kr. udgjorde værdien af statens oprensningsforpligtelse, som havnen ønskede at overtage), 35 mio. kr. fra Hirtshals Havn og 50 mio. kr. fra Helsingør Havn.

Forhandlingerne resulterede i, at Esbjerg Havn (både trafik- og fiskerihavnen) blev overdraget til Esbjerg Kommune den 13. december 1999 for 57 mio. kr. med virkning pr. 1. april 2000. I vilkårene indgik, at havnen refunderer statens udgifter til oprensning i bassiner og indsejling efter en særlig aftale, som reforhandles om senest 3 år, hvor udgifterne vil kunne tilbageføres mod forhøjelse af overdragelsessummen. Havnen overtog også visse éngangsudgifter. Hvis staten fortsat skulle have afholdt udgifterne til oprensning, ville prisen have været 266 mio. kr.

Overdragelsen af Esbjerg Statshavn blev tiltrådt af Finansudvalget ved Akt 183 29/3 2000.

Ingen af de andre havne blev overdraget på dette stadium af forhandlingerne.

Ny justering af forhandlingsudspil

52. Ultimo 1999 fastsatte EU lavere kvoter for konsumfiskeriet. I de videre forhandlinger med fiskerihavnene blev indtægtsskønnet for landinger af konsumfisk reduceret med 5 % generelt. Endvidere blev forhandlingsudspillene justeret på grund af konkrete forhold (udgifter til efterslæbsarbejder, ADI mv.).

I marts 2000 fremsatte ministeren reviderede udspil til kommunerne. Herefter var den samlede overdragelsessum for havnene ifølge ministeriet nedjusteret til ca. 647 mio. kr. (eller ca. 614 mio. kr., hvis statens oprensingsforpligtelse i Hirtshals Havn blev overtaget af havnen).

Afsluttende forhandlinger

53. De afsluttende forhandlinger fandt sted fra april til juli 2000 og resulterede i overdragelse af 8 havne til lokalsamfundene. Heraf blev Rømø, Hvide Sande, Anholt og Hammer statshavne overdraget vederlagsfrit med tilskud fra staten. De 4 andre statshavne, Thyborøn, Hanstholm, Hirtshals og Skagen, blev overdraget for mellem 10 og 115 mio. kr. og på nærmere vilkår.

54. De ændringer, der fandt sted i de afsluttende forhandlinger, omfattede ændrede overdragelsesvilkår og -summer og var begrundet i

- usikkerhed om havnenes indtægtsgrundlag på grund af usikkerhed om virkningerne af bortfald af toldfrit salg og usikkerhed om EU's fiskekvoter,
- at havneafgifter i trafikhavnene i statshavnene (ekskl. Esbjerg Trafikhavn) var højere end i andre havne, både med hensyn til areallejer og skibs- og vareafgifter; desuden var der særlige passager- og personbilafgifter i statshavnene,
- konkrete forhold i de enkelte havne, og
- at renten var steget siden det første forhandlingsudspil, så kapitaliseringsfaktoren måtte sænkes (fra 12,78 til 12,05).

Det første forhold var årsagen til, at ministeriet tilbød såkaldte risikodelingslån til de havne, der skulle betale en positiv overdragelsestsum, mens øvrige ændringer og indrømmelser fra ministeriets side var begrundet i de 3 andre forhold.

55. Finansudvalget stillede den 1. august 2000 trafikministeren en række opklarende spørgsmål bl.a. om havnene var solgt, om den forventede og realiserede pris og eventuelt særlige vilkår, anslået salgpris hvis havnen var blevet solgt i fri handel, mulighederne for øget provenu hvis havnearealer udlagdes til og solgtes som grunde til hoteller mv. og om årsagerne til, at de forventede salgspriser ikke blev opnået. I kap. V.C omtales Finansudvalgets spørgsmål og trafikministerens besvarelse nærmere.

56. Overdragelserne af de 8 havne blev tiltrådt af Finansudvalget ved Akt 114 13/12 2000 efter trafikministerens besvarelse af yderligere spørgsmål fra udvalget.

57. Forhandlingerne om overdragelse af Frederikshavn Statshavn fortsatte ind i 2001, hvor aftale herom blev indgået med kommunen med overtagelse pr. 1. maj 2001. Den formelle overdragelsessum var aftalt til 295 mio. kr., men overtagelsen skulle regnskabsmæssigt ske pr. 1. januar 2000, så driftsresultatet 1. januar 2000 - 30. april 2001 tilfaldt havnen. Beløbet udgjorde ca. 80 mio. kr. Denne overdragelse blev tiltrådt af Finansudvalget ved Akt 260 27/6 2001.

58. Nedenfor vises i **tabel 3** de aftalte overdragelsessummer, beløb til udbetaling til havnene fra staten til efterslæbsarbejder mv. og overtagelsesdato for hver enkelt havn.

Tabel 3. Overdragelsen af statshavnene

Havn	Overdragelsessum	Efterslæbsarbejder	Overtagelsesdato
	----- Mio. kr. -----		
Hirtshals.....	115	4,5	1. januar 2001 (regnskabsmæssig virkning 1. januar 2000)
Rømø.....	0	3,0	1. januar 2001
Anholt	0	5,5	1. januar 2001
Hammer.....	0	0,0	I henhold til aftale
Thyborøn	15	2,0	1. januar 2001
Hvide Sande	0	8,0	1. januar 2001
Hanstholm.....	26	13,5	1. januar 2001
Skagen	10	0,0	1. januar 2001
Frederikshavn	295	0,0	1. maj 2001 (regnskabsmæssig virkning 1. januar 2000)
Esbjerg	57	0,0	1. april 2000
Thorsminde.....	-	-	Overdrages ikke
Helsingør	-	-	Reforhandling 2002
I alt.....	518	36,5	

Det fremgår af tabel 3, at den samlede overdragelsessum udgjorde 518 mio. kr. og efter fradrag af kontante éngangsrefusioner på 36,5 mio. kr. i alt kr. 481,5 mio. kr. Hertil kommer, at Frederikshavn og Hirtshals havne beholder driftsoverskud med tilbagevirkende kraft. Endvidere kan

nettoprovenuet på grund af reguleringer som følge af andre forhold (reforhandlingsklausuler og reguleringsklausuler i risikodelingslån) eventuelt blive reduceret yderligere. Rigsrevisionen kan således konstatere, at det samlede resultat for staten kan blive ringere. Disse forhold omtales nærmere i kap. IV og i bilag 2.

Trafikministeriet har i den forbindelse oplyst, at Skagen Kommune ultimo 2001 har anmodet om genforhandling af overdragelsesaftalen, idet kommunen finder, at de oplysninger ministeriet har givet under forhandlingerne om oprensingsbehov og deponeringsbehov er behæftet med fejl. Ministeriet har ikke umiddelbart været enig heri, men har erkendt at formuleringerne i den politiske aftale vedrørende deponi i Frederikshavn ikke er éntydige. Reforhandlingerne er resulteret i, at staten betaler 4 mio. kr. i éngangsbeløb til havnen.

59. Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet i forhandlingsforløbet har taget højde for de politisk opstillede rammer og forudsætninger.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder:

- at Trafikministeriet har anvendt en hensigtsmæssig metode til værdiansættelse af statshavnene,
- at Trafikministeriet har gennemført et tilfredsstillende arbejde med hensyn til afhændelse af statshavnene i overensstemmelse med Opgavekommissionens anbefalinger, og
- at Trafikministeriet i forhandlingsforløbet har taget højde for de politisk opstillede rammer og forudsætninger for overdragelse af statshavnene til kommunerne.

IV. Aftalte overdragelsesbeløb og -vilkår

A. Økonomiske konsekvenser for staten

60. I forbindelse med den regnskabsmæssige registrering af overdragelserne i 2000 og 2001 har Trafikministeriet foretaget opgørelse af tab/gevinst i forhold til statens status, der viser et tab på ca. 1,2 mia. kr. i forhold til aktiver-

nes bogførte værdi. De bogførte statusværdier er dog som tidligere nævnt ikke udtryk for aktivernes reelle værdi og dermed ikke relevante for vurderingen af, om den samlede overdragelse har været en økonomisk fordel eller ulempe for staten.

61. Som det fremgår ovenfor i kap. III, har staten hidtil haft en indtægt fra statshavnsområdet på godt 90 mio. kr. årligt i gennemsnit i perioden 1997-2000. Fremover vil staten efter afhændelsen af statshavnene alene have udgifter på dette område. De fremtidige mindreindtægter og de fremtidige udgifter (dvs. "hullet i statskassen") vil herefter skulle kompenseres af den opnåede overdragelsessum på i bedste fald 518 mio. kr. eller 481,5 mio. kr. fraregnet udbetalinger til efterslæbsarbejder.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet ikke havde foretaget vurderinger eller beregninger af, om der er økonomisk balance mellem på den ene side bortfaldet af fremtidige indtægter og de fortsatte fremtidige udgifter og på den anden side det opnåede nettoprovenu fra overdragelsen af statshavnene. Det var således ikke beregnet, om afhændelsen af havnene var til økonomisk fordel eller ulempe for staten.

Rigsrevisionen kan derfor konstatere, at ministeriet ikke havde fuld klarhed over de fremtidige økonomiske konsekvenser af havneoverdragelserne samlet set.

Rigsrevisionen finder, at det var vigtigt at foretage beregninger af den nævnte karakter for at tilvejebringe et klart og dækkende økonomisk beslutningsgrundlag. Behovet herfor forstærkes af, at staten ikke var forpligtet til at overdrage havnene, hvilket ministeriet demonstrerede med hensyn til Thorsminde og Helsingør statshavne.

Rigsrevisionen finder, at ministerierne altid bør foretage beregninger som nævnt ovenfor, når staten afhænder indtægtsgivende aktiver, idet beregningerne vil vise de fremtidige økonomiske konsekvenser for staten og dermed give mulighed for at vurdere, om afhændelsen af aktiverne økonomisk set er til fordel eller ulempe for staten.

62. Trafikministeriet har hertil anført, at Rigsrevisionens generelle bemærkninger er taget til efterretning. Ministeriet har samtidig peget på, dels at statshavnenes fremtidige mulige bidrag til statskassen var meget usikre, jf. således

bl.a. at der i forbindelse med Akt 183 (overdragelsen af Esbjerg Havn) blev udmøntet budgetreguleringskonti på 55,6 mio. kr., og med Akt 114 (overdragelsen af 8 havne) samlet blev udmøntet budgetreguleringskonti og negative videreførselsbeløb på 36,8 mio. kr., dels at der var et politisk ønske om overdragelse af statshavnene efter individuelle forhandlinger.

63. Rigsrevisionen finder – uanset at de fremtidige indtægter kan være usikre – at Trafikministeriet burde have foretaget beregninger, der viste, om det opnåede overdragelsesbeløb kunne kompensere de manglende indtægter og de fremtidige udgifter, så det var muligt at vurdere, om afhændelsen var til økonomisk fordel eller ulempe for staten.

B. Risikodelingslån

64. Finansieringen af overdragelserne af Frederikshavn, Skagen, Hirtshals, Hanstholm og Thyborøn Statshavne sker ved, at halvdelen af overdragelsessummen betales kontant, mens den anden halvdel berigtiges ved såkaldte risikodelingslån. Trafikministeriet har beskrevet finansieringskonstruktionen således:

- Risikodelingslån er en statslig, kommunalt garanteret prioritet, der er afdragsfri i 5 år fra 2001 til 1. april 2006. Risikodelingslånet forrentes med samme markedsrentesats som et nærmere angivet kommunekreditlån (jf. nedenfor). Renter og bidrag tilskrives hovedstolen.
- Den kontante del af overdragelsessummerne forudsættes finansieret ved optagelse af et kommunalt garanteret lån i Kommunekredit til markedsrente inkl. bidrag mv. Lånene optages pr. 31. marts 2001 som 25-årige annuitetslån.
- Ved udløb reguleres risikodelingslånet inkl. påløbne renter og bidrag og dermed den endelige overdragelsessum. Hvis den enkelte havns gennemsnitlige indtægter i 5-års perioden bliver mindre end forudsat ved fastsættelsen af overdragelsessummen, nedskrives lånet inkl. påløbne renter og bidrag, idet staten påtager sig 75 % af risikoen. Opgørelsen udgøres af differencen mellem realiseret og forudsat restoverskud, der beregnes på en nærmere angivet måde, herunder med et på forhånd

fastlagt reinvesteringsniveau og med en kapitaliseringsfaktor på 12,05.

- Tilsvarende påtager staten sig 75 % af risikoen, såfremt den årlige ydelsesprocent på det lån, som forudsættes optaget i Kommunekredit, jf. ovenfor, overstiger den ydelsesprocent, der ligger til grund for beregningen af overdragelsessummen (8,3 %, som svarer til kapitaliseringsfaktoren 12,05).
- Ved udløb pr. 1. april 2006 forfalder det eventuelt regulerede risikodelingslån til betaling inkl. tilskrevne renter og bidrag. Havnen skal dog mindst indfri 25 % af risikodelingslånet inkl. renter og bidrag.
- Lånedokumenter og administration varetages af Finanstyrelsen, der modtager bidrag på 0,2 % for administrationen af lånet.

65. Staten har således med de nævnte vilkår i høj grad afdækket de nye havneejeres risiko for såvel en indtægtsnedgang som for en rentestigning frem til 2006.

66. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet ikke har beregnet, hvad staten maksimalt ville kunne komme til at nedregulere overdragelsespriserne med ved udløbet af den 5-årige låneperiode som følge af risikoafdækningsvilkårene. Trafikministeriet har heller ikke vurderet risikoen for, at en nedregulering måtte finde sted, eller for at en rentestigning måtte forekomme. Endelig indeholder sagerne ikke materiale, der viser, hvilke forretningsmæssige begrundelser der lå bag ministeriets accept af vilkårene.

67. Ministeriet har hertil anført, at der er tale om risikodelingslån til 5 forskellige havne med vidt forskellige indtægtsgrundlag, at risikodelingslånene netop blev indført på grund af usikkerheden om de nærmeste års indtjening for de enkelte havne, samt at en sådan vurdering ville kræve, at man kendte renteutviklingen 5 år frem i tiden.

Trafikministeriet har endvidere anført, at ministeriet retrospektivt kan medgive, at betegnelsen "risikodelingslån" måske ikke er helt retvisende, idet lånene har til formål at kompensere (delvist) den part, hvortil havnen er overdra-

get, for eventuelle uventede negative bevægelser bl.a. på indtægtssiden. Herved adskiller konstruktionen sig ikke væsentligt fra en ofte benyttet model ved salg af selskaber, og hvor køber ofte betinger sig en lignende adgang til reduktion i salgsprisen, såfremt indtægtsudviklingen afviger væsentligt fra den af sælger prognosticerede indtægtsudvikling. Af samme grund forfalder salgsprisen ofte i 2 dele: en større ved overdragelsen af selskabet og en mindre, der forfalder på et senere tidspunkt med fradrag af eventuel kompensation for negative udsving i forhold til de oprindelige forudsætninger.

68. Rigsrevisionen er enig i, at købere af selskaber ofte betinger sig, at indtjeningen garanteres af sælger, ligesom Rigsrevisionen er enig i, at vurderinger af risikoen for en rentestigning er særdeles vanskelige at foretage.

En indtjeningsgaranti afspejler sig imidlertid i den pris selskabet overdrages til, og da overdragelsessummerne for havnene i hele forløbet alene er forhandlet ned, burde det efter Rigsrevisionens opfattelse fremgå af ministeriets sager, hvilke forretningsmæssige begrundelser, der lå bag, at de nye havneejere også skulle have afdækket risikoen for en indtægtsnedgang og en rentestigning.

Endvidere finder Rigsrevisionen, at ministeriet, for at sikre sig det bedst mulige beslutningsgrundlag og størst mulig sikkerhed om den endelige pris, burde have foretaget beregninger, der viste, hvilken indflydelse alternative indtægtsnedgange og rentestigninger ville få på den endelige pris, samt vurderinger af sandsynligheden for, at indtægtsnedgange og rentestigninger måtte forekomme i perioden.

Hvis sådanne risikovurderinger efter ministeriets opfattelse ikke kunne foretages, burde dette efter Rigsrevisionens opfattelse fremgå af ministeriets sager, så det stod klart, at staten havde indgået aftaler med vilkår af denne karakter.

C. Vilkår ved eventuelle fremtidige videreoverdragelser mv. ("claw back"- og "testamentsklausuler")

"Claw back"-klausuler

69. De gældende regler om havnes organisering i den nye havnelov gør det muligt for de nye ejere af de overtagne

tidligere statshavne under visse nærmere betingelser at foretage videresalg af disse gennem omdannelse til aktieselskaber og efterfølgende afhændelse af aktier. Herved kan der i hvert fald på sigt opstå situationer, hvor de nye ejere vil kunne opnå gevinster, som ikke har været tilsigtet, og som i et vist omfang hidrører fra samfundsskabte værdier.

70. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at havneloven rummer adgang til i fremtiden at videreoverdrage tidligere statshavne og i hvert fald teoretisk også med fortjeneste. Undersøgelsen har endvidere vist, at Trafikministeriet ikke i aftalerne om overdragelse af statshavnene til lokalsamfundene har medtaget vilkår, der giver staten andel i en eventuel fremtidig fortjeneste i forbindelse med videreoverdragelse af en tidligere statshavn.

71. Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet i overdragelsesaftalerne burde have indføjet vilkår af den nævnte karakter for fuldt ud at tage skyldige økonomiske hensyn.

Rigsrevisionen finder endvidere, at sådanne vilkår generelt bør anvendes ved salg af statsaktiver. Dette synspunkt deles af den internationale rigsrevisororganisation INTO-SAI, der i en vejledning fra 1998 – ”Guidelines on best practice for the audit of privatisations” – anbefaler at anvende klausuler af denne karakter (såkaldte ”claw back”-klausuler).

72. I ”Den blå rapport” fra 1998, der indgik i baggrunden og var en del af grundlaget for overdragelsen af statshavnene, blev det anført, at nogle havne besad potentielt værdifulde arealer, der ikke var nødvendige for havnedriften eller udviklingsformål, og at disse ville kunne frasælges på kommercielle vilkår eller anvendes til andre formål. Det blev også anbefalet i rapporten, at der burde tages højde herfor i overdragelsesvilkårene.

73. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke i nogen af aftalerne om havneoverdragelserne er medtaget vilkår, der tager højde herfor.

Trafikministeriet er principielt enig heri, men finder, at sådanne vilkår i relation til havneoverdragelserne i praksis ikke vil få betydning.

Testamentsklausuler

74. Af de 13 tidligere statshavne blev de fire, Rømø, Hvide Sande, Anholt og Hammer havne, vederlagsfrit overdraget til lokalsamfundene.

I Budgetvejledning 2001 er der i kapitlet om dispositioner i henhold til givne bevillinger en række regler om anlægsbevillinger, herunder ejendomssalg. Således gælder ved vederlagsfri overdragelse af statsejendom, at det i overdragelsesaftalen skal fastsættes i en såkaldt testamentsklausul, at staten skal tilbydes at overtage ejendommen på samme vilkår, som den er overdraget, når modtageren ikke længere vil gøre brug af ejendommen, jf. Budgetvejledningens pkt. 2.8.6.4.

I statsrevisorernes beretning om statens køb og salg af fast ejendom (nr. 14/97) fra november 1998 blev en tilsvarende regel anbefalet.

75. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke i de 4 konkrete overdragelsesaftaler er medtaget vilkår om tilbagegang på samme vilkår som ved overdragelsen.

76. Rigsrevisionen finder, at der burde være medtaget vilkår i de 4 overdragelsesaftaler, som sikrede tilbagegang på samme vilkår som ved overdragelsen i tilfælde af at de nye ejere ikke længere vil gøre brug af havnene.

Trafikministeriet er principielt enig heri, men finder, at sådanne vilkår i relation til havneoverdragelserne i praksis ikke vil få betydning.

