



Advokatundersøgelse

Frederikshavn Havn

Sammenfatning til byrådet af redegørelse
afleveret til Frederikshavn Kommune den 26. februar 2025

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	4
2.	Undersøgelsens kommissorium	5
3.	Undersøgelsens tilrettelæggelse	6
3.1	Indledning	6
3.2	Skriftligt materiale	6
3.3	Samtaler med involverede	7
3.4	Høring	8
3.5	Verserende retslige tvister om havnens forhold	8
3.6	Fortsat behandling af havnens forhold i Frederikshavn Kommunes byråd	9
4.	Organiseringen af Frederikshavn Havn	10
4.1	Havnens ændring i 2000 fra statshavn til selvstyrehavn	10
4.2	Perioden 2005-2014	10
4.3	Oversigt over havnens organisation 2014-2024	11
4.3.1	Havnens bestyrelse	11
4.3.2	Havnens direktion mv.	11
4.3.3	Kommunalbestyrelsen	12
4.3.4	Frederikshavn Kommunes forvaltning	12
4.4	Rådgivere	12
5.	Oversigt over havneudvidelsen – de vigtigste datoer og begivenheder	14
	Vores vurdering af hændelsesforløbet	18
6.	Det retlige grundlag	18
6.1	Direktionens og bestyrelsens ansvar	18
6.2	Rådgivere	19
6.3	Erstatningsansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen	20
6.4	Frederikshavn Kommunes økonomiforvaltning	20
6.5	Retsforholdet mellem kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen	21
6.6	Bevisvurdering og bevisafvejning	21
7.	Årsager til havnens økonomiske problemer	23
7.1	Sammenfatning af undersøgelsens resultater	23
7.2	Omdannelse af Frederikshavn Havn fra aktieselskab til selvstyrehavn	23
7.3	Den manglende udnyttelse af lånemuligheder i 2018 og 2019	25
7.4	Finansieringen af anlægsprojekterne	26
7.5	Urealistiske budgetter og ambitiøse udviklingsplaner i 2018-2019	27
7.6	Utilstrækkelig økonomistyring	28
7.7	Udnyttede Frederikshavn Havn sine indtjeningsmuligheder udnyttet fuldt ud?	29
7.8	Utilstrækkelig reaktion på likviditetskrisen i 2022	29
7.9	Dårligt samarbejde og dårlig kommunikation mellem havnen og kommunen 2022 - 2023	31

7.10	Covid 19-krisen og byggeriet af olieterminalen	33
7.11	Overdragelsen af havnen til kommunen i 2024	33
8.	Orienteringen af Frederikshavn Kommune – forvaltningen og det politiske niveau	36
8.1	Hvorledes er forvaltningen og byrådet blevet informeret om havnens forhold?	36
8.2	Forvaltningens kendskab til havnens situation	36
8.3	Beslutningerne i april 2019	37
8.4	Likviditetskrisen i januar 2022	37
8.5	Frederikshavn Havns forslag om salg af arealer i efteråret 2022	38
8.6	Havnens ansøgning om styrket likviditetsberedskab i 2023	39
8.7	Forvaltningens pligt til at orientere byrådsmedlemmerne	39
9.	Eventuelle kritisable forhold udvist af et eller flere byrådsmedlemmer eller en borgmester	42

Deklaration af konsulentrapporter udarbejdet for offentlige myndigheder

Titel på rapport: Advokatundersøgelse – Frederikshavn Havn. Sammenfatning til byrådet

Formål med rapport: Undersøgelse af eventuelle ansvarspådragende handlinger eller undladelser i forbindelse med Frederikshavn Havn

Udarbejdet af: Bech-Bruun Advokatpartnerselskab, Gdanskgade 18, 2150 Nordhavn

Udarbejdet for: Frederikshavn Kommune

Finansieret af: Frederikshavn Kommune

Leveringsdato for rapport: Uge 9, 2025

1. Indledning

Kommunalbestyrelsen¹ i Frederikshavn besluttede den 15. maj 2024 at lade kommunen overtage Frederikshavn Havn, der hidtil havde været organiseret som en kommunal selvstyrehavn. Beslutningen blev truffet efter indstilling fra havnens bestyrelse. Det var bestyrelsens vurdering, at havnen ikke havde mulighed for at fortsætte sin drift, idet havnen ikke kunne servicere den store gæld, der var blevet opbygget i forbindelse med havneudvidelsen i 2016-2023.

Havneudvidelsen bestod – meget overordnet beskrevet – af en række anlægsarbejder, der blev udført i den nævnte periode:

- (1) Havneudvidelsen, etape 1, september 2016: 600 m nyt kaj anlæg med tilhørende kajareal og flere km mole, uddybning af havnebassinet og etablering af et omfattende baglandsareal.
- (2) Havneudvidelsen, etape 2, 2017: Yderligere 400 m kaj anlæg og et omfattende baglandsareal mv. (herunder faciliteter til ophugning af skibe mv.).
- (3) Orskov – ny pier og flydedok, planlagt i 2017, påbegyndt i 2020: Opførelse af et kaj anlæg ved Østre Kaj og en ny flydedok til værftet til i alt ca. 180 mio. kr.
- (4) Opførelsen af olieterminal til Stena Oil AB: Vedtaget i 2018 (et moderne tankanlæg til brændstof).
- (5) Færdiggørelse af etape 2, baglandsareal og rensningsanlæg, 2020.
- (6) Andre anlæg, herunder renovering og ombygning af færgeleje 4, 2021.

I maj 2024 var havnens gæld vokset til ca. 1,7 mia. kr., som Frederikshavn Kommune allerede forud for overtagelsen af havnen hæftede for.

I forbindelse med overtagelsen af havnen besluttede byrådet at iværksætte en advokatundersøgelse af baggrunden for og årsagerne til havnens økonomiske problemer, der skulle resultere i en fortrolig redegørelse til Frederikshavn Kommune. Denne sammenfatning er en forkortet og redigeret version af redegørelsen, der kan være egnet til offentliggørelse, hvis Frederikshavn Kommune i øvrigt vurderer, at der ikke heri er oplysninger mv., som kommunen ikke ønsker offentliggjort.

I sammenfatningen har vi udeladt den detaljerede gennemgang af det faktiske hændelsesforløb 2014-2024, der findes i den fortrolige redegørelses afsnit 6-12, og vi har ikke gengivet resultaterne af de interviews, vi har foretaget. Sammenfatningen indeholder heller ikke de juridiske vurderinger af enkeltpersoners mulige ansvar, der findes i redegørelsens afsnit 13.

¹ Den valgte politiske ledelse af Frederikshavn kommune betegner sig selv som "byrådet". Denne ledelse er i havneloven tildelt en række kompetencer i forhold til en kommunal selvstyrehavn. Loven betegner denne ledelse som "kommunalbestyrelsen". Vi har derfor valgt i vores redegørelse at anvende betegnelsen kommunalbestyrelsen, når vi beskriver sagsbehandling og beslutningstagning mv. i forhold til havneloven, og i andre sammenhænge betegnelsen byrådet.

2. Undersøgelsens kommissorium

Det fremgår af kommissoriet, at undersøgelsen om muligt skal klarlægge de følgende forhold:

- (1) *om der i forløbet fra beslutningen om at omdanne Frederikshavn Havn A/S til kommunal selvstyre-havn frem til kommunens overtagelse af havnen er udvist ansvarspådragende adfærd, der har ført eller været medvirkende til de konstaterede økonomiske problemer.*
- (2) *hvilken information der fra Frederikshavn Havn er tilgået Frederikshavn Kommunes politiske niveau og den kommunale forvaltning, og hvorledes denne information i givet fald er blevet behandlet i kommunen.*
- (3) *om – og i givet fald i hvilket omfang – Frederikshavn Havn eller Frederikshavn Kommune kan gøre et ansættelsesretligt og/eller erstatningsretligt ansvar gældende.*
- (4) *Om der er konstateret eventuelle kritisable forhold udvist af et eller flere byrådsmedlemmer eller en borgmester.*

I denne sammenfatning beskriver vi de vigtigste resultater af undersøgelsen.²

² Redegørelsen indeholder vores samlede fremstilling af det forløb, vi har undersøgt, og at vores vurderinger heraf. Skulle der kunne indfortolkes uoverensstemmelse mellem denne sammenfatning og redegørelsen, har redegørelsen forrang.