D. Prisnedslag

77. Trafikministeriets sagsmateriale om overdragelsen af statshavnene består af en generel journalsag og en journalsag på hver enkelt havn. Rigsrevisionen har gennemgået disse sager for at få afdækket, i hvilket omfang ministeriet havde redegjort for forløbet af prisforhandlingerne og de forretningsmæssige begrundelser og beregninger for ned sættelserne af overdragelsesbeløbene. Rigsrevisionens gennemgang og beskrivelse af forhandlingsforløbet for overdragelsen af havnene er optrykt i bilag 2.

78. Rigsrevisionens sagsgennemgang viste, at dokumentationen for prisreduktionerne fra 1,3 til 1,2 mia. kr., som

var det første udspil fra Trafikministeriet, forelå i form af beregninger af det såkaldte restoverskud i skemaer, hvor cashflow-modellen blev anvendt på nyere regnskabstal.

79. Sagsgennemgangen viste tillige om det videre forløb, at det kun delvist fremgik, på hvilket grundlag der var foretaget reduktioner i overdragelsesbeløbene.

Eksempelvis indgår det i forhandlingsforløbene for flere fiskerihavne, at disse ville få en indtægtsnedgang som følge af, at nye, EU-fastsatte, fangstkvoter i 2000, reducerede landinger af og prisfald på konsumfisk. De økonomiske implikationer heraf var i ministeriets sager alene dokumenteret ved generelle udtalelser fra Fødevareministeriet uden konkret forbindelse til de pågældende havne. I ministeriets interne overvejelser herom blev indtægtsnedgangen generelt sat til 10 %, og i forhandlingerne med havnene blev der givet indrømmelser svarende til 5 %.

Ministeriet har hertil anført, at det er korrekt, at vurderingerne blev foretaget på baggrund af udtalelser fra Fødevareministeriet, som imidlertid i sagens natur ikke entydigt kan fastlægge konsekvenserne for de enkelte fiskerihavne. I denne situation besluttede trafikministeren – efter at ministeriet havde foreslået 10 % – at indtægterne fra konsumfiskeriet i udspillene til de enkelte havne skulle reduceres med 5 %.

80. For flere af havnene fremføres under forhandlingerne (fx Skagen, Frederikshavn, Hanstholm og Thyborøn havne), at et stigende renteniveau kunne begrunde nedjusteringer af overdragelsessummerne. Forholdet nævnes også over for regeringens Økonomiudvalg. I ministeriets sager forelå imidlertid ingen dokumentation herfor eller konkrete beregninger for den enkelte havn, men alene en omtale af nedjusteringsgrunden i interne notater.

Ministeriet har hertil anført, at oplysninger vedrørende ændringer i renteniveau og ydelsesprocent blev indhentet telefonisk i Kommunekredit, som oplyste, at ydelsesprocenten på et lån af den pågældende karakter var 8,3 % den 25. maj 2000. Dette indebar ifølge ministeriet, at kapitaliseringsfaktoren på dette tidspunkt skulle reduceres til 12,05 fra oprindeligt 12,78.

81. Rigsrevisionen skal bemærke, at reduktionen af kapitaliseringsfaktoren fra 12,78 til 12,05 skete som følge af et højere renteniveau konstateret på en bestemt tilfældigt valgt dag (den 25. maj 2000). Rigsrevisionen finder, at denne disposition indebærer risiko for tilfældigheder, idet kapitaliseringsfaktoren må antages at ville være blevet en anden ved valg af en anden dato. Fremgangsmåden medfører derfor, at de beregnede prisjusteringer med begrundelse i renteutviklingen bliver tilfældige, og således ikke er forretningsmæssigt begrundede.

82. Enkelte prisnedslag begrundet i udgifter til efterslæbsarbejder (fx for Anholt og Rømø havne) var udokumenterede. I 2 tilfælde (Hirtshals og Frederikshavn havne) blev der givet økonomiske indrømmelser i overdragelsesvilkårene, i form af at havnene kunne beholde driftsoverskuddet fra perioden før overtagelsesdagen (til eventuel modregning i overdragessummen), uden at vilkåret var begrundet nærmere, og uden at beløbet var kendt på aftaletidspunktet.

83. Rigsrevisionens gennemgang viste endelig, at for de afsluttende faser af forhandlingerne manglede sagerne helt oplysninger eller redegørelser for prisnedslag på mere end 150 mio. kr. i overdragessummerne (fx Esbjerg, Thyborøn, Hanstholm, Hirtshals, Skagen og Frederikshavn havne).

84. Trafikministeriet har hertil anført, at der for den enkelte havn var tale om konkrete afsluttende politiske forhandlinger mellem de respektive borgmestre (amtsborgmestre) og ministeren med henblik på at finde løsninger, som begge parter kunne tiltræde, og det endelige resultat måtte således nødvendigvis bero på den konkrete forhandlingssituation. Endvidere har ministeriet peget på, at der blev taget forbehold for godkendelse i de respektive kommunalbestyrelser og i Folketingets Finansudvalg, samt at Finansudvalget efterfølgende har tilsluttet sig overdragelserne på de aftalte betingelser ved tilslutning til de 3 aktstykker om overdragelserne.

85. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde der i ministeriets sager være redegjort for de forretningsmæssige begrundelser for prisnedslag, og for hvad der i de afsluttende for-

handlinger måtte være givet af prisnedslag, der ikke var strengt forretningsmæssigt begrundet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet ikke havde beregnet de fremtidige økonomiske konsekvenser for staten af det samlede resultat ved overdragelserne, som ville give mulighed for at vurdere om afhændelsen af aktiverne økonomisk set var til fordel eller ulempe for staten.

Endvidere viste undersøgelsen, at Trafikministeriet ikke havde beregninger, der viser, hvor meget den samlede overdragelsessum i ugunstigste tilfælde kan blive nedreguleret som følge af reguleringsvilkårene i risikodelingslånene. Ministeriet havde heller ikke foretaget vurderinger af sandsynligheden for nedreguleringer.

Undersøgelsen viste også, at der ikke i overdragelsesaftalerne var medtaget "claw back"- og "testamentsklausuler".

Endelig viste undersøgelsen, at der i ministeriets sager burde være redegjort for de forretningsmæssige begrundelser for prisnedslag, og for hvad der i de afsluttende forhandlinger måtte være givet af prisnedslag, der ikke var strengt forretningsmæssigt begrundet.

Rigsrevisionen kan sammenfattende konstatere, at Trafikministeriet ikke havde beregnet de økonomiske konsekvenser af overdragelserne for staten, ikke havde beregnet konsekvenserne af risikodelingslånene, ikke havde medtaget "claw back" – og testamentsklausuler i aftalerne, samt at der ikke i sagsmaterialet indgik oplysninger om prisnedslag for mere end 150 mio. kr.

Rigsrevisionen finder derfor, at overdragelsesbeløbene og fastsættelse af overdragelsesvilkårene ikke i fuldt omfang har været forretningsmæssigt begrundet, og at ministeriets sager ikke indeholdt tilstrækkelige oplysninger herom.

V. Information til Folketinget og Finansudvalget

A. Indledning

86. Trafikministeren har som tidligere anført hjemmel i havnelovens § 7, stk. 5, til at afhænde statshavnene. Det fremgår dog af forarbejderne til loven, at overdragelse forudsætter, at lokalsamfundene er villige til at overtage havnene, samt at der er enighed om vilkårene. Aftalerne skal godkendes af de respektive kommunalbestyrelser/amtsråd

og Finansudvalget. Trafikministeren har opnået bevillingsmæssig hjemmel til overdragelserne ved 3 aktstykker.

87. Med Akt 183 29/3 2000 tiltrådte Finansudvalget, at Esbjerg Statshavn (Trafikhavn og Fiskerihavn) blev overdraget til Esbjerg Kommune. Samtidig blev overdragelsen af de øvrige havne forannonceret for Finansudvalget. Ved Akt 114 13/12 2000 blev 8 andre statshavne overdraget, mens der forsat blev forhandlet om Frederikshavn statshavn. Det blev i den forbindelse oplyst, at Thorsminde og Helsingør statshavne ville forblive statshavne indtil videre. Mellem de 2 aktstykker stillede Finansudvalget ministeren en række opklarende/uddybende spørgsmål.

88. Indtil forelæggelsen af Akt 183 i marts 2000 var informationer om afhændelsen af statshavnene tilgået Folketingets Trafikudvalg, som løbende var blevet orienteret om afhændelsernes forudsætninger. Udvalget havde behandlet den nye havnelov, som gav trafikministeren bemyndigelse til at afhænde statshavnene. Loven var bl.a. tilblevet på grundlag af ”Rapport om statshavnenes fremtidige struktur” (”Den blå rapport”), der var tilstillet udvalget i juni 1998 og havnelovudvalgets betænkning fra august 1998, hvori overdragelsen af statshavnene også behandles.

Trafikudvalget modtog bl.a. kopi af brev sendt til borgmestrene i de lokalsamfund, hvor statshavnene var beliggende. I brevene henviser ministeren bl.a. til ”Den blå rapport” og forhandlingsforudsætningerne heri.

Omkring regeringsomdannelsen den 23. februar 2000 var den afgangende og den ny minister i samråd med Trafikudvalget i februar og marts 2000, hvor udvalget blev orienteret om forudsætningerne for og det generelle forløb af forhandlingerne om overdragelserne, herunder blev udvalget orienteret om, at hvis der ikke kunne opnås enighed om afhændelse, ville havnene forblive statshavne.

Ved Akt 260 27/6 2001 blev overdragelsen af Frederikshavn Statshavn tiltrådt af Finansudvalget.

B. Akt 183 29/3 2000 om overdragelse af Esbjerg Statshavn mv.

89. Med Akt 183 fik Trafikministeriet Finansudvalgets tilslutning til at afhænde Esbjerg Statshavn, bestående af Esbjerg Trafikhavn og Esbjerg Fiskerihavn, til Esbjerg

Kommune som kommunal selvstyrehavn, jf. havnelovens § 9.

90. Akt 183 indeholder såvel oplysninger af mere generel karakter om forudsætninger og status for afhændelsen af havnene som en konkret bevillingsansøgning vedrørende overdragelsen af Esbjerg Statshavn.

Generelle oplysninger

91. Om de mere generelle forhold oplyses det i Akt 183, at der med udgangspunkt i havneloven og i "Den blå rapport" fra juni 1998 om statshavnenes fremtidige struktur siden foråret 1999 havde været ført drøftelser med lokal-samfundene om den enkelte statshavns fremtidige ejerforhold både strukturelt og økonomisk.

92. Det oplyses endvidere i Akt 183, at forhandlingerne mellem ministeriet og kommunerne tog udgangspunkt i følgende generelle forudsætninger:

- 1) Havnen skal have et tilstrækkeligt kapitalgrundlag, så den er bæredygtig på længere sigt.
- 2) Havnen skal have størst mulig forretningsmæssig frihed.
- 3) I konkurrencemæssig henseende skal havnene sikres størst mulig konkurrencemæssig ligestilling med såvel andre statshavne som øvrige havne.
- 4) Havnene skal ikke afholde naturbetingede udgifter til oprensning, slusedrift mv., som ikke vedrører den egentlige havnedrift.

Endelig anføres det, at nogle havne havde et vist vedligeholdelsefterslæb, at Thorsminde Havn ville forblive i statslig regi, og at forhandlingerne om Helsingør Havn ville blive udskudt i 2 år, indtil konsekvenserne af åbningen af Øresundsbroen forelå, mens Hammer Havn ville blive overdraget vederlagsfrit, hvis staten ville påtages sig at istandsætte nogle moler.

Når forhandlingerne var afsluttet, ville de resterende overdragelser blive forelagt Finansudvalget i et samlet aktstykke.

Særligt om Esbjerg Havn

93. I Akt 183 gav Finansudvalget som nævnt tilslutning til den indgåede rammeaftale med Esbjergs borgmester, hvorefter havnen overdrages til Esbjerg Kommune. Overdragelsessummen var aftalt til 57 mio. kr. Et særligt vilkår var, at havnen overtog de økonomiske forpligtigelser til de ”naturbetingede” forhold, jf. nedenfor.

Overdragelsessummen ville have været 266 mio. kr., hvis staten fortsat havde bibeholdt det økonomiske ansvar for disse forhold (oprensning mv.). Aftalens øvrige vilkår var:

- At havnen fra overtagelsesdato den 1. april 2000 overtager alle statens rettigheder og forpligtigelser over for myndigheder, kontrakts parter, havnens brugere, ansatte mv.
- At havnen refunderer statens udgifter til oprensning af såvel indsejling som havnebassiner. Aftalen herom genforhandles senest efter 3 år.
- At staten, i det omfang den varetager oprensning mv., påtager sig eventuelle merudgifter som følge af yderligere miljøkrav til klapning og deponi, idet der knytter sig en hvis usikkerhed til de fremtidige krav.

94. Det oplyses i Akt 183, at det samlede resultat af dispositionen medfører en merudgift for staten på 9,3 mio. kr. i finansår 2000, som finansieres af Finansministeriets generelle reserve på FL § 35.11.01.

Trafikministeriet har hertil oplyst, at dette skal ses i sammenhæng med at der samlet blev udmøntet budgetreguleringskonti på 55,6 mio. kr.

95. Rigsrevisionen har for så vidt angår eventuelle merudgifter som følge af miljøkrav vedrørende klapning og deponi konstateret, at det fremgår af et notat fra 10. november 1999 til regeringens Økonomiudvalg fra Trafikministeriet, at som følge af krav fra miljømyndighederne, vil de samlede udgifter til vedligeholdelse af Esbjerg havn kunne stige betydeligt i de kommende år. Der angives 2 scenarier:

1. Udgifterne til deponering vil stige med ca. 15 mio. årligt. Hertil kommer engangsbeløb på ca. 50 mio. kr. til etablering af deponeringsfaciliteter, hvis alt havneslam skal landdeponeres.
2. En årlig stigning på 7 mio. kr., hvis der kun skal deponeres på dybere vand.

Miljømyndighedernes afgørelse herom forventedes at foreligge medio 2000. Trafikministeriet har oplyst, at miljømyndighederne ikke har truffet afgørelse i sagen.

Uanset at staten også skulle have afholdt disse udgifter, hvis havnen var forblevet statshavn, er det Rigsrevisionen opfattelse, at spørgsmålet om miljøudgiftens mulige størrelse burde have været angivet i aktstykket for at give et fuldt dækkende billede af de økonomiske forhold i forbindelse med overdragelsen af havnen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeren med Akt 183 orienterede Finansudvalget tilfredsstillende om overdragelsen af Esbjerg Statshavn, men uden at medtage oplysninger om mulige fremtidige udgifter af betydeligt omfang for havnen til deponering af oprenset materiale som følge af eventuelle yderligere miljøkrav.

C. Spørgsmål fra Finansudvalget vedrørende havneoverdragelserne

96. Den 1. august 2000 stillede Finansudvalget 6 spørgsmål til trafikministeren om afhændelsen af statshavnene:

1. Hvorvidt statshavnene er solgt, (fortsat) søges solgt, eller indtil videre forbliver statshavne.
2. Den forventede og realiserede salgspris, hvis havnene er (bliver) solgt.
3. Særlige betingelser ved overdragelsen, fx at staten skal betale drift, vedligeholdelse, modernisering e.l.
4. Den anslåede salgspris, hvis arealerne var blevet solgt i fri handel til højstbydende.
5. En vurdering af mulighederne for øget provenu, såfremt havnearealer i statshavnene var blevet udlagt til og solgt

som attraktive grunde til hoteller mv. i lighed med Københavns Havn.

6. Ministerens vurdering af årsagerne til at den forventede salgspris ikke blev opnået.

97. Trafikministerens besvarelse af 14. august 2000 havde karakter af en nærmere redegørelse for status vedrørende havneoverdragelserne. Af svaret fremgik, at afhændelsen af statshavnene tog udgangspunkt i havneloven, ”Den blå rapport” og Opgavekommissionens anbefalinger i betænkning nr. 1366 af december 1999, samt at forhandlingerne tog udgangspunkt i de 5 generelle forhold, jf. pkt. 35.

I svaret oplyses det, at det ikke har været overvejet at sætte statshavnene i udbud, fordi det af havneloven og dens forarbejder fremgik, at havnene skulle overdrages til lokal-samfundene på baggrund af individuelle forhandlinger.

Det anføres også, at på grund af usikkerheder om indtægtsgrundlaget for statshavnene, er det aftalt med Thyborøn, Hanstholm, Hirtshals, Skagen og Frederikshavn havne, at indtil halvdelen af overdragelsessummen kan finansieres med de såkaldte 5-årige, stående risikodelingslån, jf. oven for kap. IV.B. Videre fremgår det, at der i aftalerne er et generelt forbehold for Finansudvalgets og de respektive kommunalbestyrelses/amtsråds tilslutning.

Det oplyses tillige, at Trafikministeriets forhandlingsoplæg løbende er blevet justeret med afsæt i følgende forhold:

- Ændringer i det forventede indtægtsgrundlag for statshavne i 1999.
- Ændringer i fiskekvoter for 2000.
- Et stigende renteniveau.
- Konkrete forhold i de enkelte havne, fx bortfaldet af det toldfrie salg inden for EU.
- At havnene har ønsket at afholde udgifter til ”naturbetingede forhold”, samt efterslæb i vedligeholdelse.
- At visse takster og afgifter i trafikhavnene ligger væsentligt over niveauet i de kommunalt styrede havne.

Det fremgik videre, at det ikke på noget tidspunkt har været overvejet at sælge havnearealer eller dele heraf til pri-

vate. Det havde fra begyndelsen været hensigten, at havnene skulle overgå til de respektive lokalsamfund, og at forhandlingerne skulle tage udgangspunkt heri.

Med hensyn til sammenligningen med Københavns Havn anførtes, at statshavnene stadig forudsattes opretholdt og videreført som havne, mens det i loven om Københavns Havn er forudsat, at dele af havnen skal overgå til anden anvendelse.

D. Akt 114 13/12 2000 om overdragelse af 8 statshavne

98. I Akt 114 søgte trafikministeren om tilslutning til afhændelsen af Rømø, Hvide Sande, Thyborøn, Hanstholm, Hirtshals, Skagen, Anholt og Hammer statshavne til lokalsamfundene. I vilkårene indgår det, at op til halvdelen af overdragelsesummerne for de 4 havne i Skagen, Hirtshals, Hanstholm og Thyborøn kunne optages som risikodelingslån, jf. ovenfor, pkt. 64. Risikodelingslåene ville maksimalt udgøre 83 mio. kr. (ekskl. Frederikshavn Havn).

I vilkårene indgår, at staten fortsat skal forestå og afholde udgifter til vedligeholdelse af sluser og slusedrift, samt – på grund af de særlige naturforhold, der gør sig gældende ved Vadehavet og på Vestkysten – fortsat forestå og afholde udgifterne til yderværker mv., oprensning i indsejlinger og yderbassiner i nogle havne. Derudover skal staten forestå en række efterslæbsarbejder.

I Akt 114 oplyses også, at dispositionerne medfører en merudgift i finansåret 2000 på 37,8 mio.kr og i 2001 en merudgift på 122,8 mio. kr., som finansieres over Finansministeriets generelle reserver på FL § 35.11.01.

99. Rigsrevisionen kan på baggrund af besvarelsen til Finansudvalget og gennemgangen af Akt 114 konstatere, at Akt 114 ikke indeholdt en beregning af det samlede fremtidige resultat, jf. pkt. 61-63 ovenfor, der muliggjorde en vurdering af, om salgsindtægten ville medføre økonomiske fordele eller ulemper for staten.

Endvidere er nogle af overdragelsernes vilkår ikke søgt værdisat, fx statens fortsatte forpligtigelser til at foretage oprensning, vedligeholdelse og drift af sluseanlæg mv.

Finansieringskonstruktionen med risikodelingslån, jf. pkt. 64-68, er efter Rigsrevisionens opfattelse forklaret på en måde, der ikke er egnet til at skabe klarhed over de

økonomiske konsekvenser heraf. Der mangler således fx en beregning af, hvad staten i givet fald maksimalt vil skulle nedregulere overdragelsespriserne med efter 5-års periodens udløb. Der mangler også en vurdering af risikoen herfor.