3. Undersøgelsens tilrettelæggelse

3.1 Indledning

Ved tilrettelæggelsen og gennemførelsen af undersøgelsen har vi fulgt Advokatrådets retningslinjer for såkaldt "almindelige" advokatundersøgelser (2022). Undersøgelsen er ikke "uvildig" i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i de nævnte retningslinjer, men der er tale om en objektiv undersøgelse, hvor vi ikke har modtaget nogen form for instruktion eller påvirkning fra vores klient med hensyn til metodevalg, konklusioner eller andet.

Bech-Bruun skal levere en fortrolig redegørelse til Frederikshavn Kommune, der ikke er beregnet til offentliggørelse eller udbredelse til en videre kreds. Redegørelsen skal indeholde en gengivelse af de vigtigste resultater af undersøgelsen samt Bech-Bruuns vurdering af de emner, der er beskrevet i kommissoriet. Til opgaven har vi etableret en projektgruppe bestående af partner, advokat Lise Lauridsen, og med deltagelse af advokat Lars Lindencrone Petersen og advokat Poul Gade. Enkelte andre medarbejdere hos Bech-Bruun har deltaget i dele af undersøgelsen.

Vi har i dagene omkring den 1. juli 2024 via sikker mail modtaget en række dokumenter, der kunne give en introduktion til hændelsesforløbet.

Kommissoriet opstiller fire spørgsmål, som undersøgelsen skal besvare. Undersøgelsen skal først og fremmest afdække, om der har været ansvarspådragende handlinger eller undladelser, der har haft betydning for havnens økonomiske problemer. Undersøgelsen skal dernæst klarlægge, hvilken information der fra Frederikshavn Havn er tilgået Frederikshavn Kommunes politiske niveau og den kommunale forvaltning, og hvorledes denne information i givet fald er blevet behandlet i kommunen. Som led i undersøgelsen og på baggrund af en gennemgang af forløbet skal vi herefter vurdere, om – og i givet fald i hvilket omfang – Frederikshavn Havn eller Frederikshavn Kommune kan gøre et ansættelsesretligt og/eller erstatningsretligt ansvar gældende. Undersøgelsen skal alene forholde sig til det juridiske ansvar, men i det omfang undersøgelsen afdækker kritisable forhold udvist af et eller flere byrådsmedlemmer eller en borgmester, skal undersøgelsen redegøre herfor.

Vi har fokuseret på de stillede spørgsmål og har derfor fravalgt at undersøge en række faktiske begivenheder og forløb af mulig betydning fra perioden 2014-2024, som vi har vurderet som mindre vigtige for undersøgelsens temaer. Det betyder, at en række begivenheder, planer, aftaler mv. ikke er omtalt i denne redegørelse, selv om de har været behandlet i havnens direktion og bestyrelse og i havnens samarbejde med Frederikshavn Kommune.

3.2 Skriftligt materiale

Undersøgelsen har taget udgangspunkt i et omfattende skriftligt materiale, der bl.a. omfatter referater fra møder i Frederikshavn Havns bestyrelse, møder i Frederikshavn Kommunes byråd og økonomiudvalg samt referater af eksterne møder fra hele perioden. Det skriftlige materiale omfatter også havnens regnskaber, budgetter og oversigter over havnens likviditet 2014-2024 samt de ansøgninger fra havnens bestyrelse om optagelse af lån, der i perioden er behandlet i økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen.

Vi har i øvrigt indhentet skriftligt materiale fra offentlige kilder, herunder årsberetninger fra havnens ledelse, presseomtale af havens forhold mv.

Vi har fået adgang til e-mailkonti, der tilhører Frederikshavn Havn, og som har været anvendt af en række nuværende og tidligere medarbejdere på Frederikshavn Havn. Vi har oplyst de pågældende om denne undersøgelse, og vi har oplyst dem om, at vi har gennemgået e-mails fra de pågældende konti, der vedrører

arbejdsrelaterede forhold, mens e-mails, der er mærket "Privat", eller hvis indhold har vist sig at være af privat karakter, ikke er blevet læst. Gennemgangen er i øvrigt sket i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, der er fastsat af Datatilsynet om arbejdsgiverens adgang til at gøre sig bekendt med indholdet af e-mails, der er sendt fra eller modtaget på arbejdsgiverens e-mailkonti.

Vi har desuden modtaget en fuldstændig kopi af de e-mailbokse, der er benyttet af den daværende borgmester, den nuværende kommunaldirektør og den daværende økonomichef i Frederikshavn Kommune.

Vi har herved i alt fået adgang til ca. 680.000 e-mails for perioden fra 2019 til 2024, hvoraf de fleste stammer fra perioden 2021-2024.³ I dette materiale har vi foretaget indledende søgninger på en række søgeord. Ved denne fremgangsmåde har vi udfundet et stort materiale, som vi derefter har gennemgået via flere målrettede, løbende tilpassede søgninger på de emner, datoer, personer mv., som har vist sig at være relevante for besvarelsen af kommissoriets spørgsmål.

Vi må i sagens natur tage forbehold for, at materialet kan have indeholdt relevante e-mails eller anden korrespondance, der kunne have belyst sagen, men som vi ikke har fundet ved den beskrevne fremgangsmåde, eller som vi ikke har haft adgang til som følge af den rutinemæssige sletning af e-mails, der er ældre end 5 år. Vi har dog ikke modtaget oplysninger fra interviews mv., der kunne indikere, at der mangler oplysninger af betydning for vores beskrivelse af sagens faktiske forhold.

Undervejs i undersøgelsen har vi flere gange anmodet om supplerende materiale eller særlige oplysninger fra Frederikshavn Kommune og Frederikshavn Havn. Disse anmodninger er alle blevet imødekommet. Det er vores opfattelse, at vi derigennem har modtaget alle dokumenter af relevans for undersøgelsen, som kommunen og havnen lå inde med. Vi har ikke gennem interviews mv. fundet oplysninger, der indikerer, at der er tilbageholdt materiale for os.

En række af de personer, der har været medlemmer af Frederikshavn Havns bestyrelse i undersøgelsesperioden, har ikke haft en e-mailadresse tilknyttet havnen, men har korresponderet om havnens forhold via deres private e-mailkonti. Vi har rettet henvendelse til en række af disse med opfordring til at forsyne os med e-mails eller andet materiale, som de måtte ligge inde med, og som de skønnede kunne have betydning for vores undersøgelse. De har herefter i januar 2025 fremsendt et antal dokumenter i form af e-mails, sms-beskeder mv., som vi har anvendt i vores undersøgelse. Der er dels tale om materiale, der i forvejen var i vores besiddelse, dels materiale fra deres private e-mails mv.

Endelig har vi rettet henvendelse til de byrådsmedlemmer, der har været medlemmer af økonomiudvalget i den nuværende og den forudgående valgperiode. Vi har bedt dem om at kontakte os, hvis de havde viden om havnens forhold, som de mente burde indgå i vores undersøgelse, eller hvis de lå inde med dokumenter om de forhold, som undersøgelsen omfatter. Vi har ikke modtaget materiale fra nogen i den anledning. Desuden har vi i januar 2025 modtaget en rapport vedr. en undersøgelse af havnens forhold, som Venstres gruppe i byrådet har gennemført i 2024-2025.

3.3 Samtaler med involverede

Vi har gennem den periode, hvor undersøgelsen er gennemført, afholdt samtaler med en række personer, som vi har vurderet kunne bidrage til at oplyse sagen.

Det drejer sig om repræsentanter fra Frederikshavn Havns bestyrelse, idet nogle bestyrelsesmedlemmer ikke har ønsket at deltage i undersøgelsen, idet de dog som anført ovenfor har fremsendt materiale til os.

³ E-mails, der er ældre end 5 år, slettes rutinemæssigt i kommunens it-system, hvorfor vi ikke har haft adgang hertil.

Vi har endvidere haft samtaler med en række medlemmer af Frederikshavn Havns ledelse og har søgt at gennemføre samtaler med andre, som imidlertid enten fordi de ikke har ønsket eller ikke har haft mulighed for at medvirke.

Vi har haft samtaler med en række af havnens rådgivere, idet dog en enkelt ikke har ønsket at medvirke.

Fra Frederikshavn Kommune har vi haft samtaler med den daværende borgmester og med medlemmer af kommunalbestyrelsen. Desuden har vi modtaget skriftligt materiale. Vi har haft samtaler med kommunaldirektøren, økonomichefen, den daværende kommunaldirektør og den daværende økonomidirektør.

Alle samtaler er gennemført efter de retningslinjer, Advokatrådet har fastsat vedr. fremgangsmåden for interviews i advokatundersøgelser. Vi har ved afslutning af hver enkelt samtale opfordret den pågældende til at forsyne os med eventuelt materiale, som han/hun måtte ligge inde med, men som ikke var inddraget i samtalen. Der er udarbejdet et referat af samtalen, som den pågældende har haft lejlighed til at kommentere. Referaterne er ikke medtaget i denne sammenfatning.

Som det fremgår, har en række af de helt centrale personer i havnens direktion og bestyrelse ikke ønsket (eller haft mulighed for) at deltage i et interview med os. Derved mangler de pågældendes erindringer og holdninger til de emner, undersøgelsen belyser, og der er derfor en risiko for, at vigtige nuancer for så vidt angår hændelsesforløbet ikke er reflekteret i redegørelsen og dermed heller ikke i vores vurdering af hændelsesforløbet. Vi har taget dette forhold i betragtning ved den bevisbedømmelse, vi har foretaget.

3.4 Høring

Et udkast til de vurderinger og konklusioner, som redegørelsen indeholder, har været sendt i høring hos de personer mv., hvis forhold kunne give anledning til kritik., eller hvor vores konklusioner i øvrigt kan være til ugunst for de pågældende. De bemærkninger, som fremkom i den forbindelse, er indarbejdet i vores endelige redegørelse og er indgået i vores endelige vurderinger.

Enkelte af de personer, som vi har hørt over vores udkast til bemærkninger om dem, har i forbindelse med deres kommentarer givet udtryk for, at de ikke har haft adgang til redegørelsens fulde faktuelle del eller til bestyrelsesportalen (med referater mv. fra møder), og at de ikke havde mulighed for at fremkomme med bemærkninger inden for den frist, der var givet (5 dage). Vi bemærker hertil, at vi ved de enkelte høringer har valgt ikke at medsende den fulde faktiske fremstilling i redegørelsens afsnit 6-11, men har medsendt de dele af grundlaget for vores vurderinger, som vi ville tillægge betydning.

De bevistemaer, som sagen har givet anledning til, og vores overvejelser om afvejning og anvendelse af beviserne er behandlet i afsnit 6.

3.5 Verserende retslige tvister om havnens forhold

Der verserer i skrivende stund (februar 2025) tre retslige tvister om de forhold, som denne undersøgelse bl.a. har til formål at beskrive:

- Salget af et areal på Frederikshavn Havn, Sandholm 55, fra havnen og FH Ejendom A/S til M.A.R.S. Europe A/S i 2021 har givet anledning til dels en retssag anlagt af Frederikshavn Kommune, Frederikshavn Havn og FH Ejendom A/S, dels en sag anlagt af M.A.R.S. mod Frederikshavn Kommune om gennemførelse af handlen.
- Byggeriet af olieterminalen til Stena Oil er genstand for en voldgiftssag mellem Frederikshavn Havn og Bladt Industries I/S, der blev indledt i oktober 2022.

Den daværende havnedirektør indgik i januar 2024 en aftale om sin fratreden. Han blev senere bortvist. Dette har han fremsat indsigelser over for og har anført, at han – medmindre hans krav dækkes af kommunen – vil anlægge sag herom.

De faktiske omstændigheder i de tre sager er ikke medtaget i denne sammenfatning.

3.6 Fortsat behandling af havnens forhold i Frederikshavn Kommunes byråd

Det er fremgået af dagspressen, at Frederikshavn Havns forhold ved flere lejligheder har været behandlet i Frederikshavn Kommunes byråd sideløbende med vores undersøgelse. I kølvandet herpå verserer der efter det oplyste to sager for Ankestyrelsen, og Frederikshavn Kommune arbejder på en redegørelse til Ankestyrelsen vedrørende spørgsmålet, om en meddelt aktindsigt har været håndteret korrekt.

Vi har ikke fundet grundlag for at lade vores afrapportering afvente disse tilsynssager.

4. Organiseringen af Frederikshavn Havn

4.1 Havnens ændring i 2000 fra statshavn til selvstyrehavn

Ifølge kommissoriet skal vores undersøgelse omfatte perioden 2012-2024. Frederikshavn Havn blev grundlagt længe før indgangen til denne periode, og vi har fundet det naturligt indledningsvis kort at redegøre for havnens organisering i årene umiddelbart forud for 2012.

Forud for ikrafttrædelsen af havneloven fra 1999⁴ var Frederikshavn Havn en statshavn. Havnen blev i 2000 købt af Frederikshavn Kommune og overgik til kommunal selvstyrehavn, da den på grund af færgedriften havde en sund økonomi, og kommunen ønskede større indflydelse på havnens fortsatte udvikling.

Havneloven fastsætter de tilladte organisationsformer for havne, "*der anvendes til erhvervsmæssig ekspedition af gods, køretøjer, personer og ladninger af fisk*".⁵ Det fremgår således af lovens § 6, stk. 1, at sådanne havne kan organiseres som 1) en statshavn, 2) en kommunal havn, 3) en kommunal selvstyrehavn, 4) et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab eller 5) en privatretligt organiseret havn, der ikke er omfattet af nr. 4.

Muligheden for at organisere havnen som en kommunal selvstyrehavn tog udgangspunkt i det, der i den hidtidige havnelov⁶ blev benævnt en "kommunalt styret trafikhavn". Af bemærkningerne til den nye havnelovs § 9, der fastsætter det lovgivningsmæssige grundlag for driften af kommunale selvstyrehavne, fremgår, at der med den nye organisationsform først og fremmest blev sigtet "*mod øget konkurrencedygtighed gennem større forretningsorientering af havnevirksomheden*".⁷

4.2 Perioden 2005-2014

I 2005 skiftede havnen organisationsform fra kommunal selvstyrehavn til et aktieselskab. Baggrunden var et ønske om at få større frihedsgrader til fx at udøve havnerelateret operatørvirksomhed, uden at skulle udskille dette i et særskilt selskab. Desuden ønskede havnen nemmere adgang til at søge kunder i udlandet. Havnen fik lov at beholde de eksisterende lån i KommuneKredit, mens nye lån herefter skulle optages på markedsvilkår.⁸

Omkring 2011 opstod der hos Frederikshavn Havn et ønske om en "*udvidelse af Havnen for at imødekomme øgede kapacitetsbehov hos Havnens brugere, fremtidssikre Havnen i forhold til nye behov, der måtte opstå på sigt, og for at kunne bevæge sig ind på nye forretningsområder, som kan medvirke til at sikre Havnens fortsatte udvikling*". Denne udvidelse forudsatte en lånefinansiering, som havnen mente mest hensigtsmæssigt kunne ske, hvis havnen var organiseret som en kommunal selvstyrehavn, hvilket bl.a. ville gøre det muligt igen at optage lån hos KommuneKredit.