Med hensyn til overdragelsen af Hirtshals havn pr. 1. januar 2001, men med regnskabsmæssig virkning pr. 1. januar 2000 forekommer denne konstruktion at være usædvanlig, og den er ikke nærmere begrundet i Akt 114.

Endelig indeholdt aktstykkerne ikke en samlet redegørelse for prisreduktionerne. Det er Rigsrevisionens opfattelse, uanset at trafikministeren allerede i besvarelsen af Finansudvalgets spørgsmål havde givet oplysninger herom, også burde have medtaget oplysninger om prisreduktionerne i aktstykkerne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Finansudvalget med disse oplysninger ville have haft et mere relevant og dækkende beslutningsgrundlag, som efter Rigsrevisionens opfattelse således ikke har været det bedst mulige.

100. Trafikministeriet har hertil oplyst, at begrundelsen for asymmetrien mellem overtagelsesdag og regnskabsmæssig skæringsdag var, at dette var en del af det samlede resultat af de afsluttende forhandlinger.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Finansudvalget kunne have fået et mere relevant og dækkende beslutningsgrundlag, hvis følgende forhold havde været oplyst:

- Beregninger af det samlede fremtidige økonomiske resultat af overdragelserne af statshavnene, så det kunne vurderes, om salgsindtægten var til fordel eller ulempe for staten.
- Værdisættelse af visse overdragelsesvilkår, fx statens fremtidige oprensingsforpligtelser og udgifter til drift og vedligeholdelse af sluseanlæg mv.
- Beregninger og vurderinger af de økonomiske konsekvenser af risikodelingslånene.
- Begrundelsen for asymmetrien i overtagelsesdag og regnskabsmæssig skæringsdag for Hirtshals Havn.
- En samlet redegørelse for prisreduktionerne.

E. Akt 260 27/6 2001 om overdragelse af Frederikshavn Statshavn

101. Ved Akt 260 27/6 2001 gav Finansudvalgets tilslutning til overdragelse af Frederikshavn Havn til Frederikshavn Kommune for 295 mio. kr.

I Akt 260 oplyses, at havnen overdrages pr. 1. maj 2001, men med regnskabsmæssig virkning fra 1. januar 2000; havnen skal derfor have udbetalt driftsoverskuddet for perioden 1. januar 2000 til 30. april 2001, der – efter fradrag af udgifter til investeringer og bidrag til fællesadministration – udgør ca. 80 mio. kr. En eventuel modregning heraf i overdragelsessummen bringer denne ned på 215 mio. kr.

Halvdelen af overdragelsessummen, 147,5 mio. kr., kan berigtiges ved risikodelingslån på vilkår som tilbudt Skagen, Hirtshals, Hanstholm og Thyborøn havne.

I vilkårene indgår, at havnen skal overtage og afholde udgifterne til visse efterslæbsarbejder, og at havnen vederlagsfrit skal modtage forurenede oprensningsmateriale fra Skagen havn.

Endvidere er det aftalt, at hvis godstaksterne over Storbælts- og Øresundsbroforbindelserne nedsættes væsentligt inden ultimo 2005 med en relativt større negativ effekt for Frederikshavn Havn end de andre havne, genforhandles overdragelsesvilkårene.

Staten forestår og betaler en besejlingssimulation med henblik på belysning af de besejlingssikkerhedsmæssige forhold i indsejlingen.

Endelig oplyses i Akt 260, at dispositionen medfører samlede merindtægter på 36,6 mio. kr. i 2001.

102. Rigsrevisionen kan konstatere, at Akt 260 mangler samme oplysninger som Akt 114, dvs. beregning af det samlede fremtidige resultat med henblik på en vurdering af om salgsindtægten var til fordel eller ulempe for staten, en redegørelse for eventuelle økonomiske konsekvenser af risikodelingslån, en redegørelse for eventuelle økonomiske konsekvenser af reforhandlingsvilkåret vedrørende godstaksterne over broforbindelserne og prisangivelse af besejlingssimulation samt en redegørelse for de samlede prisreduktioner for alle havne.

Vilkåret om overdragelse pr. 1. maj 2001, men med regnskabsmæssig virkning pr. 1. januar 2000, er ikke nærmere begrundet og forekommer usædvanligt.

Trafikministeriet har herom oplyst, at vilkåret – som for Hirtshals havn – var en del af det samlede resultat af de afsluttende forhandlinger.

Det er ikke nærmere begrundet i Akt 260, hvorfor Frederikshavn Havn både har en økonomisk reguleringsmekanisme gennem risikodelingslånet og gennem reforhandlingsvilkåret vedrørende godstaksterne over broforbindelserne. Endvidere er de mulige økonomiske konsekvenser af denne dobbelte reguleringsmulighed ikke vurderet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Finansudvalget med disse oplysninger ville have haft et mere relevant og dækkende beslutningsgrundlag, som efter Rigsrevisionens opfattelse således ikke har været det bedst mulige.

103. Trafikministeriet har anført om genforhandlingsvilkåret vedrørende en eventuel nedsættelse af godstaksterne over broforbindelserne, at der ikke kunne eller kan redegøres for eventuelle konsekvenser heraf, idet dette afhænger af eventuelle konkrete forhandlinger. Resultatet heraf vil i øvrigt i givet fald skulle godkendes af Finansudvalget. Ministeriet har samtidig oplyst, at det vil være de samlede overdragelsesvilkår, der i givet fald skal genforhandles herunder også risikodelingslånet, og det vil således i en sådan forhandling være muligt at sikre, at der ikke sker en dobbeltregulering.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Finansudvalget kunne have fået et mere relevant og dækkende beslutningsgrundlag, hvis følgende forhold havde været oplyst:

- En beregning af det samlede fremtidige økonomiske resultat af overdragelsen af Frederikshavn Statshavn, så det kunne vurderes, om salgsindtægten var til fordel eller ulempe for staten.
- Beregninger og vurderinger af de økonomiske konsekvenser af risikodelingslånet.
- En vurdering af eventuelle økonomiske konsekvenser af reforhandlingsvilkåret vedrørende godstaksterne over broforbindelserne.

- En udgiftsangivelse af besejlingssimulationen.
- Begrundelsen for asymmetrien mellem overtagelsesdag og regnskabsmæssig skæringsdag for havnen.
- En begrundelse for at give havnen en økonomisk reguleringsmulighed både i risikodelingslånet og i reforhandlingsvilkåret vedrørende godstaksterne over broforbindelserne samt en vurdering af de eventuelle økonomiske konsekvenser af denne dobbelte reguleringsmulighed.
- En samlet redegørelse for prisreduktionerne for alle havnene.

F. Den samlede overdragelse

104. Rigsrevisionens undersøgelse af Akt 183, Akt 114 og Akt 260 har vist om hele dispositionen vedrørende overdragelserne af statshavnene, at det ikke er muligt på nuværende tidspunkt at foretage en endelig samlet beløbsangivelse af resultatet af Trafikministeriets overdragelser af statshavnene, og at Trafikministeriets implementering af Opgavekommissionens anbefaling om at overdrage statshavnene til lokal varetagelse endnu ikke er gennemført fuldt ud, idet

- forhandling om overdragelse af Helsingør Statshavn skal genoptages i 2002,
- oprensningssaftale med Esbjerg Havn skal forhandles på ny senest i 2003,
- risikodelingslån til Skagen, Frederikshavn, Hirtshals, Hanstholm og Thyborøn havne eventuelt skal reguleres mv. i 2006, hvor også ydelsesprocenter på de kommunalt garanterede lån eventuelt skal ændres med reguleringer til følge,
- overdragelsessummen for Frederikshavn Havn skal reforhandles, hvis godstaksterne over Storebælts- og Øresundsbroforbindelserne nedsættes væsentligt inden ultimo 2005,
- Thorsminde Statshavn ikke er overdraget eller nedlagt, samt
- statshavnsadministrationerne ikke er overflødiggjort, men inkorporeret i det ny Kystdirektorat.

105. En samlet opgørelse af det endelige økonomiske resultat af overdragelserne af statshavnene til lokalsamfundene vil først kunne foretages, når de sidste reforhandlinger ifølge overdragelsesvilkårene er afsluttet i 2006, og det endelige resultat kan på grund af vilkårene kun blive ringere for staten – ikke bedre.

VI. Regnskabsmæssig afslutning af overdragelsen af Esbjerg Statshavn

106. SHAE havde af Økonomistyrelsen fået dispensation fra kravet om aflæggelse af virksomhedsregnskab i 2000, men for året skulle foretages sædvanlig bevillingsafregning og afgives regnskabsmæssige forklaringer.

107. I forbindelse med den afsluttende revision og bevillingskontrollen for 2000 konstaterede Rigsrevisionen regnskabsmæssige fejl, idet der for hovedkontiene under statsregnskabet § 28.41.04. Anlægsbevillinger under Statshavnsadministrationen Esbjerg (Anlægsbev.) og § 28.41.06. Esbjerg Trafikhavn (Anlægsbev.) ikke var foretaget regnskabsmæssig afslutning i 2000 som led i havnens overdragelse pr. 1. april 2000 til Esbjerg Kommune. Trafikministeriet havde således ikke opfyldt de bestemmelser, der fremgik af Akt 183, hvor det var oplyst, at den regnskabsmæssige afvikling af Esbjerg Statshavn ville ske i statsregnskab 2000. De bogførte aktiver og passiver med fradrag af overdragelsessummen var ikke bogført i statsregnskabet for 2000. Konsekvensen blev en fejl i statens aktiver i statsregnskabet for dette år på grund af manglende nedregulering af aktiverne med 492,8 mio. kr. Endvidere blev det samlede tab ved overdragelsen på 435,5 mio. kr. først registreret i regnskabet for 2001, og det akkumulerede underskud fra tidligere år vedrørende drift og anlæg på 7,1 mio. kr. blev først udlignet ultimo 2001.

108. Rigsrevisionen konstaterede også, at der ikke var foretaget korrekt regnskabsmæssig placering af lønudgifter med tilhørende refusioner, der burde være optaget på § 28.41.07 Tjenestemænd ved de tidligere statshavne (Driftsbevilling) og ikke på § 28.41.03 Statshavnsadministrationen i Esbjerg. Trafikministeriet har beklaget, at kontiene i økonomisyste-

met ikke blev oprettet så betids, at posteringerne kunne bogføres korrekt.

109. Ifølge Akt 183 skulle Esbjerg havn udtræde af statens likviditetsordning pr. 1. april 2000. Trafikministeriet skulle afvikle havnens konto i Nationalbanken, men opgørelse og afvikling blev først foretaget pr. ultimo 2000.

110. SHAE's bevillingsafregning i de regnskabsmæssige forklaringer til Rigsrevisionen viste en lang række mindre differencer i forhold til bevillingsafregningen ifølge statsregnskabet og det endelige SCR-regnskab. De regnskabsmæssige forklaringer redegjorde ikke for differencerne. Ministeriet fremsendte i januar 2002 en ny udgave af bevillingsafregning 2000 for SHAE af 26. september 2001 med supplerende regnskabsmæssige forklaringer. Ministeriet oplyste, at man var enig med Rigsrevisionen i, at de i juni 2001 fremsendte regnskabsmæssige forklaringer ikke var fyldestgørende. Rigsrevisionens gennemgang af den ny bevillingsafregning med regnskabsmæssige forklaringer har ikke givet anledning til yderligere bemærkninger.

111. Trafikministeriet har i 2002 endvidere fremsendt specifikationer af beholdningskonti pr. 1. april 2000 og årsagsforklaring på manglende udligning af restsaldi for Trafikhavnen og Fiskerihavnen. Det fremgår, at hovedparten af saldierne ikke er i overensstemmelse med SCR-regnskabet pr. 31. marts 2000 på grund af teknisk nedbrud ved overførslen til NYT-SCR.

112. Rigsrevisionen anmodede desuden ministeriet om at redegøre for alle eventualforpligtelser ved havneoverdragelsen, herunder om der er uafklarede forhold vedrørende overdragelsen og om betydningen heraf for regnskabsaflægningen. Rigsrevisionen har endnu ikke modtaget ministeriets redegørelse.

113. Rigsrevisionen konstaterede videre, at der ikke er udarbejdet et endeligt afsluttende regnskab pr. overtagelsesdagen den 1. april 2000 for havneoverdragelsen.

114. Trafikministeriet har i øvrigt oplyst, at regnskabsopgaven er overført til Kystdirektoratet pr. 1. januar 2001 for

at sikre, at de regnskabsmæssige resultater af SHAE bliver opgjort og bogført korrekt. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriets regnskabsmæssige afvikling af overdragelsen af Esbjerg Statshavn har været langsommelig og med en utilfredsstillende styring af processen.

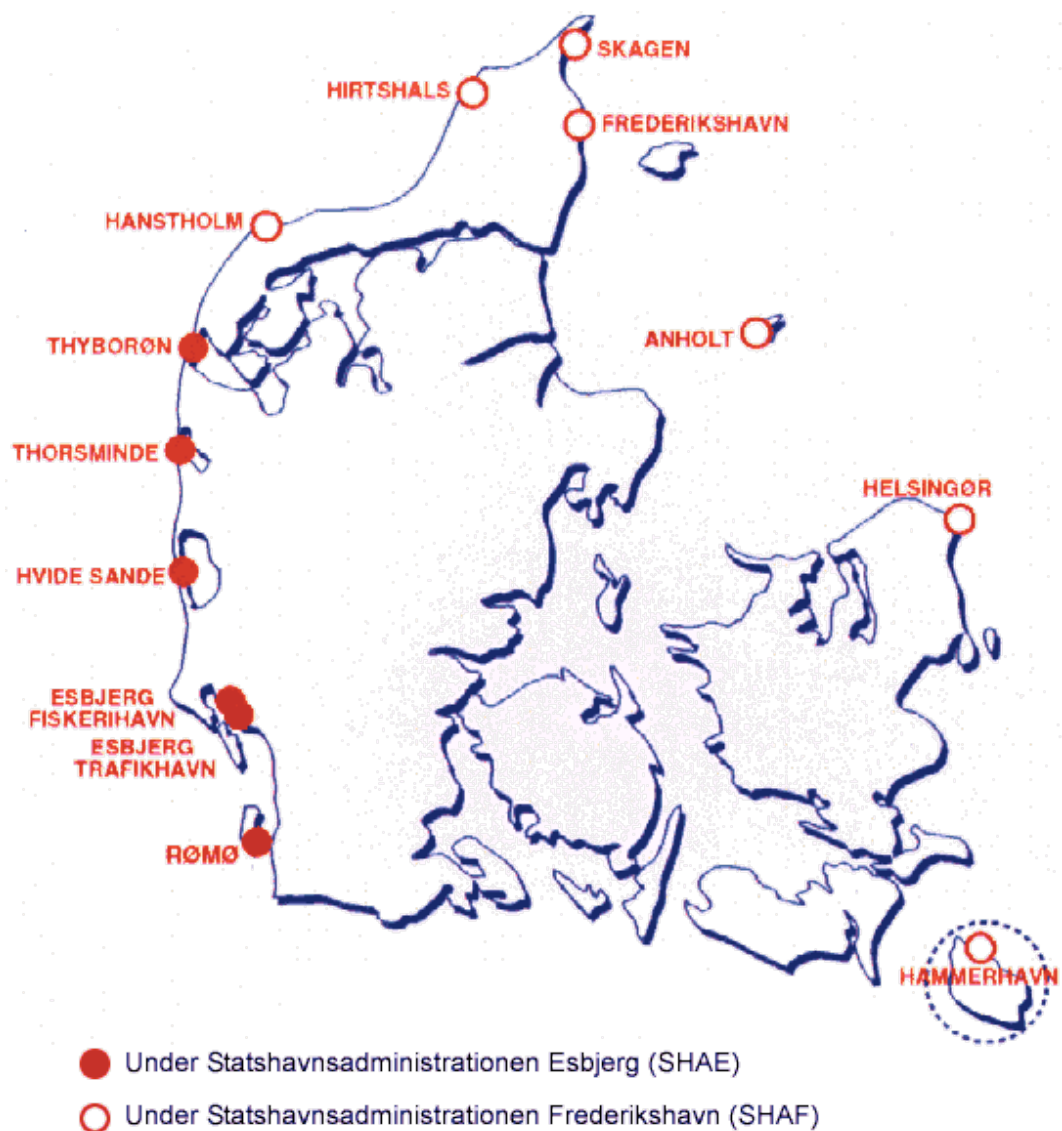
Rigsrevisionen, den 13. februar 2002

Henrik Otbo

/Erik Dorph Sørensen

Bilag 1

Kort over statshavnene



Bilag 2

Beskrivelser af forhandlingsforløbene mv. for hver enkelt havn vedrørende Trafikministeriets overdragelse af statshavnene til kommunerne

Indledning

1. Beskrivelserne er baseret på Trafikministeriets journalsager for de 12 statshavne og en generel sag om forhandlingerne om overdragelsen af havnene.

2. Det samlede anslåede provenu til staten fra overdragelsen af statshavnene i "Den Blå Rapport" på ca. 1,3 mia. kr. blev nedjusteret til 1,211 mia. kr. gennem de tekniske forberedelser til de egentlige forhandlinger om de enkelte overdragelser. Det forligger oplyst i ministeriet (internt notat af 12. september 1999), at ministeriets første prisudspil udgjorde følgende beløb:

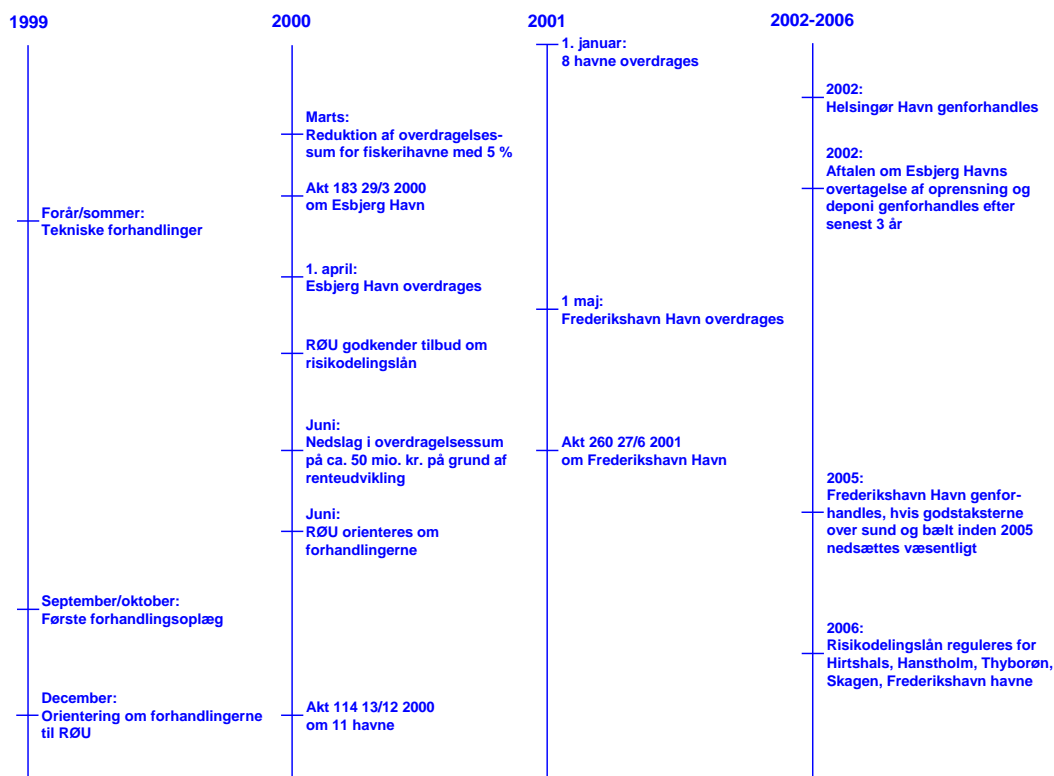
Trafikministeriets prisudspil september 1999 og endelig pris

Havn	Udspil	Pris
	----- Mio. kr. -----	
Hirtshals.....	234	115
Helsingør	50	0
Thorsminde.....	0	0
Rømø.....	0	0
Hammer.....	0	0
Anholt.....	0	0
Hvide Sande	0	0
Thyborøn	28	15
Hanstholm.....	47	26
Skagen.....	47	26
Frederikshavn	507	295
Esbjerg.....	262	57
I alt.....	1.211	518

Note: Det bemærkes, at tallene i de 2 kolonner ikke er umiddelbart sammenlignelige; fx blev det besluttet ikke at afhænde Helsingør Havn, og den kapitaliserede værdi af udgifter til oprensning i Esbjerg Havn er modregnet i prisen for havnen.