I den forbindelse rekvirerede Frederikshavn Kommune bl.a. hos Ernst & Young (EY) en økonomisk analyse, der blev afgivet den 30. april 2013. Det konstateres i analysen s. 5, at Frederikshavn Havn overordnet set ved en omdannelse til kommunal selvstyrehavn vil "*opnå en bæredygtig driftsøkonomi og skabe en solid*

⁴ Lov nr. 326 af 28. maj 1999.

⁵ Jf. FT 1998-99, tillæg A, s. 3651 og 3658.

⁶ Lov nr. 316 af 16. maj 1990 om trafikhavne.

⁷ Jf. FT 1998-99, tillæg A, s. 3659.

⁸ Jf. Struensee & Co m.fl.: Kortlægning og analyse af offentligt ejede danske erhvervshavne (November 2017) s. 100 ff.

indtjening på sigt" og "[p]å længere sigt vil ... kunne afdrage sine gældsforpligtigelser og opbygge en betydelig likviditetsreserve, der udgør 205 millioner kroner (2041-priser) efter 25 års drift". Dette angives "ikke [at ville] være tilfældet, hvis Havnen fortsætter som aktieselskabshavn og optager privat finansiering (uden kommunal garantistillelse), da de dyrere finansieringsudgifter vil medføre, at Havnen ikke er i stand til at nedbringe sine gældsforpligtigelser i budgetperioden".

Som følge af EY's rapport og et politisk ønske om at udvikle havnen til fordel for byen og regionen blev havnen herefter pr. 1. januar 2014 omdannet til en kommunal selvstyrehavn. Havnens forhold blev dermed reguleret af havnelovens § 9, nye vedtægter for Frederikshavn Havn samt bl.a. en ny forretningsorden for havnebestyrelsen.

4.3 Oversigt over havnens organisation 2014-2024

4.3.1 Havnens bestyrelse

Kommunalbestyrelsen vælger efter § 9, stk. 2, en havnebestyrelse, der varetager havnens ledelse. Tidligere skulle der udpeges en stedfortræder for hvert af bestyrelsesmedlemmerne, hvilket medførte, at havnebestyrelsens sammensætning potentielt kunne variere betydeligt fra møde til møde. Dette krav bortfaldt med ændringen af havneloven i 2012, således at det nu reguleres i havnens vedtægter, hvornår havnebestyrelsen er beslutningsdygtig. Ændringen havde til formål at tilpasse bestemmelsen til de regler, herunder selskabsloven, der i øvrigt gælder for bestyrelser i erhvervsvirksomheder. Det fremgår også af lovforslaget, at havnebestyrelsens medlemmer i øvrigt "bør udpeges i henhold til samfunds-, ledelses-, og forretningsmæssige hensyn".⁹

Bestyrelsen for Frederikshavn Havn har i hele perioden efter vedtægterne bestået af 7 medlemmer, hvoraf 4 historisk set har været erhvervsfolk med forskellige baggrunde, 2 har været byrådsmedlemmer, og 1 valgt blandt havnens medarbejdere.

4.3.2 Havnens direktion mv.

Selvstyrehavnens administrerende direktør for Frederikshavn Havn har bestridt hvervet i perioden 2013-2024.

Fra 2018 var der tilknyttet havnen en projektchef, som i 2022 blev udnævnt til vicedirektør for havnen. Han var engageret på en konsulentaftale som ansvarlig for bygge- og projektstyring på de igangværende anlægsprojekter. Konsulentaftalen med denne(s) firma) blev i december 2023 afløst af en ansættelsesaftale.

Direktøren og projektchefen/vicedirektøren udgjorde efter 2018 havnens daglige ledelse. Ansvar for økonomi, budgetter mv. var i øvrigt placeret hos havnens regnskabschef.

Det følger af den administrerende direktørs direktørkontrakt (pkt. 2.2) med Frederikshavn Havn, at "[hans] principielle ansvarsområde er at forestå Havnens daglige ledelse under stadig hensyntagen til Havnens interesser og i overensstemmelse med Havnens vedtægter samt vedtagne politikker".

Hovedopgaverne for Frederikshavn Havns regnskabschef er i dennes ansættelseskontrakt angivet som: "Udarbejdelse af måneds- og årsregnskaber, Budgetter samt budgetopfølgning, Økonomistyring/bogføring, Debitorstyring og Udarbejdelse af kontrakter og kontraktadministration".

⁹ Jf. lovforslag L 62 FT 2011-12 s. 12.

Gennemgangen af referater af bestyrelsesmøderne har vist, at det har været helt almindeligt, at havnens administrerende direktør og regnskabschef har deltaget i bestyrelsesmøderne. Desuden har vores gennemgang af korrespondancen vist, at der har været en løbende direkte kommunikation fra økonomifunktionen til bestyrelsen vedrørende månedsrapporter, lånoptagelse, udarbejdelse af forretningsplaner, årsregnskaber og lignende.

Der har desuden været en række bestyrelsesmøder, hvor havnens revisionsfirma, advokater, bankforbindelser, kunder samt forskellige konsulenter har deltaget for at behandle specifikke emner.

4.3.3 Kommunalbestyrelsen

Efter havneloven er kommunalbestyrelsen den øverste myndighed i en kommunal selvstyrehavn. Byrådet har imidlertid ikke ansvaret for den daglige drift. Ledelsesansvaret er placeret hos havnens bestyrelse og daglige ledelse, men kommunalbestyrelsen leder overordnet havnens virksomhed gennem vedtagelse en strategi og fastsættelse af havnens vedtægter mv. Kommunalbestyrelsen skal godkende havnens lånoptagelse samt havnens årsregnskab og budget., se nærmere nedenfor om havneloven i afsnit 5. De sager, kommunalbestyrelsen behandler, forberedes i økonomiudvalget. Der har som bekendt været tre valgperioder siden 2014, og de medlemmer af økonomiudvalget, der var valgt i 2014, er blevet udskiftet i 2018 og 2022 (et enkelt medlem i 2020).

Relevant for vores undersøgelse tiltrådte borgmesteren i Frederikshavn Kommune den 1. januar 2014. Hun har således ikke som borgmester deltaget i overvejelserne eller beslutningen om at omdanne Frederikshavn Havn til en kommunal selvstyrehavn, men var medlem af byrådet siden 2007. Hun fratrådte som borgmester den 31. oktober 2024, dvs. efter udløbet af den periode, som vores undersøgelse omfatter.

Som nævnt ovenfor har to af medlemmerne i havnens bestyrelse været udpeget blandt byrådets medlemmer. Det kan konstateres, at dette har givet dem en vanskelig position i forhold til deres tavshedspligt/pligt til at videregive oplysninger. De to byrådsmedlemmer og det medlem af havnebestyrelsen, der er valgt af medarbejderne, har de samme pligter og rettigheder som de øvrige bestyrelsesmedlemmer.

4.3.4 Frederikshavn Kommunes forvaltning

Embedsmændene i forvaltningen har ansvaret for at forberede de sager, som økonomiudvalget og byrådet skal behandle. Desuden er forvaltningen ansvarlig for at formidle de oplysninger, som er nødvendige for, at de folkevalgte på forsvarlig måde kan varetage de opgaver, som efter havneloven påhviler kommunalbestyrelsen.

De embedsmænd, der haft det overordnede ansvar for de nævnte opgaver, har været kommunaldirektørerne. Sagsbehandlingen af havnens forhold har været placeret i økonomiforvaltningen, der i perioden har været ledet af en økonomidirektør (til 2021) og en økonomichef (fra 2021). Vi har ikke fundet anledning til at inddrage andre embedsmænd i undersøgelsen.

4.4 Rådgivere

Frederikshavn Havn har fra 2014 til 2022 benyttet BDO Frederikshavn som revisor. Derefter valgte havnen med byrådets godkendelse at antage Deloitte. Deloitte har revideret havnens årsregnskaber for 2022 og 2023.

Havnen har benyttet BDO Offentlig (BDO's centrale afdeling for offentlige myndigheder og virksomheder) som rådgiver.

Havnens primære bankforbindelse var gennem mange år Spar Nord, men Nordea blev fra 2018 i flere sager anvendt, og blev siden havnens vigtigste bankforbindelse.

Frederikshavn Havn har i den periode, som vores undersøgelse har omfattet, benyttet flere advokatfirmaer som rådgivere.

5. Oversigt over havneudvidelsen – de vigtigste datoer og begivenheder

I den følgende oversigt har vi i venstre kolonne nævnt de sager, hvor økonomiudvalget og byrådet har behandlet havnens forhold (af betydning for denne undersøgelse). De sager, der er nævnt, er sammenholdt med en række vigtige begivenheder i hændelsesforløbet (opregnet i højre kolonne):

Sager behandlet på politisk niveau	Tidslinje – havneudvidelsen
2015: Valg af medlemmer til bestyrelsen for Frederikshavn Havn 2016-2020	Vedtagelse af etape 1 6. maj 2015: Rådgivning fra Nordea om rentesikring af byggekredit og anlægslån
2016: Godkendelse af lån til etape 1 (600 mio. kr.)	Arbejdet på etape 1 sættes i gang
28. juni 2017: Ansøgning fra Frederikshavn Havn om påbegyndelse af etape 2 samt selvskyldnerkaution for lånoptagelse (350 mio. kr.) 4. oktober 2017: Ansøgning om udvidelse af kajkapacitet og fremlæggelse af forretningsplan for havneudvidelsens etape 2 November 2017: Udpegning af ny bestyrelse 2018-2022	Vedtagelse af etape 2 19. september 2017: Udarbejdelse af forretningsplan Arbejdet på etape 2 sættes i gang
27. juni 2018: Godkendelse af Frederikshavn Havns årsregnskab for 2017	30. januar 2018: Havnens bestyrelse drøfter nye projekter: olieterminalen og Orskov-projektet 6. april 2018: Bestyrelsesmøde, finansiering af etape 2 Etape 1 er stort set færdig Færdiggørelse af etape 2 forsinkes pga. problemer med jordbundsforhold
24. april 2019: Godkendelse af udvidelse af låneramme for Frederikshavn Havn (Færdiggørelse af etape 2, olieterminalen og Orskov-projektet, 450 mio. kr.) 26. juni 2019: Godkendelse af årsregnskab for 2018	2. april 2019: Ansøgning til Frederikshavn Kommune om låneadgang til 450 mio. kr. – etape 2, olieterminalen og Orskov-projektet 25. april 2019: Godkendelse af årsregnskab for 2018 i havnens bestyrelse Etape 2 færdig i september 2019 Oktober 2019: Anlægslån i Nordea 50 + 225 mio. kr.
26. februar 2020 ¹⁰ : Endelig vedtagelse af lokalplan og kommuneplantillæg for udvidelse af Frederikshavn Havn ved Østre Kaj	20. marts 2020: Årsregnskabet for 2019 godkendes i havnens bestyrelse April 2020: Kommunen modtager det godkendte og reviderede årsregnskab 2019 for havnen. Anmoder om yderligere oplysninger. Kommunaldirektør og økonomidirektør mødes med havnens direktion

¹⁰ Udkast til sammenfattende redegørelse Frederikshavn Havn Østre Kaj, j.nr. GEO-2018-02633. Høringsnotat: Endelig vedtagelse af lokalplan og kommuneplantillæg for udvidelse af Frederikshavn Havn ved Østre Kaj (Orskov-projektet).

<p>16. september 2020: Godkendelse af årsregnskab for 2019. Godkendelse af ansøgning fra Frederikshavn Havn om lånoptagelse (48,8 mio. kr.)</p>	<p>6. august 2020: BDO Offentlig – notat om lånebekendtgørelsen. Ansøgning om dispensation til Indenrigsministeriet</p> <p>26. august 2020: Ansøgning om supplerende låneadgang, færdiggørelse af etape 1 og 2, baglandsareal og rensningsanlæg mv. (48,8 mio. kr.)</p> <p>4. september 2020: Møde i havnens bestyrelse. Det fremgår, at likviditeten er presset. Der "mangler" 52 mio. kr. i lån. Spar Nord deltager i dele af mødet</p> <p>3. november 2020: Indenrigsministeriet afslår ansøgning om dispensation vedr. lånoptagelse 2018 og 2019</p>
<p>24. marts 2021: Ansøgning om lånoptagelse fra Frederikshavn Havn (36 mio. kr. Slutopgørelse etape 2, reovering af færgeleje 4 mv.)</p> <p>22. juni 2021: Godkendelse af årsregnskab for 2020</p> <p>22. september 2021: Ansøgning om låneadgang til Frederikshavn Havn (35 mio. kr. til Nordliq A/S-projektet).</p> <p>November 2021: Valg af ny bestyrelse 2022-2026</p>	<p>6. marts 2021: Ansøgning om supplerende låneadgang, 36,09 mio. kr. Kommunens økonomichef stiller 11. marts 2021 skriftlige spørgsmål til havnen vedr. ansøgningen – besvares.</p> <p>19. marts 2021: Bestyrelsen godkender årsregnskab for 2020 og orienteres om mulig kommende voldgiftssag mod Bladt Industries. Arbejdet på olieterminalen er 75-80 % afsluttet. Det fremgår af regnskabet, at der er afdraget 110 mio. kr. på lån i årene 2017-2020</p> <p>April og maj: Kommunens økonomichef stiller skriftlige spørgsmål til havnen vedrørende årsregnskabet mv. – besvares</p> <p>September: Købsaftale mellem Frederikshavn Havn og M.A.R.S. vedr. Sandholm 55.</p> <p>12. december 2021: Bestyrelsesmøde. Olieterminalen er fortsat forsinket, forsøg på at forlige sagen</p> <p>November 2021: Ny kommunaldirektør, møde med havnens bestyrelsesformand, der anfører, at der er styr på tingene og god likviditet</p> <p>21. december 2021: Frederikshavn Havn møde med Nordea om styrkelse af likviditetsberedskabet</p>
<p>9. februar 2022: Økonomiudvalget orienteres om likviditetsproblemerne hos Frederikshavn Havn – notat omdeles</p> <p>11. februar 2022: Økonomiudvalget orienteres om, at der skal være et møde med havnen i uge 8</p>	<p>4. januar 2022: Havnens direktør orienterer kommunen om møde med Nordea</p> <p>12. januar 2022: Havnens bestyrelsesformand orienterer borgmesteren og kommunaldirektøren om akut likviditetskrise</p> <p>13. januar 2022: Kommunens økonomichef stiller skriftlige spørgsmål til regnskab og budget 22 – besvares ikke. Tilbud om møde</p> <p>18. januar 2022: Første møde i ny bestyrelse</p> <p>24. januar 2022: Havnens direktør orienterer internt om fejl i lånoptagelsen</p> <p>31. januar 2022: Supplerende spørgsmål fra kommunens økonomichef til havnen. Besvares ikke.</p> <p>17. februar 2022: BDO "step-plan" til løsning af krisen</p> <p>24. februar 2022: BDO-notat til forvaltningen – kommunen må ikke give havnen kontant tilskud</p> <p>24. februar 2022: Møde mellem havnens bestyrelsesformand og direktør og kommunen om spørgsmålene fra 13. og 31. januar – besvares ikke fyldestgørende</p>