3. En grafisk fremstilling af væsentlige begivenheder i forbindelse med forhandlingerne om overdragelse af statshavnene i perioden 1999-2006 er vist i figur 1.

Figur 1. Væsentlige begivenheder i forbindelse med overdragelsen af statshavnene 1999-2006



Hirtshals Havn

1. Havnen er en vigtig færges- og fiskerihavn. Den hører under SHAF (Statshavnsadministrationen i Frederikshavn), og den kunne ifølge DBR generere et restoverskud på ca. 15 mio. kr. årligt. Havnens beliggenhed på den jyske vestkyst ud til Skagerak medfører særlige kyst- og havnerelaterede udgifter (til dækmoler, yderværker mv. og oprensning i indsejling og yderbassiner), der i DBR var opgjort til 2,6 og 2,5 mio. kr.

2. Trafikministeriets første prisudspil, der var på 234 mio. kr. (hvis staten fortsat udførte oprensningsopgaverne) eller 200 mio. kr. (hvis havnen selv påtog sig oprensningsudgifterne) blev fremsat i et brev af 5. oktober 1999. Efterslæbsarbejder blev opgjort til 4,5 mio. kr. Overdragelsen blev forhandlet på et møde mellem ministeren og borgmesteren

den 11. oktober 1999. Af ministeriets interne mødereferat af 21. oktober 1999 fremgår, at kommunen på mødet havde opgjort havnens værdi til 80 mio. kr.; heri indgik, at havnen ønskede at overtage statens forpligtelse og udgifter til oprensning på 34 mio. kr. i kapitaliseret værdi.

3. Forud for det næste forhandlingsmøde den 11. november 1999 udarbejdedes interne notater i ministeriet, hvoraf fremgår, at prisudspillet burde nedreguleres med 10 mio. kr. på grund af stigende lønudgifter fra 2000 til lodsning (beregning heraf fremgår af et arbejdspapir af 1. november 1999 fra SHAF).

Endvidere oplyses i et internt notat til ministeren af 10. november 1999, at havnens indtægter i 1999 forventedes at blive knap 1,5 mio. kr. lavere end tidligere. Dette omregnes til et nedslag i havnens værdi på ca. 35 mio. kr.

Før mødet tilsendes borgmesteren med brev af 8. november 1999 et notat, hvori både indtægtsnedgangen og nye udgifter til lodsning anføres.

Overdragelsessummen kunne på baggrund heraf ned sættes fra 234 til 198 mio. kr. (eller 166(?) mio. kr. hvis havnen overtager oprensningsudgifterne), men Rigsrevisionen har ikke kunnet finde ministeriets beregninger heraf.

De øgede lønudgifter kunne bevirke en yderligere ned sættelse med 3 mio. kr. til 195/163 mio. kr.

4. Sideløbende hermed udarbejdes notater til forhandlinger med Finansministeriet med henblik på forelæggelse i regeringens økonomiudvalg (RØU) af de samlede dispositioner vedrørende havneoverdragelserne. Det fremgår af et notat til Finansministeriet af 10. november 1999, at en række forhold får betydning for justering af prisfastsættelserne af havnene, bl.a. bortfald af det toldfrie salg, prisfald på industrifisk og mindre justeringer af havnenes reinvesteringsbehov. For Hirtshals Havn anføres, at regulering må ske på grund af oprensningsudgifterne, og beregninger heraf fremgår af notatet af 1. november 1999 fra SHAF baseret på gennemsnitsudgifter over en årrække. Endvidere nævnes ændringer vedrørende industri- og konsumfisk, men dette relateres ikke konkret til Hirtshals Havn. Havnens pris ansættes til 200 mio. kr.

I internt notat af 23. november, notat af 30. november til ministeren og notat af 1. december 1999 til RØU anfø-

res for Hirtshals, at udviklingen i havnens indtjening i 1999 har medført, at forventningen til overskuddet må nedjusteres grundet lavere priser på industrifisk og vigen- de tilgang af konsumfisk.

Sagen nævnes i Regeringens Økonomiudvalg 6. december 1999.

5. Et notat til ministeren af 14. december 1999 med oplæg til politisk rammeaftale mellem ministeren og borgmesteren i notat af 3. december 1999 viser, at ministeriet overvejede mulige løsninger og indrømmelser med henblik på at nå et forhandlingsresultat med Hirtshals.

Havnens oprensningsudgifter, der var fastsat til 2,5 mio. kr., svarende til en prisreduktion på ca. 33 mio. kr., hvis havnen overtog udgifterne hertil, kunne forhøjes med 0,5 til 3 mio. kr. eller et yderligere prisnedslag på 7 mio. kr. (Rigsrevisionen kan beregne dette til $0,5 \times 12,78 = 6,39$ mio. kr.; eller et samlet nedslag på $3 \times 12,78 = 38,34$ mio. kr.)

Ministeriet foretog også nye beregninger på grundlag af udviklingen i 1999, som viste et fald i havnens indtægter på 3 mio. kr. Dette kunne give et nedslag i prisen på 38 mio. kr. ($12,78 \times 3$) fra 234/200 til 196/162 mio. kr. Øgede lønudgifter på ca. 0,25 mio. kr. kunne reducere prisen med yderligere 3 mio. kr. ($0,25 \times 12,78$) til 193/159 mio. kr.

Efterslæbsudgifter, der forudsattes betalt af staten som éngangsbeløb, blev opgjort til 4,5 mio. kr. Herudover skitseres éngangsudgifter til oprensning af bassiner til officiel vanddybde for 5-9 mio. kr. og etablering af depot til oprenset materiale for 6-15 mio. kr., dvs. mellem 11 og 24 mio. kr.

En udskiftning af en kølemontre i fiskeauktionshallen kunne give et éngangsbeløb på 2-3 mio. kr., og en ny lods-, pejle- og bugserbåd i havnen kunne give et beløb på 5 mio. kr.

Med udgangspunkt i den ovenfor anførte overdragel- sessum på 195/163 mio. kr. beregnede ministeriet (i notat af 14. december 1999), at indrømmelser med hensyn til oprensningsudgifter, kølemontre og ny båd kunne give en ny pris på 187/148 mio. kr.

Ministeriet anfører på dette tidspunkt også, at havnens indtægter fra fiskeriet for 2000 som følge af udviklingen i 1999 måtte reduceres med 2,7 mio. kr. Rigsrevisionen har

ikke kunnet finde nærmere beregninger heraf, men der foreligger en oversigt af 17. november 1999 fra Fødevareministeriet over forskelle i beregnede fangster i 1999 og forventede anbefalinger til fangstmuligheder i 2000 for en række fiskearter.

6. I internt notat af 22. januar 2000 til ministeren opridses prisforløbet for havnen fra udspillet på 234/200 mio. kr. således:

- Udviklingen i 1999 i havnens indtægter og udgifter nedjusterer prisen til 198/166 mio. kr.
- Øgede udgifter til lodsning nedjusterer prisen til 195/163 mio. kr.
- Mindre indtægter fra landing af fisk nedjusterer prisen til 183/151 mio. kr.
- Efterslæbet opgøres til 4,5 mio. kr. i éngangsbeløb, hvortil kommer éngangsudgifter for staten til oprensning på 6-9 mio. kr. og etablering af depot hertil på 6-15 mio. kr.

Herefter beskrives de tidligere nævnte muligheder for yderligere indrømmelser vedrørende beløb til oprensning, nye kølemontre og ny båd, der samlet vil kunne nedbringe prisen til 175/136 mio. kr.

Af det interne materiale (notat af 23. januar 2000 til ministeren) fremgår, at indtægtsfaldet for fiskeriet i Danmark på landsplan anslås til ca. 325 mio. kr. som følge af nedsatte kvoter for konsumfisk. Dette understøttes af udtalelsen af 17. november 1999 samt 2 notater af 6. og 12. januar 2000 fra Fødevareministeriet. Trafikministeriet reducerer på denne baggrund generelt fiskerihavnenes indtægter fra landing af konsumfisk med 10 %, herunder også for Hirtshals. Dette opgøres til 0,94 mio. kr. eller kapitaliseret til et prisnedslag på 12 mio. kr. ($0,94 \times 12,78$), jf. ovenfor.

7. Af brev af 17. marts 2000 fra Trafikministeriet til borgmesteren fremgår, at overdragelsessummen nedsættes fra 195 til 189 mio. kr., hvis staten fortsat afholder udgifterne til oprensning, eller fra 163 til 157 mio. kr. hvis havnen overtager disse udgifter. Nedsættelsen er begrundet i

usikkerhed med hensyn til fiskekvoter, som nu ansættes til 5 % mod tidligere 10 % af havnens indtægter fra landing af fisk (svarende til 0,47 mio. kr. årligt). I brev af 20. marts 2000 til borgmesteren meddeles, at ministeriet accepterer at nedsætte indtægterne fra konsumfiskeriet med 0,5 mio. kr. årligt, samt at udgifter til lønninger (lodsning) forhøjes med 0,25 mio. kr. årligt.

8. I borgmesterens svarbrev af 3. april 2000 anføres, at kommunen ikke på dette grundlag kan drive havnen økonomisk forsvarligt, og kommunen anmoder om nye forhandlinger.

9. I brev af 18. april 2000 fra ministeriet til borgmesteren tilbydes kommunen at overtage havnen med det nye vilkår, at finansieringen sker ved betaling af halvdelen af overdragessummen kontant, mens den anden halvdel kan berigtiges med et såkaldt 5-årigt risikodelingslån.

10. På et forhandlingsmøde den 25. maj 2000 gives et yderligere prisnedslag fra 157 til 140 mio. kr. Rigsrevisionen har ikke kunnet finde dokumentation, forklaringer eller begrundelser herfor i sagen om Hirtshals Havn eller den generelle forhandlingssag, men Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at prisnedslaget hovedsagelig var begrundet i renteutviklingen, idet der i perioden var et stigende renteniveau, som havde betydning for ydelsesprocenten på det lån, havnen skulle optage til betaling af overdragessummen. Ydelsesprocenten var ifølge telefoniske oplysninger indhentet fra Kommunekredit pr. 25. maj 2000 på et lån af den pågældende karakter 8,3 % svarende til en kapitaliseringsfaktor på 12,05 (mod tidligere 12,78). Ændringen af kapitaliseringsfaktoren svarede ifølge ministeriet til ca. 15 mio. kr.

11. I et brev af 13. juni 2000 til borgmesteren gives endnu et prisnedslag til 125 mio. kr. med halvdelen som risikodelingslån, og med de tidligere nævnte éngangsbeløb til efterslæb, oprensning og depot. Rigsrevisionen har heller ikke kunnet finde dokumentation for denne prisnedsættelse, men Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at der ikke foreligger dokumentation for nedsættelsen, der var resultatet af en politisk beslutning med henblik på at få sagen afsluttet. I

et notat til Regeringens Økonomiudvalg af 14. juni 2000 nævnes dog, at prisudspillet nu er 125 mio. kr., og at der i den forudgående periode har været et stigende renteniveau. (Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at dette har betydet ændringer i kapitaliseringsfaktoren).

Der holdes endnu et forhandlingsmøde den 23. juni 2000, men Rigsrevisionen har ikke kunnet finde møde- eller beslutningsreferater herfra. Ministeriet har herom oplyst, at ”beslutningsreferat” foreligger i form af udkast til politisk aftale udarbejdet umiddelbart efter mødet og fremsendt til kommunen den 12. juli 2000, jf. nedenfor.

12. I brev af 29. juni 2000 fra Hirtshals Kommune accepteres finansieringskonstruktionen med risikodelingslån, samt at havnens driftsoverskud på 25 mio. kr. fra 2000 modregnes i overdragelsessummen, så den kontante pris udgør 90 mio. kr. Rigsrevisionen kan heraf udlede, at prisen forinden hermed yderligere var blevet reduceret til 115 mio. kr. Dette fremgår senere af en politisk rammeaftale mellem ministeren og borgmesteren, der i udkast blev tilsendt borgmesteren den 12. juli 2000. Heraf fremgår endvidere, at havnen overdrages pr. 1. januar 2001 men med regnskabsmæssig virkning fra 1. januar 2000. Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at nedsættelsen af overdragelsessummen til 115 mio. kr. og indrømmelsen med hensyn til driftsoverskuddet for 2000 ikke kan begrundes éntydigt, idet der var tale om en politisk forhandling, der resulterede i den pågældende aftale.

Herefter fortsatte forhandlingsforløbet omkring visse detailspørgsmål uden at selve overdragelsessummen blev ændret. Overdragelsesaftalen blev underskrevet den 9. og 15. november 2000 af ministeren og borgmesteren.

Sammenfatning

13. Rigsrevisionen har af det tilgængelige sagsmateriale i Trafikministeriet kunnet se et dokumenteret prisforhandlingsforløb fra udspillet på 234 mio. kr. til de 157 mio. kr., når der bortses fra mindre afrundinger. Derimod har Rigsrevisionen ikke kunnet konstatere tilstedeværelse af en dokumentation med begrundelser, forklaringer eller understøttende materiale for prisnedsættelserne fra 157 til 115 mio. kr. hidrørende fra tidspunktet for forhandlingsforløbet, bortset fra den generelle henvisning til et stigende ren-

teniveau. Det stigende renteniveau i perioden er dog ikke understøttet af skriftligt materiale i sagsmaterialet.

Helsingør Havn

1. Statshavnen er en mindre færgehavn uden kyst- og havnerelaterede ekstraudgifter og udgør en mindre del af den samlede havn. Det meste af statshavnen er pålagt restriktioner, som umuliggør anvendelse til egentlige havneformål (bl.a. på grund af beliggenheden ved Kronborg). Ifølge DBR kunne den generere et negativt restoverskud på $\div 1,5$ mio. kr. årligt, og havnens økonomi forventedes yderligere svækket som følge af bortfaldet af toldfrit salg pr. 1. juli 1999 samt åbningen af Øresundsbroen. I DBR forudsættes den overdraget vederlagsfrit.

2. Efter de tekniske drøftelser op til sommeren 1999 blev Trafikministeriets forhandlinger med Helsingør Kommune indledt primo oktober 1999. Der foreligger ikke materiale eller referater herfra i ministeriets sager. Af et udateret arbejdspapir med vedhæftede beregninger fremgår, at prisen på havnen i ministeriet fastsættes til 50 mio. kr. (på grundlag af et beregnet årligt restoverskud på ca. 3,9 mio. kr. i niveau FFL 2000), og at staten vil tilbyde et éngangsbeløb på 12,6 mio. kr. til efterslæbsarbejder, samt endvidere at det kan overvejes at indsætte en genforhandlingsklausul på grund af usikkerheden om havnens fremtidige indtægtsgrundlag efter åbningen af Øresundsforbindelsen og bortfaldet af det toldfrie salg.

3. I et notat af 10. november til Finansministeriet, notat af 30. november til ministeren og notat af 1. december 1999 til brug for RØU anføres, at situationen på grund af åbningen af Øresundsforbindelsen er så usikker, at havnen ikke kan prisfastsættes. Der er risiko for, at færgetrafikken ophører eller reduceres betydeligt. Det anbefales derfor, at havnen forbliver som statshavn i op til 2 år, indtil effekten af Øresundsforbindelsen kendes. Sagen behandles på møde i RØU den 6. december 1999 og beslutningen meddeles kommunen i brev af 15. december 1999. Borgmesteren meddeler i sin besvarelse af 13. januar 2000, at kommunen er enig i dette. I maj 2001 meddeler Trafikministeriet kommunen, at forvaltningen af havnen overgår til Kystdirektoratet pr. 1. juli 2001.

Thorsminde Havn

1. Havnen er en mindre fiskerihavn med fælles sejlbredde med slusen ind til Nissum Fjord. Ifølge DBR kunne havnen generere et negativt årligt restoverskud på ca. ÷2,5 mio. kr. Havnens beliggenhed medfører særlige kyst-, havne- og sluserelaterede ekstraudgifter.
2. Trafikministerens første forhandlingsudspil i form af invitation til politiske drøftelser om havnens overdragelse blev fremsat i brev af 23. september 1999 til borgmesteren (i Ulfborg-Vemb Kommune), hvori det bl.a. blev anført, at staten fortsat ville stå for ekstraudgifter til oprensning og slusedrift. Endvidere anføres, at havnen giver underskud, og at den vil kunne overdrages vederlagsfrit, hvis kommunen ønsker dette. Brevet er vedlagt 2 udaterede beregningsbilag, hvoraf fremgik, at efterslæbsarbejder mv. blev ansat til 0 kr.
3. Af et udateret arbejdspapir i havnesagen formentlig udarbejdet af ministeriet eller SHAE efter 28. juni 1999 fremgår, at ”Vi må se i øjnene, at en overdragelse til kommunen forekommer mindre realistisk. Det er snarere realistisk at bevare havnen som en statshavn i erkendelse af, at udlicitering heller ikke giver resultat”. I papiret anføres, at havnen i givet fald skulle have udbetalt et éngangsbeløb 2,9 mio. kr. til efterslæbsarbejder.
4. Første forhandlingsmøde mellem ministeren og borgmesteren fandt sted 29. september 1999. Af mødereferat af 21. oktober 1999 fremgår, at kommunen var interesseret i, at havnen blev bevaret, som den var, og at kommunen ikke kunne klare at overtage havnen. Det blev aftalt, at man undersøgte, om der kunne skabes en ny model med samdrift og rationalisering.
5. I et notat af 10. november til Finansministeriet, i notat af 30. november til ministeren og notat af 1. december 1999 til brug for RØU anføres, at havnen ikke vil kunne indbringe et provenu, og at den bør forblive i statsligt regi. Den samlede overdragelse af statshavnene behandles herefter på et møde i RØU den 6. december 1999.

6. I brev af 24. marts 2000 fra ministeren til borgmesteren meddeles, at havnen fortsætter som statshavn.

Rømø Havn

1. Rømø Havn er en lille fiskeri- og færgehavn, som har væsentlig betydning for lokalsamfundet. Ifølge DBR kunne havnen generere et negativt årligt restoverskud på ca. ÷2,7 mio. kr. Havnen er belastet af ekstraudgifter til oprensning i selve havnen på ca. 1,3 mio. kr. årligt.

2. Indkaldelse til politiske drøftelser blev sendt til Skærbæk Kommune den 23. september 1999 med beregninger og forudsætninger for værdiansættelsen af Rømø Havn. Af brevet fremgår, at havnen vil kunne overdrages vederlagsfrit. Det første forhandlingsmøde fandt sted den 28. september 1999 med deltagelse af kommunen og amtet. Af mødereferatet (af 21. oktober 1999) fremgår, at staten ville overdrage havnen vederlagsfrit, men at der var usikkerhed om størrelsen af beløb til reinvesteringer (efterslæbsarbejder).

3. Det fremgår af brev af 8. november 1999 fra Trafikministeriet til borgmesteren med indkaldelse til næste forhandlingsmøde den 10. november 1999 bilagt et notat om havnen, at det årlige fremtidige reinvesteringsbehov var beregnet til 1,3 mio. kr. (materiale med beregninger var vedlagt). Endvidere blev havnens værdiansættelse på baggrund af øgede indtægter i 1999 beregnet til 3,5 mio. kr. (beregningsmateriale var vedlagt).

I et internt notat af 9. november 1999 til ministeren foreslås at fastholde vederlagsfri overdragelse, selvom den aktuelle værdiansættelse var positiv, med henvisning til usikkerhed om indtægterne fra fiskeri og havnens størrelse.

I brev af 9. november 1999 fra kommunen og amtet til ministeren opridses amtets og kommunens udspil om vilkår for overtagelse. Udover vederlagsfri overdragelse skal staten påtage sig opgaven og udgifterne til oprensning i havneindløb og bassiner samt betaling af 5 mio. kr. til reinvesteringer (efterslæb).

Den 10. november 1999 holdes nyt forhandlingsmøde mellem minister og borgmester. Af mødereferat af 16. november 1999 (udsendt 22. november 1999) fremgår, at der var enighed om, at havnen overdrages vederlagsfrit, selv

om havnens indtægtsgrundlag var forbedret i 1999, mens størrelsen af udgifter til reinvesteringer (efterslæb) fortsat var til diskussion. Ministeriet har hertil efterfølgende oplyst, at baggrunden for vederlagsfri overdragelse – uanset havnens resultat i 1999 – var, at havnen var meget sårbar overfor mængde- og prisudsving for muslinger og rejer, og at havnen op til 1999 havde haft et negativt restoverskud.

Med brev af 12. november 1999 til ministeren oplyser borgmesteren, at han og amtets repræsentant er indstillet på at anbefale overtagelse af havnen til amtsråd og kommunalbestyrelse, såfremt staten kompenserer for ekstra vedligeholdelsesudgifter på en eller anden måde.

4. I brev fra SHAE til ministeriet af 12. november 1999 fremsættes et nyt forslag til indrømmelse ved at forøge af efterslæbsbeløbet med 0,6 mio. kr., der kunne anvendes til renovering af havnens vandledningsnet. Beløbet er anslået.

I et internt notat til ministeren af 2. december 1999 til brug for en telefonsamtale med borgmesteren opridses status i sagen, og det foreslås bl.a., at der kan gives en indrømmelse på 0,6 mio. kr. i efterslæbsbeløb til vandledningsnettet og om nødvendigt yderligere at forhøje dette til 0,8 mio. kr. Der foreligger ingen beregninger heraf.

5. Med brev af 24. marts 2000 til borgmester og amtsborgmester bekræfter ministeren, at havnen kan overtages vederlagsfrit, og at staten påtager sig ansvaret for oprensning. Endvidere forhøjes éngangsbeløbet til efterslæbsarbejder fra 1 til 2 mio. kr. Det tilføjes, at hvis der ikke kan opnås enighed om vilkårene for overdragelse, vil havnen forblive statshavn.

Rigsrevisionen har ikke fundet beregninger af éngangsbeløbets forhøjelse, og begrundelsen synes alene at være uenighed med kommune og amt.

6. I et notat fra Trafikministeriet til Regeringens Økonomiudvalg af 14. juni 2000 om den samlede overdragelse af statshavnene indstilles éngangsbeløbet til efterslæbsarbejder forhøjet med 1 mio. kr. til nu 3 mio. kr.

Implicit kan Rigsrevisionen udlede, at forhøjelsen er begrundet i uenighed i forhandlingerne om beløbets størrelse, og at den må betegnes som en uspecificeret indrømmelse.

7. Af brev af 26. juni 2000 fra ministeren til borgmester og amtsborgmester fremgår, at der har været afholdt endnu et forhandlingsmøde den 22. juni 2000. Ministeren bekræfter i brevet den politiske aftale om vederlagsfri overdragelse af havnen, samt vilkår om at staten påtager sig oprensningsopgaven, og at staten udbetaler et beløb til efterslæbsarbejder på nu 3 mio. kr.

Rigsrevisionen har ikke fundet yderligere materiale om denne beløbsforhøjelse, men Trafikministeriet har hertil efterfølgende anført, at der var tale om en politisk forhandling, der resulterede i, at havnen skulle have udbetalt et éngangsbeløb på 3 mio. kr.

8. I svarbreve af 6. juli og 15. august 2000 fra kommune og amt bekræftes den indgåede aftale og samtidig genoptages spørgsmålet om beløb til efterslæbsarbejder.

9. Ministerens besvarelse af 18. september 2000 ændrede ikke efterslæbsbeløbet. Aftalen blev underskrevet, hvorefter havnen overgik til et kommunalt fællesskab bestående af Skærbæk Kommune og Sønderjyllands amt som kommunal selvstyrehavn. I forbindelse med aftalens implementering aftales at klausulere éngangsbeløbet til efterslæbsarbejder til dette formål ved indsættelse på en særskilt konto, samt at havnens revisor påser overholdelsen heraf ved revision af havnens årsregnskab.

Sammenfatning

10. Rigsrevisionen fandt ingen dokumentation for forhøjerne af efterslæbsbeløbet fra 1 til 3 mio. kr.

Ministeriets værdiansættelse af havnen til 3,5 mio. kr. som følge af en forbedret indtjening i 1999 medførte ikke, at overdragelsessummen for havnen blev forhøjet til dette beløb, men der blev alene med henvisning til usikkerhed set bort herfra.

Hammer Havn

1. Havnen er den mindste af statshavnene. Der er ikke et bysamfund tilknyttet havnen. Den besejles af tur- og lystbåde og er nødhavn for fiskefartøjer. Den har en vis mindre betydning for turismen på øen. Ifølge DBR kunne

havnen generere et negativt årligt restoverskud på ÷0,2 mio. kr.

2. På et møde den 9. marts 1999 (dvs. i den tekniske forbedelsesfase) mellem borgmesteren og Trafikministeriets embedsmænd tilkendegiver kommunen ifølge mødereferatet af s.d., at man er interesseret i at overtage havnen, men at kommunen ikke har økonomi til udbedringer og reparationer. Ministeriets første egentlige forhandlingsudspil fremgår ikke af havnesagen. Af et udateret arbejdspapir fremgår, at der ikke er modtaget skriftlige kommentarer, men at der har været holdt møde på havnen; det oplyses ikke hvem, der har deltaget. Rigsrevisionen har ikke fundet yderligere dokumentation herom. Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at der blev afholdt et møde mellem kommunens teknikere og SHAF med henblik på at vurdere molernes tilstand, men der var i øvrigt ingen forhandlinger på dette tidspunkt.

3. I et notat af 10. november 1999 til Finansministeriet til brug for Regeringens Økonomiudvalg anføres, at havnen ikke vil kunne indbringe et provenu. Den samlede overdragelse af statshavnene blev herefter behandlet på et møde i udvalget den 6. december 1999.

4. Af brev af 17. december 1999 fra ministeren til borgmesteren fremgår, at der tidligere har været forhandlinger om havnens overdragelse, og at kommunen er interesseret i at overtage havnen vederlagsfrit, under forudsætning af at staten istandsætter ydermoler samt hovedreparerer et ydermolehoved og bolværket herpå. Udgifterne hertil anslås til 4-5 mio. kr. Med brevet var medsendt et udkast til politisk overdragelsesaftale i overensstemmelse med ovenstående.

5. I notat af 30. november til ministeren og notat af 1. december 1999 til brug for RØU anføres, at havnen ikke kan indbringe et provenu.

6. Tilbudet om vederlagsfri overdragelse og udbedring af molerne gentages i et brev af 24. marts 2000 fra ministeren til borgmesteren.

7. I et internt notat til ministeren af 27. juni 2000 oplyses, at kommunen har accepteret at overtage havnen, men først når udbedringsarbejderne er gennemført, og med brev af 11. august 2000 tilsendes kommunen udkast til aftale om overdragelse i overensstemmelse hermed. Aftalen underskrives af ministeren den 12. september 2000 og af borgmesteren den 23. oktober 2000.

Anholt Havn

1. Havnen, der er lystbådehavn i sommerperioden og betjener færgeforbindelsen til Grenaa, er af stor betydning for lokalsamfundet. Den hører under SHAF. Havnens beliggenhed medfører, at sandvandring giver tilsanding i indsejling og forhavn. Ifølge DBR kunne den generere et negativt restoverskud på ÷1,0 mio. kr. I DBR forudsættes havnen overdraget vederlagsfrit.

2. Trafikministeriets første prisudspil har Rigsrevisionen ikke kunnet finde i ministeriets sager, men i et notat til Finansministeriet af 10. november, i notat af 30. november til ministeren og notat af 1. december 1999 til brug for RØU anføres, at havnen ikke vil kunne indbringe et provenu. Efterslæbsarbejder opgøres ifølge et udateret arbejdsrapport til ca. 1,1 mio. kr.

3. Af brev af 17. december 1999 fra ministeren til borgmesteren fremgår, at havnen tilbydes overdraget vederlagsfrit, og at staten er indstillet på at finde en løsning med hensyn til udgifter til oprensning af indsejlingen på grund af sandvandringen, idet denne skyldes "naturens luner" parallelt med vestkysthavnenes oprensningsforhold.

I kommunens svarbrev af 31. januar 2000 meddeles, at den er interesseret i at overtage havnen på vilkår, at Grenaa Havn A/S – der er 100 % ejet af kommunen – kan stå som ejer af havnen, og at der udbetales et éngangsbeløb på 9 mio. kr.

4. I notat af 23. januar 2000 til ministeren anføres, at kommunen vil overtage havnen vederlagsfrit, og at den ønsker statens udgifter til oprensning i indsejling erstattet af et éngangsbeløb. Dette foreslås i notatet sat til 1,5-2 mio. kr. I et internt notat af 15. februar 2000 redegøres for, at SHAF's

beregninger viser, at efterslæbsarbejder med rimelighed kan anslås til 2,0 mio. kr.

5. I brev af 24. marts 2000 tilbyder ministeren med henvisning til kommunens brev af 31. januar 2000, at havnen kan få et éngangsbeløb på 2,5 mio. kr., hvis den overtager oprensningsopgaven og udgifterne hertil samt 2 mio. kr. til dækning af efterslæbsarbejder eller i alt 4,5 mio. kr.

6. I et notat af 14. juni 2000 indstiller Trafikministeriet til RØU, at der gives havnen indrømmelser på 1 mio. kr. for at få forhandlingerne afsluttet. RR har ikke kunnet finde andre begrundelser herfor. Ministeriet har hertil efterfølgende oplyst, at der ligesom for de andre havne var tale om politiske forhandlinger.

7. Udkast til aftale om vederlagsfri overdragelse af havnen sendes med brev af 11. august 2000, hvori beløb til efterslæb og oprensning er forhøjet til 5,5 mio. kr., og hvor havnen pålægges ansvaret for, at oprensning foretages, så den kan besejles af færgen fra Grenaa.

8. Den politiske aftale om vederlagsfri overdragelse til Grenaa Havn A/S via kommunen underskrives af ministeren den 12. september 2000 og godkendes af byrådet den 26. september 2000. Aftalen giver havnen 5,5 mio. kr. i éngangsbeløb til oprensning og efterslæbsarbejder, men formuleringen om besejlingen af havnen med Grenaa-færgen udgår, så havnen alene får ansvaret for oprensningen. Under den efterfølgende implementering af aftalen opnås enighed om en klausulering af éngangsbeløbet til de angivne formål ved indsættelse på en særskilt konto, samt at havnens revisor påser overholdelsen heraf i forbindelse med revision af havnens årsregnskab.

Sammenfatning

9. Forhandlingsforløbet har vist, at der er givet 1 mio. kr. i indrømmelser alene med henvisning til at få forhandlingerne afsluttet.

Hvide Sande Havn

1. Havnen er en mellemstor fiskerihavn med fælles sejlrunde til afvandingslusen og kammerslusen ind til Ringkøbing Fjord. Ifølge DBR kunne havnen generere et restoverskud på ca. 0,5 mio. kr. årligt, og de sluserelaterede ekstraudgifter udgjorde ca. 11,0 mio. kr. årligt.

2. Trafikministeriets første forhandlingsudspil til Holmsland Kommune i brev af 23. september 1999 var en vederlagsfri overdragelse, idet havnens restoverskud beregnedes til ÷1,0 mio. kr. Det blev endvidere foreslået, at der i forhandlingerne blev vurderet forskellige rationaliseringsmuligheder, og at ministeren ville være indstillet på at diskutere løsninger på problemerne vedrørende indsejlingen i havnen. I brevet henvistes til økonomiske beregninger fra SHAE, som dannede grundlag for ministeriets udspil.

Af referatet fra det første forhandlingsmøde den 29. september 1999 mellem ministeren og kommunen fremgik, at ministeren havde genfremsat tilbudet om vederlagsfri overdragelse, og at staten forsat ville påtage sig drift af sluse samt udgifter, der vedrørte naturbetingede forhold.

3. I 3 notater fra SHAE (af 5. og 15. oktober 1999) fremkom nye beregninger af havnens økonomiske forhold. Det gennemsnitlige årlige underskud korrigeredes nu til ca. ÷2,5 mio. kr., og behovet for reinvesteringer blev beregnet til 2,4 mio. kr. (eller 3,1 mio. kr. i niveau 2000).

4. Det næste forhandlingsmøde var fastsat til den 11. november 1999, hvor ministeren skulle redegøre for nogle ”tekniske” spørgsmål fra det første møde. Bl.a. var der uenighed om, hvorvidt 2 kajanlæg og oprensning i Nordhavnen skulle være omfattet af de vestkystrelaterede ekstraudgifter, som staten forsat skulle afholde.

Af internt notat af 8. november 1999 til ministeren til brug for mødet fremgik, at reinvesteringsbehovet var sat til 2,4 mio. kr. Indstillingen i notatet var, at staten skulle fastholde at de 2 kajanlæg hørte til havnen. Derimod kunne det accepteres, at oprensningen i Nordhavnen var slusebegrunderet. Det foreslås videre, at give indrømmelser, så staten betalte 0,8 mio. kr. i efterslæb til udbedring af et loft i auktionshallen, og at give et engangstilskud til istandsættelse af de 2 kajanlæg på 0,9 mio. kr.

Rigsrevisionen har ikke i sagsmaterialet fundet mødereferat eller materiale fra forhandlingsmødet den 11. november 1999 med dokumentation for eventuelle aftaler eller beslutninger, men det fremgår af sagsmaterialet, at SHAE på baggrund af mødet udarbejdede korrigerede budgetter, hvor staten i éngangsudgifter til kommunen skulle betale 3,87 mio. kr. i en version og 4,5 mio. kr. i en anden version.

5. I et internt notat dateret 30. november 1999 redegøres der for hvilke forhold, der var opnået enighed om, og hvilke der udestod i forhandlingerne.

Der var bl.a. andet enighed om vederlagsfri overdragelse af havnen, omfanget af oprensning og yderværker mv., som staten fremover stod for, om statens forpligtigelser med hensyn til at foretage en præventiv oprensning, og om den officielle vanddybde i sejlrenden. Endvidere ville staten påtage sig en udgift på 0,5 mio. kr. til omlægning af kabler. Der udstod bl.a., om der var mere, som kunne gå ind under efterslæb, såsom sedimentationen i Nordhavnen (0,2 mio. kr.) og auktionshalloftet (0,8 mio. kr.), de 2 kajanlæg på grund af slusestrømmen, udgifter til kontorfaciliteter og miljøforhold (forurening).

6. I notat til ministeren af 23. januar 2000 anføres, at det ikke forventes, at det er muligt at finde en løsning med hensyn til overdragelsen af havnen til kommunen. I stedet overvejes samdrift med Thorsminde Havn.

7. I brev af 24. mart 2000 tilbød ministeren, at havnen kunne forblive statshavn indtil videre på grund af havnens sårbare økonomi, der var blevet yderligere forringet som konsekvens af de nye fiskekvoter for 2000.

Den 3. april svarede kommunen, at den mente, at der fortsat var belæg for at forsætte de politiske drøftelser om eventuel overdragelse. Kommunen ønskede derfor et møde i den nærmeste fremtid.

8. I et notat fra Trafikministeriet til brug for Regeringens Økonomiudvalg af 6. juni 2000 vurderes det, at Hvide Sande Havn fortsat vil forblive statshavn, og at der skulle være forhandlinger igen den 8. juni 2000.

I notat af 7. juni 1999 til ministeren indstilles det, at havnen forbliver statshavn på grund af usikkerheden om

de økonomiske fremtidsudsigter. Det fremgik, at kommunen muligvis ville forlange 10 mio. kr. i efterslæb, og det blev frarådet at give et sådant beløb på grund af risikoen for, at staten inden for få år kunne blive tvunget til at overtage havnen igen.

Af notat til Regeringens Økonomiudvalg af 14. juni 2000 fremgik, at der på møde mellem ministeren og kommunen den 8. juni var blevet enighed om vederlagsfri overdragelse af havnen til kommunen, og at staten ville betale 8 mio. kr. til efterslæbsarbejder, og udføre arbejde for 2 mio. kr.

9. Rigsrevisionen har ikke fundet mødereferat eller anden dokumentation fra mødet den 8. juni 2000 eller beregninger af beløbene på 8 og 2 mio. kr. til efterslæbsarbejder mv. Trafikministeriet har herom efterfølgende henvist til udkast til politisk aftale, som blev udarbejdet umiddelbart efter mødet og sendt til kommunen den 16. juni 2000, jf. nedenfor. Om de 8 mio. kr. har ministeriet oplyst, at de var et resultat af politiske forhandlinger, og at beløbet dels skulle dække efterslæbsarbejder, dels omstrukturingsudgifter.

10. Med brev af 16. juni 2000 sendte ministeren til kommunen udkast til aftale med vilkår, at havnen overdrages vederlagsfrit og med 8 mio. kr. i engangsudbetaling til fuld og endelig afgørelse af efterslæb og udgifter til omstrukturering. Staten skulle forsat vedligeholde yderværker mv. og varetage driften af og afholde udgifterne til driften af sluserne, klapbroen, pejling og oprensning i indsejlingen.

I et svarbrev fra Trafikministeriet af 10. august 2000 til kommunes kommentarer vedrørende udkastet til den politiske aftale blev det anført, at staten ikke var interesseret i, hvordan kommunen ville fordele de 8 mio. kr. på efterslæbsarbejder og omstrukturingsudgifter.

I brev fra kommunen til ministeriet af 22. august 2000 anførte kommunen at beløbet på 0,8 mio. kr., som staten havde forpligtet sig til at betale til udbedring af auktionshallens loft, skulle betales ud over de 8 mio. kr., som kommunen skulle have udbetalt. I brev af 22. september 2000 svarede ministeriet, at de 0,8 mio. kr. indgik i en-

gangsbeløbet på de 8 mio. kr., idet det fremhævedes, at det reelle behov for efterslæb lå væsentligt under de 8 mio. kr.

11. Den 1. februar 2001 sendte ministeriet en e-mail til kommunen, hvoraf det fremgik, at de 8 mio. kr. skulle indsættes på en klausuleret konto for at sikre, at beløbet blev anvendt til de anførte formål i aftalen, idet der ellers kunne være tale om skjult statsstøtte.

Sammenfatning

12. Der forelå ikke beregninger eller dokumentation for fastsættelsen af efterslæbsbeløbet mv. på 8 mio. kr.

Thyborøn Havn

1. Havnen er en vigtig fiskerihavn for lokalsamfundet og har en konkurrenceudsat position i forhold til de omkringliggende havne. Det årlige restoverskud var i DBR sat til 0 mio. kr.

2. Trafikministeren fremsatte i brev af 23. september 1999 det første forhandlingsudspil til kommunen med en overdragelsessum på 28 mio. kr. Efterslæbet blev opgjort til 8 mio. kr. De tekniske udregninger for fremkomsten af prisudspillet var vedlagt, men ikke beregningen af efterslæbet. Af brevet fremgik endvidere, at ministeren gerne ville drøfte kommunens overtagelse af Kystinspektatets arbejds-havn.

Den 29. september 1999 blev der afholdt møde mellem ministeriet og kommunen. Af mødereferatet af 21. oktober 1999 fremgik, at kommunen mente, at der var et efterslæb på 90-100 mio. kr. Ministeren afviste dette, men medgav, at der var et efterslæb vedrørende en skråning på 8 mio. kr.

3. Af notat fra SHAE af 5. oktober 1999 udarbejdet på baggrund af mødet den 29. september 1999 fremgik, at et reinvesteringsniveau på 4,5 mio. kr. var rimeligt, men at et niveau op til 5 mio. kr. kunne forsvares. Havnen blev værdisat til 33,9 mio. kr. Det blev understreget, at der var usikkerhed omkring forudsætningerne. I værste fald kunne havnen få et indtægtstab på op til 6,5 mio. kr. årligt.