<p>23. marts 2022: Ansøgning om lånoptagelse fra Frederikshavn Havn (omlægning af lån hos Nordea og 21,9 mio. kr. til færdiggørelse af etape 1 og 2)</p> <p>22. juni 2022: Frederikshavn Havn anmoder om udnyttelse af ledig låneramme for 2022 (olieterminalen 100 mio.kr.)</p> <p>21. september 2022: Ansøgning til Indenrigs- og Boligministeriet vedr. Frederikshavn Havn, dispensation til optagelse af lån for 2018 og 2019</p> <p>Ultimo november 2022: Havnens bestyrelsesformand og direktør møder økonomiudvalget og orienterer om havnens økonomiske situation. Orientering bl.a. om problemer med likviditet</p>	<p>3. marts 2022: DLA Piper notat om likviditet – historisk</p> <p>15. marts 2022: Møde mellem havnens ledelse og kommunen om økonomien, BDO deltager</p> <p>April 2022: Møde mellem havnens ledelse og kommunen. Havnens direktør forventer overskud i 2021-regnskabet og positiv likviditet 10 år frem</p> <p>10. juni 2022: DLA Piper notat om fremskaffelse af likviditet</p> <p>17. juni 2022: Bestyrelsesmøde, gennemgang af DLA Pipers notat, olieterminalen er fortsat forsinket.</p> <p>29. juni 2022: Møde mellem havnen og kommunen, referatet har udførlig redegørelse for årsager til likviditetskrise, der er "mistet" likviditet for i alt 284 mio. kr., og havnens bestyrelsesformand beder om hurtig beslutning om afhjælpning, jf. DLA Pipers notat</p> <p>Kommunaldirektøren besvarer, beder om udkast til ansøgning til ministeriet vedr. dispensation for 2018 og 2019, efterlyser konkrete ansøgninger til kommunen om tiltag til styrkelse af likviditet</p> <p>August 2022, statusmøde mellem havnen og kommunen, redegørelse for havnens likviditet mv.</p> <p>September 2022: Voldgiftssag mellem Bladt Industries og Frederikshavn Havn indledes</p> <p>Oktober 2022: Havnen hæver entrepriseaftalen med Bladt Industries vedr. olieterminalen.</p> <p>Nordea beder fremover om kaution for nye lån til Frederikshavn Havn.</p> <p>Oktober 2022: Der er mulighed for at sælge arealer for i alt 82 mio. kr.</p> <p>26. oktober 2022: Kommunens økonomichef deltager i møde med Nordea om likviditetsproblemerne</p> <p>2. november 2022: Havnens bestyrelsesformand og direktør har møde med kommunen om salg af arealer. Borgmesteren afviser dette, beder om at finde andre løsninger</p> <p>Havnens direktør indhenter juridisk notat om ansvaret for at skaffe fornøden likviditet.</p> <p>1. december 2022: Ønsket om at sælge fast ejendom afslås på det foreliggende</p> <p>Havnens bestyrelsesformand træder tilbage som bestyrelsesformand</p> <p>Næstformanden i havnens bestyrelse mødes med borgmester og kommunaldirektør. Han oplyser, at havnen er en god og sund virksomhed. Forventer overskud i 2022</p>
	<p>6. januar 2023: Møde mellem havnens bestyrelsesformand og kommunen. Havnens bestyrelsesformand genindtræder som formand. Plan for fremskaffelse af likviditet</p> <p>Januar 2023: Tvist om forholdet mellem kommunen og de bestyrelsesmedlemmer på havnen, der samtidig var medlemmer af byrådet. Tavshedspligt og instruktionsbeføjelse</p>

<p>29. marts 2023: Frederikshavn Havn anmoder om udnyttelse af ledig låneramme for 2022 (85 mio. kr. olieterminalen) Grøppeformændene inddrages i arbejdet med at udarbejde en ny ejerstrategi for Frederikshavn Havn</p> <p>28. juni 2023: Godkendelse af årsregnskab 2022</p> <p>30. august 2023: Forslag til vedtægtsændring, Frederikshavn Havn</p> <p>8. september 2023: Økonomiudvalget behandler ansøgning fra Frederikshavn Havn om salg af arealer og udnyttelse af låneramme</p> <p>20. september 2023: Ansøgning fra Frederikshavn Havn om salg af arealer og udnyttelse af låneramme (olieterminalen 85 mio. kr.)</p> <p>November-december 2023: Udpegning af medlemmer til bestyrelsen for Frederikshavn Havn</p> <p>29. november 2023: Ansøgning om udnyttelse af låneramme (olieterminalen 52,2 mio. kr.)</p> <p>20. december 2023: Frederikshavn Havn anmoder om udnyttelse af ledig låneramme for 2023, og godkendelse af internt køb af silohallerne</p>	<p>1. februar 2023: Kommunens økonomichef stiller skriftlige spørgsmål til regnskab og budget 23. Herunder om status på sagen vedr. olieterminalen. Spørgsmålene besvares ikke. Rykker bl.a. 27. juni 2023 Tvist om adgangen til at bede om skriftlige svar – offentlighedsloven mv.</p> <p>April 2023: Udkast til ny ejerstrategi.</p> <p>22. maj 2023: Bestyrelsen godkender årsregnskabet for 2022 23. maj 2023: Kommunens økonomichef beder havnens direktør om at modtage det interne regnskab. Dette findes ikke 19. juni 2023: Havnen sender ansøgning om styrkelse af likviditetsberedskabet til kommunen</p> <p>Flere kontaktemøder mellem havnen og kommunen om bl.a. likviditetsberedskabet. Notat 14. august 2023 til byrådet om likviditetssituationen</p> <p>20.-21. september 2023: De fire eksterne bestyrelsesmedlemmer afgår</p> <p>28. november 2023: Første møde med den nye bestyrelse</p>
---	--

Vores vurdering af hændelsesforløbet

6. Det retlige grundlag¹¹

6.1 Direktionens og bestyrelsens ansvar

Havneloven indeholder ikke regler, der beskriver ansvarsnormen for direktionen og bestyrelsen i en kommunal selvstyrehavn, bortset fra den generelle regel i havnelovens § 9, stk. 4, hvorefter havnebestyrelsen er ansvarlig over for kommunalbestyrelsen for "*havnens drift og vedligeholdelse*". En kommunal selvstyrehavn er omfattet af lov om erhvervsdrivende virksomheder,¹² men denne lov – der, jf. lovens § 1, stk. 2, er en samlelov, der gælder for en række forskellige typer af erhvervsvirksomheder – indeholder heller ikke relevante regler herom.

Det gør selskabsloven derimod, men en kommunal selvstyrehavn er ikke og kan ikke sidestilles med et kapital selskab. Derfor gælder selskabslovens regler ikke direkte. Det må imidlertid antages, at selskabsloven, herunder reglerne om statslige aktieselskaber og kommunalt ejede aktieselskaber, kan have betydning for og normere vurderingen af ansvarsforholdene for direktion og bestyrelse, i det omfang der ikke findes særlige bestemmelser i havnens vedtægter, bestyrelsens forretningsorden eller andet steds.

I givet fald er det alle medlemmer af bestyrelsen, der er underlagt denne ansvarsnorm, dvs. både de eksterne, "professionelle" bestyrelsesmedlemmer og de medlemmer, der er udpeget af kommunalbestyrelsen eller valgt af medarbejderne.¹³ Referaterne fra møderne i Frederikshavn Havns bestyrelse indeholder ikke – eller kun helt undtagelsesvist – oplysning om, at enkelte medlemmer har indtaget en anden holdning til de spørgsmål, der har været behandlet i bestyrelsen, end den, der er kommet til udtryk gennem de protokollerede vedtagelser. I det følgende anvender vi derfor betegnelsen "bestyrelsen" ved vurderingen, men det må have i erindring, at et ansvar i givet fald vil påhvile det enkelte medlem.

Desuden gælder det, at de enkelte bestyrelsesmedlemmer kan have haft forskellig viden og indsigt i virksomhedens forhold, og dette forhold vil have betydning for ansvarsvurderingen. I den foreliggende sag har vi i flere tilfælde konstateret, at enkelte af medlemmerne af havnebestyrelsen har fået særskilt orientering om havnens forhold derved, at de fx var cc på e-mails mellem bestyrelsesformanden og direktøren, mens andre medlemmer af bestyrelsen var udeladt fra e-mailkorrespondancen. Der er i flere forklaringer, der indikerer, at det har kunnet opfattes, som om havnens bestyrelse i perioder har været opdelt i et A- og B-hold, hvor de fire eksterne bestyrelsesmedlemmer (i hvert fald i bestyrelsen 2022-2023) har haft adgang til flere oplysninger og større indflydelse end de to byrådspolitikere og den medarbejdervalgte repræsentant i bestyrelsen. Vores gennemgang af mailkorrespondance synes at bekræfte dette.

Vi kan også ved gennemgang af e-mails mv. konstatere, at havnens bestyrelsesformand i hvert fald efter 2020 har haft en rolle som (nærmest) arbejdende bestyrelsesformand, hvor han har været involveret i – og har været fuldt ud orienteret om – de vigtigste spørgsmål om havnens drift. Dette kan have betydning for vurderingen af evt. ansvarspådragende adfærd, idet han i en række henseender på den anførte baggrund har haft en dybere indsigt, større viden og mere indflydelse på havnens driftsmæssige forhold end de øvrige bestyrelsesmedlemmer – mere end et medlem af en bestyrelse – herunder en formand – i almindelighed vil have.

¹¹ Dette afsnit indeholder alene en meget overordnet beskrivelse af de retsregler, der har betydning for den følgende gennemgang.

¹² Senest lovbekendtgørelse nr. 249 af 1. februar 2021 om visse erhvervsdrivende virksomheder.

¹³ Bestyrelsen i en kommunal selvstyrehavn er ikke omfattet af reglen i kommunestyrelseslovens § 50 c, der angiver, at Ankestyrelsen kan anlægge sag mod bl.a. medlemmer af kommunalbestyrelsen, hvis disse har handlet ansvarspådragende.

Blandt havnens ansatte har fokus naturligt været på den øverste ledelse. Vores gennemgang af e-mails mv. har ikke givet grundlag for at vurdere handlinger eller undladelser af yderligere af havnens ansatte.

Efter havnelovens § 9, stk. 14, skal en kommunal selvstyrehavn udarbejde regnskaber efter reglerne i årsregnskabsloven. Årsregnskabsloven indeholder bl.a. bestemmelser om, at årsregnskabet skal være retvisende, jf. lovens § 11, og at årsrapporten skal udarbejdes således, at den støtter regnskabsbrugerne i deres økonomiske beslutninger, jf. lovens § 12, stk. 2. Det er virksomhedens ledelse (direktion og bestyrelse), der er ansvarlig for, at årsregnskabet lever op til disse krav, jf. årsregnskabslovens § 8, stk. 2.

Det følger af havnedirektørens direktørkontrakt (pkt. 2.2) med Frederikshavn Havn, jf. afsnit 4.3.1, at "*[hans] principielle ansvarsområde er at forestå Havnens daglige ledelse under stadig hensyntagen til Havnens interesser og i overensstemmelse med Havnens vedtægter samt vedtagne politikker*". Det var således hans opgave som administrerende direktør at forestå ledelsen af havnen og dens samlede virksomhed med reference til bestyrelsen, i hvilken forbindelse han samvittighedsfuldt skulle overholde de regler, der var gældende for hans stilling.

Hvis en administrerende direktør overtræder sine tjenstlige pligter – eller udfører disse mangelfuldt - kan dette efter omstændighederne udgøre en ansvarspådragende adfærd, der kan medføre meddelelse af ansættelsesretlige sanktioner. Der vil alene være tale om ansvarspådragende adfærd, hvis denne kan bebrejdes den pågældende som forsætlig eller uagtsom. En hændelig tilsidesættelse af de ansættelsesretlige pligter anses derfor ikke for at udgøre en ansvarspådragende adfærd. Hertil kommer, at tilsidesættelsen skal have en vis grovhed. Mindre betydende fejl vil derfor normalt ikke give anledning til ansættelsesretlige sanktioner, medmindre der er tale om gentagelser.

I øvrigt gælder i forhold til direktionen og bestyrelsen dansk rets almindelige regler om erstatningsansvar. Det betyder bl.a., at det skal afgøres efter dansk rets almindelige regler, om der er et ansvarsgrundlag, dvs. om der foreligger en uforsvarlig adfærd, som kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller – groft eller simpelt – uagtsom, og om der som en forudselig følge heraf er opstået et tab for havnen (eller – i denne sammenhæng – kommunen).

Dette betyder, at beslutninger, som efterfølgende viser sig at tilføje selskabet skade, ikke kan føre til erstatningsansvar, hvis de er truffet på et forsvarligt grundlag, og uden at uvedkommende interesser har været søgt varetaget.

Det afgøres ligeledes efter dansk rets almindelige regler, om der er opstået et tab for kommunen, eller om kommunen som en påregnelig følge af den ulovlige beslutning har opnået en gevinst, som økonomisk opvejer tabet.

6.2 Rådgivere

Der gælder særlige regler om ansvar for havnens rådgivere (professionsansvar), dvs. for revisorer, advokater og pengeinstitutter, der har rådgivet om konkrete dispositioner.

Revisorers ansvar er reguleret af flere love og standarder, herunder revisorloven, der fastsætter de overordnede rammer for revisorers arbejde, og Erhvervsstyrelsens bekendtgørelser, der indeholder regler om revisorers pligter og ansvar i forbindelse med revision af årsregnskaber. Revisorer skal, når de afgiver revisionspåtegninger på regnskaber, udføre deres arbejde i overensstemmelse med god revisorskik, jf. revisorlovens § 16, stk. 1, jf. § 1, stk. 2. Dette indebærer bl.a., at revisorer skal udvise den nødvendige faglige omhu og kompetence og har pligt til at rapportere deres fund og konklusioner på en retvisende måde i

revisionspåtegningen. De har desuden pligt til at rapportere eventuelle lovovertrædelser, de opdager under revisionen, til relevante myndigheder.

Uden for området for revision er det aftalen mellem kunden og revisor, der fastlægger omfanget af de ydelser, revisor skal levere. Revisorer kan blive erstatningsansvarlige, hvis de på grund af forsømmelighed eller uagtsomhed forårsager økonomisk tab for deres kunder eller tredjeparter. Ansvar for fejlagtig rådgivning forudsætter alt andet lige, at revisor har påtaget sig at rådgive kunden – dvs. at levere en ydelse, der går ud over revision af kundens regnskaber mv. eller afgivelse i øvrigt af en erklæring med sikkerhed.

Et lignende regelsæt regulerer advokaters ansvar, idet en advokat kan blive erstatningsansvarlig for fejl og forsømmelser, som en fornuftig og omhyggelig advokat ikke vil begå. Vi er ikke stødt på forhold, der kalder på en nærmere beskrivelse af advokaters ansvar, idet vi dog bemærker, at vi ikke behandler forholdet om havnens salg af arealer til M.A.R.S.