4. Af internt notat til ministeren af 22. november 1999 fremgik, at havnen ud fra reviderede forudsætninger, som skyldtes et stigende overskud i 1999, blev værdisat til 29 mio. kr., men at overdragelsessummen på trods af de ændrede forudsætninger ikke skulle reguleres. Der var heri ikke medregnet forventede merindtægter ved overtagelsen af Kystdirektoratets arbejdshavn på ca. 250-300.000 kr. årligt. En merudgift ved ansættelse af flere medarbejdere var ikke medregnet, svarende til et engangsbeløb på 40.000 kr. og en årlig udgift på 20.000 kr. Beregninger fremgik af de vedlagte bilag.

5. I brev til kommunen fra ministeriet af 23. november 1999 tilkendegav ministeren, at den positive økonomiske udvikling for havnen ikke skulle indgå i de kommende forhandlinger, og at der derfor ikke ville blive foretaget en regulering af overdragelsessummen på baggrund af de tekniske beregninger. Endvidere tilkendegav ministeren, at øgede indtægter ved et firmas etablering på havnen, som forventedes at udgøre en stigning på 1 mio. kr. årligt, ikke ville indgå i grundlaget for forhandlingerne om overdragelsessummen. Der var vedlagt tekniske beregninger på den forventede fremtidige udvikling, og forskellen til tidligere beregninger blev beskrevet. Videre fremgik det, at de 8 mio. kr. til efterslæb var til reovering af skråning ved lossebro. Derudover ville staten betale 5,7 mio. kr., der vedrørte ADI ("Access and Defense Infrastructure", fx yderværker, oprensning i indsejling). Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at det var en politisk beslutning, at der ikke skulle ske ændringer i overdragelsessummen som følge af øgede indtægter i havnen.

6. Nyt møde blev holdt mellem ministeriet og kommunen den 1. december 1999. Det fremgik af mødereferatet, at kommunen ønskede at overtage havnen vederlagsfrit. Ministeren tilkendegav, at hvis det var kommunen holdning, ville havnen forblive statshavn.

7. I notat af 8. december 1999 fra SHAE til ministeriet fastsættes havnens samlede efterslæb til 13,2 mio. kr. Efterslæbet var opgjort som følger: auktionsloft 0,6 mio. kr., færdiggørelse af slutdepot 4,3 mio. kr., statsafgift ved omregistrering af biler 0,3 mio. kr. og skråning 8,0 mio. kr.

Udbetaling af efterslæbet som éngangsbeløb skulle ikke medføre ændringer i reinvesteringsbeløb i havnens budget. Havnen værdisættes til 32,9 mio. kr. bl.a. ud fra overtagelsen af Kystinspektorets havn, men denne beregning kom ikke til at indgå direkte i forhandlingerne med kommunen. I stedet overvejede ministeren at nedsætte overdragelsessummen på grund af nedgang i indtægter fra konsumfisk, der skønsmæssigt var anslået til 10 %, fra 28 mio. kr. til 19 mio. kr.

Af internt notat til ministeren af 13. december 1999 fremgik, at havnen blev værdisat til 28 mio. kr. og efterslæbet til 8 mio. kr. Med overdragelse af Kystinspektorets Havn til Thyborøn Havn ville indtægterne årligt forøges med ca. 250-300.000 kr. Yderligere forventedes en indtægtsstigning, når et firma 2 år senere blev etableret på havnen. Derfor var tilbudet på 28 mio. kr. i overdragelsessum et fordelagtigt udspil for kommunen, og som følge heraf burde indrømmelser minimeres. Mulige indrømmelser kunne være istandsættelse af loft i auktionshallen på 0,6 mio. kr. og betaling for facademaling på 0,5 mio. kr. som efterslæb. Det indstilles i notatet, at staten betaler 2 mio. kr. til udbygning af depot, og at staten skulle afholde udgiften til omregistrering af biler.

8. Af notat til ministeren af 22. januar 2000 fremgik, at efterslæbet kunne udføres af staten eller modregnes i overdragelsessummen. Der redegøres igen for, at havnens omsætning forbedres med 250-300 000 kr. ved overtagelsen af Kystinspektorets arbejdshavn. Omsætningen forventedes yderligere at blive forøget i løbet af 2 år, idet et firma påtænkte at etablere sig på havnen. Derfor var en overdragelsessum på 19 mio. kr. et godt udgangspunkt for kommunen, så det var begrænset, hvilke yderligere indrømmelser der burde gives. Det blev igen foreslået, at hvis der skulle gives yderligere indrømmelser, kunne det være renovering af loft i auktionshallen, 0,6 mio. kr., og facademaling, 0,5 mio. kr.

9. Af et udkast til notat til ministeren af 13. april 2000 fremgik, at ministeren med brev af 17. marts 2000 til kommunen var kommet med et nyt forhandlingsudspil. (Brevet forelå ikke i sagen, men ministeriet har efterfølgende tilsendt Rigsrevisionen en kopi).

Overdragelsessummen blev i det nye udspil nedsat fra 28 mio. kr. til 23,5 mio. kr. som følge af usikkerhed med indtægterne fra konsumfiskeriet på grund af mindre kvoter for 2000. Endvidere ville staten ville påtage sig udgiften til udbedring af en skråning til ca. 8 mio. kr. samt ansvaret for ADI-omkostningerne. Det fremgik videre af notatet, at staten måtte påregne at skulle forestå udbedringen af en mole, der var styrtet sammen efter orkanen den 3. december 1999, til ca. 2 mio. kr., dvs. i alt 10 mio. kr. i efterslæb.

I notatet indstilles det, at havnens værdi og efterslæbet opgøres som anført til 23,5 mio. og 10 mio. kr., hvortil kom en kompensation for omregistrering af biler på 0,3 mio. kr. Heri indgik en indtægtsreduktion vedrørende konsumfiskeriet, som nu ansættes til 5 % mod tidligere 10 %.

10. Af notat til ministeren den 6. juni 2000 fremgik det, at overdragelsessummen som konsekvens af renteutviklingen kan reduceres til 22 mio. kr. Der gives dog ikke nogen nærmere begrundelse for denne vurdering, men Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at der i perioden havde været et stigende renteniveau, som medførte en højere ydelsesprocent på det lån, som havnen skulle optage til finansiering af overdragelsessummen. Videre behandles en række spørgsmål, som kommunen havde taget op i et brev af 5. april 2000. Det blev indstillet, at der ikke skulle gives nedslag i overdragelsessummen på grund af faldende indtægter, og at staten heller ikke skulle påtage sig flere udgifter til oprensning i indsejling, yderværker mv. (ADI), idet Thyborøn Havn ikke er en vestkysthavn.

Afslutningsvis indstilles det samlet på baggrund af forhold fremført af kommunen, at havnen overdrages for 20 mio. kr. med halvdelen som risikodelingslån, at staten forestår eller betaler 8 mio. kr. til udbedring af skråning, at der udbetales 2 mio. kr. til efterslæbsarbejder og til afgifter for biler.

Det fremgår ikke, hvorledes de af kommunen anførte forhold begrundes et nedslag på 2 mio. kr.

11. Det fremgik af brevvekslingen på sagen mellem kommunen og trafikministeriet, at der herefter har været afholdt møde mellem kommunen og trafikministeren den 8. juni 2000.

12. I notat til brug for RØU af 6. juni 2000 fremgik det, at kommunen var blevet tilbudt havnen for 21 mio. kr., og at der skulle være nye forhandlinger den 8. juni 2000. Det indstilles, at havnen overdrages for 17-19 mio. kr. Med håndskrift er påført 15 mio. kr. for at afslutte forhandlingerne.

Af notat til Regeringens Økonomiudvalg den 14. juni 2000 fremgik det, at der den 8. juni 2000 blev der opnået enighed om at overdrage havnen for 15 mio. kr., heraf halvdelen som risikodelingslån, samt at staten afholdt udgifter til efterslæbsarbejder for 10 mio. kr.

13. Udkast til politisk aftale om overdragelsen af Thyborøn Havn blev herefter fremsendt af Trafikministeren til kommunen med brev af 16. juni 2000. I brevet blev der henvist til et forhandlingsmøde mellem kommunen og ministeren (formentlig mødet den 8. juni 2000).

Rigsrevisionen har ikke i sagen fundet referat fra mødet eller en begrundelse for at overdragelsessummen blev reduceret fra 20 mio. kr. til 15 mio. kr.

Af udkastet til aftale fremgik, at havnen blev overdraget pr. 1. januar 2001 for 15 mio. kr., heraf halvdelen som risikodelingslån, at staten skulle betale 2 mio. kr. til fuld og endelig afgørelse af efterslæb, samt at staten skulle istandsætte en mole og betale for udbedring af en skrånning. Staten skulle beholde og vedligeholde en kanalmole, hofde 63, samt hofderne langs sydhalen af Kystinspektorets arbejdshavn (som ADI). Efterfølgende har Trafikministeriet oplyst, at nedsættelserne af overdragelsessummen fra 22 til 15 mio. kr. var resultatet af de afsluttende politiske forhandlinger og kan ikke konkret opgøres på enkeltposter.

Med brev af 29 juni 2000 til ministeren orienterede kommunen om, at kommunalbestyrelsen den 28. juni 2000 havde godkendt et revideret udkast til aftalen om overdragelsen af havnen som kommunal selvstyrehavn. Aftalen var godkendt med forbehold for risikodelingslånet, som ikke var færdigvurderet. Den 14. september 2000 underskrev kommunen aftalen endeligt.

Sammenfatning

14. Ministeriets oplysninger til Rigsrevisionen om, at nedslag i overdragelsessummen indtil de afsluttende politiske

forhandlinger var baseret på fortrinsvis tekniske beregninger, stemmer ikke overens med sagsgennemgangen, idet overdragelsessummen ikke blev reguleret for de forhold, der måtte antages at give ekstraindtægter, men alene de forhold som betød en nedgang i indtjeningen.

Der foreligger ikke nogen begrundelse for, at ministeriet har fravalgt at anvende den fastlagte metode til værdisætning.

Renteudviklingen, der skulle indebære en nedsættelse fra 23,5 mio. kr. til 22 mio. kr. er ikke nærmere dokumenteret.

Nedsættelsen fra 22 mio. kr. til 20 mio. kr. er kun overfladisk begrundet.

Der foreligger ikke nogen begrundelse for nedsættelsen af overdragelsessummen fra 20 til 15 mio. kr., og der mangler referat fra det afsluttende møde mellem ministeriet og kommunen, hvor denne pris blev aftalt.

Hanstholm Havn

1. Havnen er en vigtig fiskerihavn med nogen færgetrafik. Fiskeri og den dertil hørende industrielle bearbejdning er af dominerende betydning for hele kommunens økonomi. Ifølge DBR kunne havnen generere et negativt restoverskud på ca. ÷1,1 mio. kr. årligt. Som vestkysthavn havde havnen ekstraudgifter til oprensning og yderværker mv., der i DBR var opgjort til ca. 5,5 mio. kr.

2. Trafikministeriets første udspil blev fremsat i brev af 5. oktober 1999 til kommunen med en overdragelsessum på 46 mio. kr., idet havnens restoverskud blev beregnet til 3,6 mio. kr. Staten skulle fortsat stå for de vestkystrelaterede udgifter til oprensning og yderværker mv., men havnen kunne overtage opgaverne og udgifterne, som så ville blive modregnet i overdragelsessummen. Det blev endvidere tilbudt at betale 9,5 mio. kr. samlet i éngangsbeløb til eventuel oprensning til officiel vanddybde og deponi samt til efterslæbsarbejder, der ikke var blevet udført på grund af manglende bevillinger. Værtdiopgørelse af havnen og forudsætningerne herfor var medsendt. I disse indgik, at der var afsat 5,4 mio. kr. årligt til reinvesteringer og vedligeholdelse af havnen.

3. Det første forhandlingsmøde var fastsat til den 18. oktober 1999. Det fremgik af notat til ministeren til brug herfor af 13. oktober 1999, at kommunen var interesseret i at overtage havnen i samarbejde med Viborg amt (som kommunalt fællesskab). Det fremgik også, at efterslæbsbeløbet på grundlag af oplysninger fra SHAF nu blev opgjort til 16,5 mio. kr., idet udgifter til oprensning til officiel vanddybde ikke var medregnet i det første udspil. Endvidere ville havnen få en årlig driftsudgift på 0,6 mio. kr. hvis den overtog oprensning i indsejling og yderhavn, svarende til ca. 8 mio. kr. kapitaliseret. Herved kunne overdragelsesprisen reduceres fra 46 til 38 mio. kr.

Det fremgik af referatet fra mødet den 18. oktober 1999 mellem minister, kommune og amt, at amtet var interesseret i at deltage i en eventuel overtagelse af havnen. Endvidere fremgik det, at ministeren afviste at give midler til kapacitetsudvidelser af havnen, som var ønsket af kommunen.

I brev af 28. oktober 1999 fremsatte kommunen sine krav til de videre forhandlinger, herunder at havnens minimumsoverskud og reinvesteringsniveauet skulle forhøjes betydeligt.

4. Til brug for det næste forhandlingsmøde med kommune og amt den 12. november 1999 udarbejdes et internt notat til ministeren af 10. november 1999. Heri redegøres der for, at havnens indtægter i 1999 forventedes at blive ca. 1 mio. kr. højere på grund af stigende indtægter fra konsumfiskeri og færgefart.

Ministeren anbefales ikke at give indrømmelser vedrørende reinvesteringsniveau og størrelsen af havnens beregnede minimumsoverskud.

Notatet var vedlagt et notat, der var sendt med fax til kommunen den 8. november 1999. Af dette fremgik, at reviderede forventninger til havnens driftsresultat for 1999 viste en forøgelse på ca. 0,6 mio. kr. i forhold til det første prisudspil svarende til en forøgelse af havnens værdi med ca. 7 mio. kr. ($0,6 \times 12,78 = 7,7$ mio. kr.). Beregningsforudsætningerne var vedlagt.

Af 10. november-notatet fremgik videre, at der var enighed om, at staten som éngangsbeløb skulle afholde 8 mio. kr. til oprensning af havnen og 5,5 mio. kr. til etablering af nyt oprensningsdepot. Ministeriet havde endvidere

tilkendegivet, at betale 3 mio. kr. til øvrige efterslæbsudgifter (i alt svarende til 16,5 mio. kr. jf. ovenfor). Heroverfor havde kommunen og amtet tilkendegivet, at der var et yderligere efterslæb på 10,5 mio. kr.

Med hensyn til reinvesteringsniveauet (på 5,4 mio. kr. årligt i gennemsnit) skulle dette fastholdes med henvisning til en udleveret liste, der udspecificerede, at kommunens krav kunne afholdes inden for dette beløb. Vedrørende størrelsen af havnens minimumsoverskud fremgik det af notatet, at der var uenighed om, hvorledes dette skulle beregnes.

Rigsrevisionen har ikke fundet dokumentation for, at mødet blev afholdt, eller dokumentation for eventuelle beslutninger og aftaler.

5. I et internt notat til ministeren af 14. december 1999 blev forhandlingssituationen, der i øvrigt ikke havde ændret sig, opridset. Notatet var vedlagt et bilag med forslag til mulige indrømmelser med hensyn til beløb til efterslæbsarbejder.

Dette notat genbruges i en ny version til ministeren af 22. januar 2000, hvori der som noget nyt peges på, at havnens forventede indtjening fra landing af konsumfisk kunne reduceres med 10 % svarende til 1,1 mio. kr. Dette vil medføre et nedslag i overdragelsessummen på 14 mio. kr. fra 46 til 32 mio. kr. Endvidere peges der på, at ministeren kunne give en indrømmelse ved at hæve reinvesteringsniveauet fra 5,4 til 6,0 mio. kr., hvilket ville reducere overdragelsessummen yderligere til 25 mio. kr. Alternativt kunne der gives indrømmelser med beløb til efterslæbsarbejder.

6. Med brev af 17. marts 2000 fra ministeren til kommune og amt blev næste forhandlingsudspil fremlagt. Den oprindelige overdragelsessum ville ikke blive forhøjet som følge af stigende indtægter for havnen i 1999. Derimod kunne den nedsættes med 7 mio. kr. til 39 mio. kr. som følge af usikkerhed med hensyn til indtægter fra konsumfiskeriet, der blev anslået til 5 % svarende til 0,5 mio. kr. årligt. Staten ville fortsat betale 16,5 mio. kr. i éngangsbeløb til oprensning, efterslæbsarbejder mv., hvoraf de 3 mio. kr. kunne fratrækkes i overdragelsessummen, som tidligere tilbudt. Endvidere ville arealer tilhørende stats-

havnen syd for havnen på 150 ha medfølge i overdragelsen. Ministeren tilkendegav tillige, at hvis der ikke kunne opnås enighed om overdragelsesvilkårene, ville havnen fortsætte som statshavn.

I svarbrev af 27. marts 2000 anmodede amt og kommune om nye forhandlinger.

7. Med brev af 18. april 2000 tilbydes kommunen og amtet, at halvdelen af overdragelsessummen kan finansieres med et såkaldt 5-årigt risikodelingslån.

8. I internt notat af 12. maj 2000 til ministeren til brug for et nyt forhandlingsmøde den 6. juni 2000 opridses status for forhandlingerne: 39 mio. kr. i overdragelsessum med halvdelen som risikodelingslån, 16,5 mio. kr. som éngangsbeløb til oprensning, efterslæbsarbejder mv. og med overdragelse af arealer på 150 ha. Som mulig yderligere indrømmelse peges på at forhøje reinvesteringsniveauet i havnens budget med 0,6 mio. kr. svarende til en prisreduktion på 7 mio. kr. til 32 mio. kr. med begrundelsen, at dette godt kunne forsvares.

Rigsrevisionen har ikke fundet dokumentation for andre begrundelser for dette prisnedslag.

9. I revideret notat af 31. maj 2000 til ministeren er medtaget en reduktion af overdragelsessummen på 2,5 mio. kr. fra 39 til 36,5 mio. kr. på grund af renteudviklingen. Som mulig yderligere indrømmelse peges på at "give rabat så pris bliver fx 32 mio. kr. ved det nuværende renteniveau". Rigsrevisionen har ikke fundet dokumentation i sagerne for, at renteniveauet var steget, eller en konkret beregning af de 2,5 mio. kr., men Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at en stigende renteudvikling var bekræftet telefonisk af Kommunekredit, jf. også neden for.

10. I notat af 14. juni 2000 fra Trafikministeriet til RØU om de samlede overdragelser omtales bl.a., at der gennem forhandlingsforløbet har pågået en rentestigning, men den konkretiseres ikke nærmere, ud over at det anføres, at det indebærer, at overdragelsessummerne skal reduceres med 40-50 mio. kr. svarende til et nettoprovenu på ca. 500 mio. kr. Beregninger heraf forelå ikke i sagerne.

Om Hanstholm Havn anføres, at der er opnået enighed om en pris på 26 mio. kr. mod at havnen afholder udgifterne til efterslæbsarbejder samt får udbetalt et éngangsbeløb på 13,5 mio. kr. til oprensning og etablering af depot.

11. Herefter sendte ministeren udkast til rammeaftale om overdragelse af havnen pr. 1. januar 2001 til kommunen og amtet med brev af 16. juni 2000. Af brevet fremgik, at aftalen var udarbejdet på baggrund af et møde med kommunen og amtet. Overdragelsessummen var fastsat til 26 mio. kr. under hensyn til, at havnen afholdt udgifterne til efterslæbsarbejder. Halvdelen af overdragelsessummen eller 13 mio. kr. berigtigedes med risikodelingslånet. Endvidere skulle havnen have udbetalt 13,5 mio. kr. til oprensning af havnen til officiel vanddybde og etablering af depot til oprenset materiale.

Forhandlingerne fortsatte omkring forskellige temaer, hvorefter aftalen blev underskrevet af amt og kommune ultimo oktober 2000, uden at overdragelsessummen blev ændret.

Sammenfatning

12. Rigsrevisionen har ikke i sagsmaterialet kunnet finde mødereferater eller dokumentation fra de afsluttende forhandlinger (møde 6. juni 2000), herunder dokumentation for prisnedslaget på 13 mio. kr. fra 39 til 26 mio. kr., bortset fra 3 mio. kr. til øvrige efterslæbsarbejder, dvs. et nedslag på 10 mio. kr.

Der var ingen dokumentation for ændringer i renteniveau eller konkrete beregninger af virkningen heraf i maj 2000.

Der forelå ikke dokumentation for begrundelsen for, at overdragelsessummen ikke skulle forhøjes på trods af en indtægtsfremgang for havnen i 1999 svarende til en værdistigning af havnen på ca. 7 mio. kr.

Skagen Havn

1. Havnen er en vigtig fiskerihavn og i sommerhalvåret også en vigtig lystbådehavn. Havnens beliggenhed som østkysthavn medfører ikke ekstraudgifter til oprensning mv. på grund af naturgivne forhold som gældende for vestkysthavnene, men stor vanddybde fordyrer ydervær-

ker. Ifølge DBR kunne havnen generere et årligt restoverskud på ca. 3,0 mio. kr.

2. Forud for Trafikministeriets første forhandlingsudspil rejste kommunen en diskussion om en færdiggørelse af en uddybning af bassiner til 9 meter (en investering til ca. 20-30 mio. kr.) og en udbygning af havnen ud i vandet (en investering til 250-300 mio. kr.). Kommunen henviste til, at skiftende trafikministre siden starten af 1990'erne havde givet tilsagn om disse projekter.

3. Trafikministeriets første forhandlingsudspil blev fremsat i brev af 5. oktober 1999, hvor det beregnede restoverskud på 2,6 mio. kr. årligt førte til en overdragelsessum på ca. 33 mio. kr. Éngangsbeløb til efterslæbsarbejder blev opgjort til ca. 1,0 mio. kr. Udspillet var bilagt beregninger.

I et internt notat af 7. oktober 1999 til brug for det første forhandlingsmøde (11. oktober 1999) redegøres bl.a. for problemstillingerne om uddybning af bassiner og havneudbygning, og det anbefales at afvise disse som kapacitetsudvidelser af havnen.

Det første forhandlingsmøde blev holdt den 11. oktober 1999. Af mødereferat af 21. oktober 1999 fremgik, at kommunen argumenterede for uddybnings- og havneudvidelsesprojekterne, og at ministeren afviste udvidelsen som en kapacitetsudvidelse, mens uddybning i et vist omfang kunne drøftes som efterslæb. Kommunen udleverede et notat om havnens overtagelse med nogle scenarier over egenkapitaludviklingen over en 35-årig periode.

4. Forud for det næste forhandlingsmøde pågik tekniske drøftelser mellem kommunen og Trafikministeriet. I notat af 12. november 1999 fra ministeriet til kommunen anføres, at cashflow-modellen til værdiansættelse af havnen var den rigtige. Det fremgik endvidere at udviklingen i havnens drift i 1999 havde vist forskellige ændringer i indtægter og udgifter, men totalt var resultatet på niveau med ministeriets første bud på udgangspunktet for værdiansættelsen af havnen. Med hensyn til efterslæb accepterede ministeriet at afholde en udgift på 1 mio. kr. til uddybning ved en kaj. Kommunen kunne eventuelt få udbetalt beløbet og selv forestå arbejdet. Ministeriet tilkendegav ikke andre indrømmelser på dette tidspunkt.

I et internt notat af 16. november til ministeren peges på mulige indrømmelser vedrørende efterslæbsarbejder for i alt 9,2 mio. kr. (reparation af molehoved, udbedring og asfaltbelægning af et havneareal, maling af auktionshaller mv.), som ellers var indeholdt i havnens beregnede budgetter som løbende reinvesteringer.

5. Nyt forhandlingsmøde blev holdt den 17. november 1999 mellem ministeren og borgmesteren. Ifølge kommunens og ministeriets mødereferater af 18. og 19. november blev værdiansættelsesmetode og selve værdiansættelsen af havnen drøftet, uden at der opnåedes enighed. Kommunen ville intet betale for havnen, og ministeren ville ikke forære den til kommunen. Ministeren tilkendegav, at størrelsen af beløb til reinvesteringer, til efterslæbsarbejder og havnens minimumsoverskud kunne forhandles.

Efter mødet udarbejdede ministeriet den 3. december 1999 et oplæg til politisk rammeaftale om overdragelsen af Skagen Havn, hvori overdragelsessummen blev fastsat til 27 mio. kr., idet udviklingen i 1999 havde vist en indtægtsnedgang på 0,5 mio. kr. (svarende til godt 6 mio. kr. i kapitaliseret værdi). Endvidere ville havnen få éngangsbeløbet på 1 mio. kr. til uddybning ved en kaj.

6. I et notat med bilag af 24. januar 2000 til ministeren med en samlet status over overdragelserne af statshavnene reduceres prisen i et nyt forhandlingsoplæg om Skagen Havn yderligere med 12 mio. kr. til 15 mio. kr. som følge af reduktioner af kvoterne for konsumfisk. Den forventede indtægtsnedgang anslås til 10 % svarende til 0,94 mio. kr. årligt (eller ca. 12 mio. kr. kapitaliseret). Kvotereduktioner mv. understøttes af materiale fra Fødevarerministeriet.

7. I brev af 17. marts 2000 fra ministeren til borgmesteren resumeres forhandlingssituationen, og overdragelsessummen fastsættes til 20 mio. kr., idet det første udspil på 33 mio. kr. reduceres til 26 mio. kr. som følge af indtægtsnedgang på 0,5 mio. kr. årligt (eller 6 mio. kr. kapitaliseret), og dernæst reduceres yderligere med 6,5 mio. kr. hidrørende fra indtægtsnedgang som følge af nye kvoter for konsumfiskeriet. Indtægtsnedgangen sættes nu til 5 % mod tidligere 10 %. Endvidere gentages tilsagnet om 1 mio. kr. i éngangsbeløb til efterslæbsarbejder.

8. I kommunens svarbrev af 13. april 2000 anfører borgmesteren bl.a., at overdragelsessummen er for høj, at havnen ikke er i en god vedligeholdelsesstand samt at forhandlingerne ønskes genoptaget også med udgangspunkt i kommunens argumenter.

9. Med brev af 18. april 2000 fra ministeren til borgmesteren tilbydes, at overdragelsessummen for halvdelens vedkommende kan finansieres med et såkaldt 5-årigt risikodelingslån, for på denne måde at imødekomme usikkerheder i udviklingen i havnens indtægter i de kommende år.

10. Af internt notat af 15. juni 2000 til ministeren fremgår, at overdragelsessummen på grund af renteutviklingen foreslås nedsat med 1 mio. kr. til 19 mio. kr. og at mulige indrømmelser kunne være yderligere 4 mio. kr., som først medtages på næste forhandlingsmøde, til delvis finansiering af en mole.

Der var ikke dokumentation for, at renteutviklingen havde været stigende eller for beregningen af virkningen heraf på 1 mio. kr., men Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at et stigende renteniveau var bekræftet telefonisk af Kommunekredit.

Med brev af 16. juni 2000 fra ministeren til borgmesteren afvises at give indrømmelser med hensyn til reinvesteringsniveau og midler til udvidelse af havnens kapacitet. Overdragelsessummen reduceres på grund af renteutviklingen til 19 mio. kr., idet ydelsesprocenten på et lån i Kommunekredit angives at være steget fra 7,8 % til ca. 8,3 %. Endvidere vedstås det tidligere tilsagn om et éngangsbeløb på 1 mio. kr. til uddybning ved en kaj. Beløbet kan eventuelt modregnes i overdragelsessummen, som kan finansieres med et risikodelingslån for halvdel. Af nogle bilag om risikodelingslånet fremgår, at kapitaliseringsfaktoren nu fastsættes til 12,05.

11. I internt notat af 28. juni til ministeren til brug for det næste forhandlingsmøde 29. juni 2000 rekapituleres forhandlingssituationen: overdragelsessum 19 mio. kr., efter-slæbsarbejder 1 mio. kr. Det anføres, at SHAF har oplyst, at oprensningssudgifterne på grund af ændringer i vanddybder er steget med ca. 150.000 årligt svarende til ca. 2 mio. kr. kapitaliseret, så prisen vil kunne reduceres yderli-

gere til 17 mio. kr. Endvidere berøres nogle miljøproblemer vedrørende deponering af oprenset forurenede materiale. Som forhandlingsløsninger angives en pris på 17 mio. kr. og et beløb til efterslæbsarbejder på 3-5 mio. kr. (en indrømmelse på 2-4 mio. kr.). Alternativt foreslås en pris på 12-14 mio. kr. uden beløb til efterslæbsarbejder.

12. Med brev af 12. juli 2000 fra Trafikministeriet til borgmesteren fremsendes udkast til aftale om overdragelse af Skagen Havn med en overdragelsessum på 10 mio. kr., hvoraf halvdelen berigtiges med et risikodelingslån. Øvrige vilkår er, at havnen påtager sig alle efterslæbsarbejder og udgifterne hertil samt at havnen får mulighed for deponering af oprenset forurenede materiale i Frederikshavn Havns depoter.

Rigsrevisionen har ikke fundet materiale eller dokumentation fra det afsluttende forhandlingsmøde den 29. juni 2000, herunder dokumentation for beregningerne af prisreduktionen fra 17 til 10 mio. kr., bortset fra 1 mio. kr. til uddybning ved en kaj.

Sammenfatning

13. Ingen dokumentation for ændring i renteniveau eller for beregningen af virkningen heraf på 1 mio. kr.

Ingen dokumentation for beregninger og aftaler fra det afsluttende forhandlingsmøde.

14. Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at Skagen kommune ultimo 2001 har anmodet om genforhandling af overdragelsesaftalen, idet kommunen finder, at de oplysninger ministeriet har givet under forhandlingerne om oprensingsbehov og deponeringsbehov er behæftet med fejl. Ministeriet er ikke umiddelbart enig heri, men har erkendt, at formuleringerne i den politiske aftale vedrørende deponi i Frederikshavn ikke er entydige. Reforhandlingen er resulteret i, at staten betaler 4 mio. kr. i éngangsbeløb til havnen.

Frederikshavn Havn

1. Havnen er en vigtig færgehavn med ruter til Sverige og Norge. Den kunne ifølge DBR generere et årligt restoverskud på ca. 50 mio. kr., men havnens fremtid forventedes

at blive påvirket af bortfaldet pr. 1. juli 1999 af det toldfrie salg på færgeruter mellem EU-lande og åbningen af de faste forbindelser over Storebælt og Øresund.

2. Trafikministeriets første prisudspil blev fremsendt med brev af 5. oktober 1999 fra ministeren til borgmesteren bilagt beregninger. På grundlag af et beregnet årligt restoverskud på 39,7 mio. kr. blev overdragelsessummen fastsat til 508 mio. kr. Efterslæbsarbejder blev opgjort til 9,3 mio. kr.

I interne notater til ministeren af 7. oktober 1999 til brug for det første forhandlingsmøde den 11. oktober 1999 gennemgås forventede forhandlingstemaer. Især forventedes værdiansættelsen af havnen at blive taget op, idet havnens takster havde ligget over takstniveauet i andre store havne. Også bortfaldet af toldfrit salg, virkningerne af broforbindelserne og lukningen af et værft på havnen påregnedes at blive taget op. Det oplyses, at kommunen har fået et konsulentfirma til at vurdere havnens værdi. Dette anslog værdien til 175 mio. kr. under nærmere givne forudsætninger, og hvis takstniveauet fra Esbjerg Trafikhavn blev anvendt.

Af mødereferat af 21. oktober 1999 fra det første forhandlingsmøde mellem ministeren og borgmesteren fremgår, at kommunen var uenig i metoden til værdiansættelse af havnen. Ministeren fastholdt, at selve metoden ikke var til diskussion, idet den blev anvendt på alle statshavnene, men at talforudsætningerne for værdiansættelsen af havnen kunne drøftes. Om oprensning blev det anført, at et skibsværft på havnen var gået konkurs, og at dette kunne give problemer med hensyn til ansvaret for oprensningen.

3. I notat af 10. november 1999 fra Trafikministeriet til Finansministeriet til brug for RØU blev der redegjort for den samlede disposition med hensyn til overdragelsen af statshavnene. Det anføres bl.a., at forhandlingsoplæggene til kommunerne med udgangspunkt i finanslovforslag 2000 har måttet justeres på grund af udviklingen i 1999 især grundet bortfaldet af det toldfrie salg (Frederikshavn Havn) og prisfald på industrifisk (fiskerihavnene). Frederikshavn Havn værdisættes i notatet til 425 mio. kr.

I internt notat til ministeren af 25. november 1999 til brug for det næste forhandlingsmøde gennemgås havnens

indtægts- og udgiftsforhold i relation til værdiansættelsen. Nye beregninger fra SHAF (arbejdsrapport af 8. november 1999) havde vist, at udviklingen i 1999 ville føre til et driftsresultat, der var ca. 5,65 mio. kr. lavere end forudsat ved værdifastsættelse af havnen. Dette kunne begrunde en nedsættelse af overdragelsessummen på $5,65 \times 12,78 =$ ca. 72 mio. kr. til 435 mio. kr. Det anbefales i øvrigt at give en indrømmelse på 0,3 mio. kr. på udgiftssiden (ejendomsskatter). I et nyt internt notat til ministeren af 2. december 1999 oplyses, at ejendomsskatter i stedet for at øges med 0,3 mio. kr., bør sænkes med 0,4 mio. kr.

4. På forhandlingsmøde 2. december 1999 blev overdragelsessummen yderligere nedsat med 45 mio. kr. til 390 mio. kr. mod at havnen påtog sig efterslæbsudgifter på 12 mio. kr.

Fra mødet har Rigsrevisionen alene fundet et udateret arbejdsrapport med en oversigt over prisforløbet fra 507 mio. kr. til 435 mio. kr., som herefter reduceres med 15 mio. kr. til 420 mio. kr. på grund af øgede udgifter til ejendomsskat, løn og rådgivning, hvorefter efterslæb på 12,3 mio. kr. fradrages, hvilket reducerer prisen til 407,7 mio. kr. Papiret er herefter med håndskrift påtegnet: pris 390 mio. kr. Et andet arbejdsrapport (kopi af notat til ministeren af 25. november 1999) er med håndskrift påtegnet: "(ministeren) gav medhold vedrørende driftsudgifter på i alt 1,2 mio. kr., svarende til afslag på 15 mio. kr. samt tilbød pris på 390 mio. kr., hvis havnen selv påtog sig efterslæb".

Rigsrevisionen har ikke fundet anden dokumentation for begrundelsen for eller beregninger af nedsættelsen på 17,7 mio. kr., men Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at indrømmelserne givet på mødet den 2. december 1999 var resultat af politiske drøftelser, hvor ministeren søgte mod en afslutning af forhandlingerne.

5. I notat af 8. december 1999 fra Trafikministeriet til brug for RØU oplyses bl.a., at prisudspillet, der oprindeligt var 508 mio. kr., blev reduceret til 435 mio. kr. på grund af reviderede budgetter efter bortfaldet af det toldfrie salg og lukning af et værft på havnen samt herefter yderligere reduceret til 390 mio. kr. på forhandlingsmødet 2. december 1999 begrundet i konkrete forhold, og det indstilles ikke

yderligere at sænke prisen for havnen bl.a. med henvisning til afsmitningseffekten over for de øvrige havne.

6. I internt notat af 28. februar 2000 til ministeren som oplæg til næste forhandlingsmøde den 29. februar 2000 rekapituleres forløbet til overdragelsessummen på 390 mio. kr. mod at havnen påtog sig efterslæbsudgifterne på 12 mio. kr. Det oplyses i notatet, at ministeriet efter anmodning fra kommunen havde ladet et konsulentfirma udarbejde et bud på resultatopgørelse, balance og likviditetsbudget ved en overdragelsessum på 390 mio. kr., og at dette materiale viste, at havnens overskud væsentligt ville overstige det af ministeriet beregnede minimumsoverskud, samt at havnen ville have en god likviditet. Materialet var tilsendt kommunen, som var enig i beregningerne. I notatet gennemgås mulige forhandlingstemaer fra kommunen vedrørende kommunens risiko ved trafikbortfald, reduktion af bil- og personafgifter (i lighed med takstreduktioner i Esbjerg Havn) og størrelse af reinvesteringer/efterslæb, og der opstilles en argumentation for afvisning af at give indrømmelser på disse punkter.

Rigsrevisionen har ikke fundet materiale eller dokumentation fra dette forhandlingsmøde.

7. Med brev af 13. marts 2000 fra ministeren til borgmesteren genfremsætter ministeren med henvisning til forhandlingsmødet den 29. februar 2000 tilbud om ”i lyset af udviklingen” at nedsætte overdragelsessummen fra 390 til 375 mio. kr. Endvidere tilkendegiver ministeren, at sagen kan hvile i 2 år, såfremt kommunen ikke ønsker at overtage Frederikshavn Havn på de tilbudte vilkår, så havnen i så fald fortsætter som statshavn på de nugældende betingelser, indtil konsekvenserne af bortfaldet af toldfrit salg og åbningen af broforbindelserne kendes. Det tilføjes, at dette indebærer, at staten i perioden alene vil afholde helt nødvendige udgifter på havnen. Samtidig vil SHAF blive opretholdt indtil videre.

Rigsrevisionen har ikke fundet materiale, der dokumenterer begrundelse eller beregninger af nedsættelsen af overdragelsessummen med 15 mio. kr. fra 390 til 375 mio. kr. Trafikministeriet har efterfølgende oplyst herom, at der var tale om politisk givne indrømmelser, der ikke kan begrundes konkret.

8. I brev af 13. juni 2000 fra ministeren til borgmesteren tilbydes kommunen – med henvisning til et løfte afgivet på et forhandlingsmøde den 26. maj 2000 om at genoverveje overdragelsessummen – at overtage havnen for 315 mio. kr., hvoraf halvdelen betales kontant, mens resten berigtiges med et 5-årigt risikodelingslån, og på vilkår at havnen selv finansierer efterslæbsarbejder. Endvidere gives tilsagn om at genforhandle overdragelsessummen, hvis staten taber en sag indbragt af et rederi for EU-kommissionen vedrørende en tvist om et konkurrencemæssigt forhold, og dette ændrer forudsætningerne for overdragelsen til ugunst for havnen.

Rigsrevisionen har ikke fundet mødereferat eller materiale fra møde den 26. maj 2000 og heller ingen dokumentation for, begrundelser for eller beregninger af nedsættelsen af prisen for Frederikshavn Havn med yderligere 60 mio. kr. fra 375 til 315 mio. kr. I et internt notat af 4. juli 2000 til ministeren er med håndskrift tilføjet ”bl.a. på grund af rentestigningen” til omtalen af nedjusteringen. Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at 40 mio. kr. af nedsættelsen skyldtes renteudviklingen (og kapitaliseringsfaktoren: $375 \times 12,08/12,78$), og at der i øvrigt var tale om en politisk forhandling. Ministeriets regnestykke giver så vidt ses en nedsættelse på ca. 20 mio. kr. fra 375 til 354,5 mio. kr. som følge af renteudviklingen, mens resten, ca. 40 mio. kr. må tilskrives de politiske forhandlinger.

9. I notat af 14. juni 2000 fra Trafikministeriet til RØU om den samlede disposition vedrørende overdragelsen af statshavnene anføres bl.a., at der i løbet af forhandlingerne er sket en rentestigning, som indebærer reduktion af overdragelsessummerne. Om Frederikshavn anføres, at bortfaldet af det toldfrie salg er begyndt at slå mærkbart igennem, og at havnen er blevet tilbudt dagen før for 315 mio. kr. efter regulering på grund af renteudviklingen og toldfrit salg. Det indstilles at give yderligere indrømmelser, så overdragelsessummen reduceres til 295-300 mio. kr.

10. I internt notat til ministeren af 28. juni 2000 til brug for næste forhandlingsmøde den 5. juli oplyses, at SHAF havde tilvejebragt nye oplysninger til vurdering af havnens fremtidige økonomi. Disse var også sendt til kommunen. Det fremgik heraf, at havnens indtægter i 2000 forventedes

at blive ca. 70 mio. kr. Indtægtsskønnet i forbindelse med værdiansættelsen af havnen til 435 mio. kr. havde været ca. 63 mio. kr., så indtægtsnedgangen for havnen på grund af bortfald af toldfrit salg mv. var mindre end forventet. I notatet gennemgås de temaer, som måtte forventes at blive taget op på det næste forhandlingsmøde. Ministeren anbefales, at det aftales, at Skagen Havn, som havde problemer med tilladelser til deponering af oprenset forurenat slam, vederlagsfrit kan deponere dette i depoterne i Frederikshavn Havn, idet slamdepoterne her er anlagt til at modtage slam fra alle nordjyske havne. Endvidere kunne SHAF's bygning, der ikke lå på havnearealet, indgå i overdragelsen. Det foreslås for at opnå en forhandlingsløsning, at prisen nedsættes yderligere med 20 mio. kr. til 295 mio. kr. mod at forurenat slam fra Skagen Havn, som ikke må klappes dér, modtages i Frederikshavn, samt at lade SHAF's administrationsbygning indgå i overdragelsen.

Rigsrevisionen har ikke fundet materiale, der dokumenterer beregninger eller begrundelse for nedsættelsen med yderligere 20 mio. kr. til 295 mio. kr., ud over ønsket om at nå en løsning. Tværtom indikerede det nye indtægtsskøn, at overdragelsessummen burde forhøjes igen.

11. I et supplerende internt notat af 4. juli 2000 til ministeren til brug for forhandlingsmødet den 5. juli beskrives forløbet med hensyn til overdragelsessummen indtil prisen på 315 mio. kr. Herefter gennemgås nye tal for havnens indtægter fra et bilag fra SHAF, der ikke indikerede en negativ udvikling. Det indstilles at fastholde prisen på 315 mio. kr. samt undgå at inddrage havnens driftsresultat for 2000 i forhandlingerne. 2 andre muligheder skitseres: 1) en nedsættelse af prisen til 295 mio. kr. mod at havnen overtager efterslæbsarbejderne, og at den vederlagsfrit modtager forurenat slam fra Skagen Havn, 2) en nedsættelse af prisen til 295 mio. kr. mod at havnen modtager forurenat slam fra Skagen Havn, samt at der udbetales 12 mio. kr. til efterslæbsarbejder.

12. Trafikministeriet fremsendte herefter med brev af 12. juli til kommunen nyt udkast til aftale om overdragelse af havnen. Heraf fremgik, at prisen var 295 mio. kr., at havnen overtog og afholdt udgifterne til efterslæbsarbejder, at havnen var forpligtet til at modtage forurenat slam fra Skagen

Havn, som ikke ville kunne klappes dér, at halvdelen af overdragelsessummen (147,5 mio. kr.) berigtiges med et 5-årigt risikodelingslån, og at overdragelsen sker pr 1. januar 2001, men med regnskabsmæssig virkning pr. 1. januar 2000 så driftsoverskuddet i 2000 modregnes i den kontante del af prisen. Overdragelsen omfattede også SHAF's administrationsbygning. Endvidere skulle overdragelsessummen genforhandles, hvis staten tabte klagesagen fra et rederi til EU-kommissionen og hvis dette medførte, at forudsætningerne for overdragelsen blev ændret til ugunst for havnen, ligesom overdragelsesvilkårene skulle genforhandles, hvis godstaksterne over Sund- og Bælt-forbindelserne inden udgangen af 2005 blev nedsat væsentligt.

Rigsrevisionen har ikke fundet mødereferat eller andet materiale end ovennævnte brev, der belyser beslutningerne om nedsættelse af prisen med yderligere 20 mio. kr. og inddragelse af driftsoverskuddet for 2000 til fordel for havnen.

13. I brev af 5. september 2000 meddeler kommunen, at den har engageret et konsulentfirma til at udarbejde en tilstandsrapport om havnen.

14. Kommunen besvarede Trafikministeriets brev af 12. juli 2000 med brev af 1. november 2000 fra borgmesteren til ministeren. Heri anføres, at kommunen på et kommende møde ønskede at drøfte havnens konkurrenceforhold generelt samt 8 andre konkrete punkter (reguleringsklausuler vedrørende broforbindelserne og EU-kommissionssagen, havnens tilstand, deponering af slam fra Skagen Havn mv.). Brevet var vedlagt en tilstandsrapport om havnen fra et konsulentfirma og et notat fra en advokat med oplæg om de 8 punkter (rapport og notat lå ikke i sagen, men ministeriet har efterfølgende tilsendt Rigsrevisionen kopier heraf).

15. Med brev af 14. november 2000 til borgmesteren svarede ministeren, at han betragtede resultatet fra forhandlingsmødet den 5. juli som den politiske aftale om vilkårene for overdragelsen af Frederikshavn Havn, og at en egentlig genforhandling heraf derfor ikke kunne accepteres, men at der alene kunne blive tale om drøftelse af eventuelle nødvendige præciseringer.

16. I internt notat til ministeren af 23. november 2000 oplyses om en telefonisk henvendelse fra kommunen om muligheder for at finde en løsning vedrørende Øresundstaksterne eventuelt på et nyt møde, og det indstilles, at fastholde resultatet fra forhandlingsmødet den 5. juli 2000.

17. Med brev af 29. november 2000 meddeler borgmesteren, at kommunen ikke betragter forhandlingsresultatet fra mødet den 5. juli som den endelige politiske aftale om havnens overdragelse, idet der bl.a. henvises til advokatnotatet med de 8 punkter fremsendt 1. november 2000, og der anmodes på denne baggrund om et nyt forhandlingsmøde.

18. Af internt notat af 4. januar 2001 til ministeren fremgår, at der herefter har været afholdt et møde den 18. december 2000 og været yderligere kontakter på embedsmandsplan (brev af 3. januar og e-mail af 4. januar 2001 fra kommunen til ministeriet), hvor elementer i overdragelsesvilkårene er blevet behandlet, herunder overtagelsestidspunkt, forfaldstidspunkt for den kontante del af overdragelsessummen, vilkårene for deponering af forurenede slam fra Skagen Havn, genforhandlingsklausul vedrørende negative virkninger af ændringer af godstaksterne på broforbindelserne mv.

Rigsrevisionen har ikke fundet materiale, der dokumenterer det nærmere indhold af mødet den 18. december 2000. Trafikministeriet har efterfølgende anført, at dette fremgår af udkast til aftale, som blev fremsendt til kommunen den 5. januar 2001, jf. nedenfor.

I notatet indstilles det at imødekomme kommunen vedrørende overtagelsestidspunktet, der udskydes til 1. maj 2001, og forfaldstidspunktet for betaling af den kontante del af overdragelsessummen, der fastsættes til 1. august 2001, mens der ikke gives indrømmelser på de øvrige punkter.

19. Med brev af 5. januar 2001 fra ministeren til borgmesteren fremsendes nyt udkast til aftale om overdragelse af havnen i overensstemmelse med indstillingerne, så der som ny indrømmelse til kommunen yderligere gives havnens driftsoverskud fra 1. januar til 1. maj 2001 til modregning i den kontante del af overdragelsessummen.

Rigsrevisionen har ikke fundet materiale, der viser begrundelser for denne indrømmelse eller beregninger af størrelsen heraf, men ministeriet har efterfølgende anført, at indrømmelsen var resultatet af den afsluttende politiske forhandling.

Herefter var der forskellige kontakter, brevveksling mv., som imidlertid ikke medførte ændringer i vilkårene, og endelig aftale om overdragelse af havnen til Frederikshavn kommune som kommunal selvstyrehavn pr. 1. maj 2001 blev herefter underskrevet 29. januar 2001.

20. Trafikministeriet har efterfølgende anført, at de givne indrømmelser i hele forløbet fra og med forhandlingsmødet den 2. december 1999 – bortset fra hvad der var begrundet i renteudviklingen – var resultatet af politiske forhandlinger.

Sammenfatning

21. Der var alene overfladisk dokumentation for begrundelsen for prisreduktionen på 17,7 mio. kr. fra forhandlingsmøde 2. december 1999, og ingen dokumentation for beregningen heraf.

Der var ingen dokumentation

- fra forhandlingsmødet den 29. februar 2000, herunder dokumentation, begrundelse eller beregning vedrørende nedsættelse af overdragelsessummen med 15 mio. kr. fra 390 til 375 mio. kr.
- fra forhandlingsmødet den 26. maj 2000, herunder dokumentation for beregninger af nedsættelsen af overdragelsessummen med 60 mio. kr. til 315 mio. kr., men alene en overfladisk henvisning til rentestigning
- for beregninger af den yderligere nedsættelse med 20 mio. kr. fra 315 til 295 mio. kr. på trods af bedre indtægtsskøn for havnen i forbindelse med interne notater af 28. juni og 4. juli 2000, ud over en henvisning til formålet om at nå en forhandlingsløsning
- for beregninger eller begrundelser i forbindelse med brev af 12. juli 2000 for at give kommunen havnens driftsoverskud fra 2000 til modregning i den kontante

del af overdragelsessummen, og størrelsen heraf kendtes ikke

- for beregninger eller begrundelser i forbindelse med brev af 5. januar 2001 for yderligere at give kommunen havnens driftsoverskud i perioden 1. januar til 1. maj 2001 til modregning i den kontante del af overdragelsessummen. Størrelsen heraf kendtes ikke.

Esbjerg Havn

1. Havnen bestod af Esbjerg Fiskerihavn og Esbjerg Trafikhavn, hvor Trafikhavnen siden 1995 havde haft en særlig kontrakt som særskilt statsvirksomhed. Den samlede havn er en vigtig fiskeri-, gods- og færgehavn. Beliggenheden ud til vadehavet medfører oprensningssudgifter, idet en lang sejlrende gennem Vadehavet fører ind til havnen (og til Fanø og Varde).

Ifølge DBR kunne de 2 havne samlet generere et restoverskud på ca. 8,5 mio. kr. årligt. I DBR anbefales det, at samle de 2 havne igen, og at opretholde dem som driftsmæssige enheder i en havn.

2. I de forberedende drøftelser havde havnen vist interesse for at overtage opgaven med og udgiften til oprensning af indsejling og bassiner mod reduktion i prisen. Trafikministeriets første forhandlingsudspil blev fremsat i brev af 23. september 1999 til borgmesteren med en overdragelsessum på 74 mio. kr., hvis havnen varetog oprensning, og 285 mio. kr. hvis staten fortsat stod herfor. Prisudspillet var vedlagt beregningsforudsætningerne med restoverskud på henholdsvis 5,8 og 22,3 mio. kr.

Ifølge mødereferat af 21. oktober 1999 blev det første forhandlingsmøde holdt den 28. september 1999, hvor kommunen udleverede et notat af 24. september med en række temaer til drøftelse, herunder spørgsmål om udgifter til klapning og deponi af oprenset materiale. Kommunen ønskede i den forbindelse, at der i overdragelsesvilkårene blev taget højde for eventuelle øgede udgifter som følge af fremtidige krav til deponi mv., da der kunne blive tale om en anlægsudgift til nyt depot på 50 mio. kr. og årlige driftsudgifter på 0-15 mio. kr. til oprens, deponering/klapning. Alternativt ønskede kommunen en reforhandlings-

klausul i tilfælde af nye miljøkrav. Udgifternes størrelse understøttes af materiale fra SHAE.

3. Det næste forhandlingsmøde var aftalt til den 26. november 1999, men der foreligger ikke materiale, som viser, at mødet blev holdt. Af sagsmaterialet fremgår, at der forinden var behandlet en række temaer i tilknytning til grundlaget for fastsættelse af overdragelsessummen for havnen. I brev af 28. oktober 1999 fra kommunen til ministeriet rejses igen spørgsmål om havnens fremtidige indtjeningsmuligheder og problemet med fremtidig nye udgifter til deponering af oprenset materiale. Kommunen vil også have afklaret, om den kan have indtægter fra at foretage oprensning for andre havne, hvis den overtager oprensningsmateriel (en sandpumper mv.) i forbindelse med overtagelsen af opgaven for Esbjerg Havn.

I ministeriets svarbrev af 8. november 1999 redegøres for korrigerede budgettal for havnen, men prisudspillet ændres ikke. Samtidig foreslås, at oprensningsopgaven fremover på grund af usikkerhed forbliver i statsligt regi. Endvidere omtaler ministeriet en færdiggørelse af en udvidelse af containerhavnen til ca. 20 mio. kr. heraf ca. 8 mio. kr. til belægningsarbejder, hvoraf 6 mio. kr. afholdes af statshavnen i 1999, mens de resterende 2 mio. kr. foreslås modregnet i prisen for havnen.

4. I et notat til ministeren af 19. november 1999 redegøres for forhandlingssituationen med hensyn til havnens fremtidige økonomi, herunder at eventuelle reducerede fiskekvoter for 2000 vil blive et tema, at der er nye udgifter til fiskeauktionshallen som følge af myndighedskrav, og at spørgsmålet om havnens salg af oprensningsydelse til andre havne må besvares benægtende på grund af den ny havnelovs afgrænsning af begrebet havnevirksomhed.

5. I brev af 22. november 1999 fra borgmesteren til ministeren anføres, at nogle problemstillinger må afklares inden en overdragelse kan aftales: beregningsgrundlaget for havnens økonomi, spørgsmålet om udgifter til deponering af oprenset materiale og ligestilling med andre havne.

6. Ministerens svarbrev af 24. november 1999 indeholdt ingen indrømmelser i prisudspillet. Med hensyn til oprens-

ningsopgaven fastholdt ministeren, at den skulle forblive i statsligt regi, dels på grund af usikkerheden om fremtidige udgifter hertil som følge af miljøkrav til deponering, men også fordi der måtte være sammenhæng mellem kompetencen til at udføre opgaven og betalingsforpligtelsen hertil.

7. I et internt notat af 25. november til ministeren oplyses, at der har været drøftelser med kommunen om oprensingsopgaven, som kommunen gerne så overdraget til havnen for derved at få reduceret den nominelle pris og for at opnå uafhængighed af staten. Rigsrevisionen har ikke fundet materiale fra disse drøftelser (mødenotater, telefonnotater efter offentlighedsloven e.l.). I notatet foreslås også, at de nye udgifter til auktionshallen på ca. 0,8 mio. kr. kan medtages som efterslæbsarbejde.

Af et internt arbejdsrapport af 2. december 1999 benævnt notat samt "Oplæg til politisk rammeaftale om Esbjerg Havn" fremgår, at havnen overdrages pr. 1. april 2000 for 60 mio. kr.

Øvrige vilkår går ud på, at havnen efter særskilt aftale refunderer statens udgifter til oprensning i indsejling og bassiner og til deponering af det oprensede materiale, at staten påtager sig risikoen for merudgifter som følge af nye miljøkrav, at havnen stiller arealer til rådighed til eventuelle nye deponeringsfaciliteter, samt at denne del af aftalen kan reforhandles om 2 år. Endvidere kan havnen overtage opgaven med oprensning af sejlrende, når statens kontrakt med (et firma) udløber. En af Kystinspektoratets sandpumpere (S/P Toste) placeres som hidtil i havnen, og denne kan efter aftale med havnen udføre oprensning uden for havnen. Herudover skal staten forestå og betale ombygning af auktionshallen som følge af miljøkrav og afholde udgifter til færdiggørelse af en (igangværende) udvidelse af containerhavnen.

Dette oplæg til overdragelsesaftale indebar, at havnen i realiteten overtog udgifterne til oprensning. Rigsrevisionen har ikke i ministeriets sager fundet umiddelbart tilgængeligt og samtidigt materiale, der viser den konkrete beregning af prisreduktionen på 14 mio. kr. fra det oprindelige udspil inkl. overdragelse af oprensingsopgaven på 74 mio. kr. til de 60 mio. kr. Udgiften til auktionshallen på 0,8 mio. kr. er dog understøttet af materiale fra SHAE, og udgiften til færdiggørelse af udvidelsen af containerhav-

nen på 2 mio. kr. er omtalt i ministeriets brev af 8. november til kommunen. De resterende 11,2 mio. kr. forekommer udokumenterede, men hidrører formentlig fra ændrede skøn over havnens indtægter/udgifter.

Med hensyn til oprensningsopgavernes værdiansættelse foreligger der i sagsmaterialet som dokumentation et bilag fra SHAE (fax af 2. december 1999) med oplysninger om mængder af oprenset materiale 1996-1998 og anslået for 1999 samt aktuelle priser og nærmere beskrivelser af oprensnings- og deponeringsforholdene.

Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at reduktionen af prisen til 60 mio. kr. var begrundet i havnens forventede driftsresultat for 1999 bl.a. i relation til nedgangen i priser for industrifisk.

8. I notat til ministeren af 8. december 1999 forelægges en ny udgave af udkast til politisk rammeaftale om havneoverdragelsen. Havnens værdi opgøres til 266 mio. kr., men overdrages for 57 mio. kr. idet havnen refunderer statens udgifter til oprensning. I forhold til versionen af 2. december begrænses statens risiko for eventuelle merudgifter fra miljøkrav vedrørende oprensning mv. til den situation, at staten varetager oprensningen, og genforhandlingstidspunkt ændres fra 2 til senest 3 år. Aftalen suppleres med et bilag vedrørende oprensning i bassiner og indsejling, hvori beskrives forudsætninger, genforhandling, opgavefordeling, takster, klapning/deponi mv. Udgifterne til ombygning af auktionshal og færdiggørelse af udvidelsen af containerhavnen overgår fra staten til havnen (med en prisreduktion til følge).

Dette udkast til rammeaftale med bilaget faxes samme dag til kommunen med henblik på drøftelse den næste dag (9. december 1999) med bemærkning om, at aftaleudkastet ”skulle afspejle de ting ministeren og borgmesteren aftalte pr. telefon”. Bilaget var yderligere vedhæftet bilaget af 2. december 1999 fra SHAE, som beskrev oprensningsopgaven nærmere.

Rigsrevisionen har ikke i ministeriets sager fundet materiale, der viser indholdet af den telefoniske kontakt mellem minister og borgmester herunder eventuelle beslutninger eller aftaler.

Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at indholdet af telefonsamtalen fremgik af ændringerne til udkastet til

aftale. Endvidere har ministeriet oplyst, at reduktionen fra 60 til 57 mio. kr. var resultatet af de afsluttende politiske forhandlinger, der bl.a. indebærer, at havnen selv skulle finansiere færdiggørelse af containerhavn og udbedring af auktionshal.

9. Den 9. december 1999 blev der afholdt nyt forhandlingsmøde om overdragelsen. I et notat af 10. december 1999 til ministeren afreporteres mødet, som ministeren altså ikke deltog i. Det oplyses, at der blev aftalt en række ændringer, herunder bl.a. en vederlagsfri overdragelse af sandpumperen S/P Toste, hvis havnen overtog selve oprensningsopgaven, men prisen på 57 mio. kr. ændres ikke.

Den 13. december 1999 underskrives den endelige aftale mellem ministeren og borgmesteren om overdragelse af havnen pr. 1. april 2000 i overensstemmelse med de vilkår, der var opstillet i aftaleudkastet af 8. december 1999 med de ændringer, der blev aftalt dagen efter.

Sammenfatning

10. Fra den afgørende forhandlingsfase har Rigsrevisionen ikke fundet dokumentation for indholdet af beslutninger og aftaler mellem ministeren og borgmesteren truffet den 8. december 1999.

Der foreligger ikke mødereferat fra forhandlingsmødet dagen efter.

Der er ikke fundet dokumentation for begrundelsen for og beregningen af 11,2 mio. kr. af nedslaget i overdragelsessum på 17 mio. kr. fra 74 til 57 mio. kr.

Der var ikke dokumentation for begrundelsen for ændringen vedrørende havnens mulighed for at foretage oprensningsopgaver for andre havne.