Også pengeinstitutter skal udføre rådgivning af deres kunder med den nødvendige faglige omhu og kompetence. Det indebærer, at rådgivningen skal være baseret på korrekte og fuldstændige oplysninger, og at pengeinstitutter har pligt til at handle i kundens bedste interesse og sikre, at rådgivningen er tilpasset kundens individuelle behov og økonomiske situation. Pengeinstitutter skal give klare og retvisende oplysninger om de finansielle produkter og tjenester, de tilbyder, herunder risici og omkostninger forbundet med disse. Erstatningsansvar kan komme på tale, hvis et pengeinstitut på grund af fejl i rådgivningen forårsager økonomisk tab for sine kunder. Ansvar for fejlagtig rådgivning er alt andet lige strengere, når der er tale om private kunder, end når kunden er en erhvervsvirksomhed, der har egne rådgivere.

6.3 Erstatningsansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen

Medlemmer af kommunalbestyrelsen og dennes udvalg skal udføre de opgaver, som påhviler dem efter de kommunalretlige regler, navnlig kommunestyrelsesloven. Hvis et kommunalbestyrelsesmedlem ikke har levet op til dette, og der derfor opstår spørgsmål, om medlemmet derved har pådraget sig et erstatningsansvar, gælder der en lempet bedømmelse. Det er således antaget,¹⁴ at den rådgivning, som kommunalbestyrelsen har fået af forvaltningen eller evt. eksterne rådgivere, kan have betydning ved vurderingen af, om bestyrelsens medlemmer har handlet ansvarspådragende.

Hvis kommunalbestyrelsen ikke i forvejen er blevet advaret af andre, fx forvaltningen, en ekstern rådgiver eller tilsynet, kan der ikke stilles særlig strenge krav til medlemmernes agtsomhed, jf. fx UfR 2005.1405 V (kun erstatningsansvar ved "betydelig" uagtsomhed). Et erstatningsansvar kan dog komme på tale i tilfælde, hvor tilsidesættelsen af kommunens økonomiske interesser var så oplagt, at dispositionens uforsvarlighed burde have stået kommunalbestyrelsens medlemmer klart.

6.4 Frederikshavn Kommunes økonomiforvaltning

Borgmesteren er den øverste forvaltningschef i kommunen og har dermed som udgangspunkt ansvaret for de beslutninger, forvaltningens embedsmænd træffer, jf. kommunestyrelseslovens § 31, stk. 3. Borgmesteren er ansvarlig for egne eventuelle fejl og forsømmelser efter de samme regler som de øvrige medlemmer af byrådet, jf. også kommunestyrelseslovens § 50 c, stk. 3.

Kommunaldirektøren er på borgmesterens vegne den øverste ansvarlige for personaleforhold, administrationsindretning, sagernes ekspedition og andre lignende opgaver. Kommunaldirektøren og kommunens embedsmænd er ansvarlige for eventuelle fejl og forsømmelser efter erstatningsretlige og

¹⁴ Jf. Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Lise Brandi-Hansen: Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Normalforretningsorden med kommentarer, København 2022, til § 50 c.

ansættelsesretlige regler, og evt. pligtforsømmelse kan navnlig føre til ansættelsesretlige sanktioner. I denne undersøgelse har vi særligt set på den nuværende og tidligere kommunaldirektørs samt den nuværende økonomichefs og den daværende økonomidirektørs handlinger og undladelser. Vores undersøgelse har ikke afdækket forhold, der har givet os grundlag for at vurdere handlinger eller undladelser af yderligere af kommunens ansatte.

6.5 Retsforholdet mellem kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen

Det fremgår af havnelovens § 9, stk. 1, at en kommunal selvstyrehavn styres af kommunalbestyrelsen. Deri ligger, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte de overordnede økonomiske rammer for havnen. Det fremgår af lovens § 9, stk. 4, at kommunalbestyrelsen og havnebestyrelsen ved udøvelsen af deres kompetence skal varetage havnens interesser. Havnebestyrelsen er over for kommunalbestyrelsen ansvarlig for havnens drift og vedligeholdelse, men kommunen hæfter for de lån, havnen optager. Af samme grund skal kommunalbestyrelsen godkende rammen for havnens lånoptagelse, men ikke de enkelte låneaftaler (hvilken form for lån der er tale om, rente og andre vilkår), idet indgåelsen heraf er overladt til havnebestyrelsen som en driftsbeslutning.

Det fremgår af forarbejderne til havnelovens § 9, at det i selvstyremodellen er forudsat, at havnebestyrelsen tildeles passende frihedsgrader til at fungere på et forretningsmæssigt grundlag. Havnens ledelse (havnebestyrelse og direktør/havnechef) skal selv i vidt omfang kunne disponere over havnens anlægs- og driftsmidler til formål, som særlig tjener havnens interesser, fastsætte takster og lægge budgetter.¹⁵

Det er hverken i loven eller dens forarbejder en mere præcis en definition af, hvad der forstås ved "overordnede økonomiske rammer", og det fremgår heller ikke, med hvilken hyppighed kommunalbestyrelsen skal godkende eller forny disse rammer. Det er derfor kommunalbestyrelsen, der har kompetence til at beslutte dette.

Bestemmelsen i havnelovens § 9, stk. 12, skal læses i sammenhæng med havnelovens § 9, stk. 3, hvorefter kommunalbestyrelsen godkender bestyrelsesvedtægter og regnskaber mv. Det følger heraf, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem (og dermed også kommunens embedsmænd) har adgang til at få forelagt havnens regnskaber, herunder bilag. I kommunalbestyrelsens godkendelse af bl.a. bestyrelsesvedtægter og regnskaber ligger der et tilsyn med, at havnens overordnede økonomiske rammer og det selvstyre, som kommunalbestyrelsen har fastlagt, overholdes.¹⁶

6.6 Bevisvurdering og bevisafvejning

Det er vores vurdering, at de forklaringer, vi har modtaget, gennemgående er troværdige. Vi har imidlertid været nødsaget til at tage hensyn til, at de vedrører hændelser, der i flere tilfælde er sket for mere end 5 år siden. At en forklaring er troværdig, er ikke ensbetydende med, at den kan lægges uprøvet til grund. Vi har foretaget en vurdering af de enkelte oplysninger ud fra de umiddelbart nedenfor beskrevne retningslinjer.

Bevisbedømmelsen i dansk ret er ikke bundet op på faste regler om, hvad der skal til for at kunne lægge et bestemt faktum til grund. Det udtrykkes ofte på den måde, at bevisbedømmelsen i dansk ret er fri, jf. retsplejelovens § 344, stk. 1, der gælder for civile sager, og § 880, 2. pkt., der gælder i straffesager.

¹⁵ FT 1998-99, tillæg A, s. 3660.

¹⁶ Jf. Transport- og Bygningsministeriets svar af 12. februar 2016 på spørgsmål 262 til Folketingets Transport- og Bygningsudvalg om kompetenceforholdene i en selvstyrehavn, <https://www.ft.dk/samling/20151/alm-del/tru/spm/262/svar/1299081/1598677/index.htm>.

Forskellige beviser vil indgå i vurderingen af en sag med forskellig vægt, således at dokumenter og oplysninger om de involverede personers handlinger og udtalelser, som stammer fra den periode, der ønskes belyst, ofte tillægges mere vægt end fx efterfølgende (nutidige) forklaringer, der tegner et andet billede end de begivenhedsnære beviser.

Bevisbyrden for, at en person har optrådt i strid med sine forpligtelser, ligger i øvrigt hos den, der vil hævde, at den pågældende har handlet pligtstridigt. Hvis ord står mod ord, vil det normalt være således, at et givent faktum ikke kan anses for at være bevist. Andet kan imidlertid følge af omstændighederne. Forklaringens troværdighed har betydning, ligesom det kan have betydning, om flere personer forklarer på samme måde om de samme fakta eller det samme mønster af handlinger. Det kan fx have betydning, om der er tale om en præcis forklaring med angivelse af navne, tid, sted, udførelsesmåde mv. i modsætning til en mere generel forklaring uden angivelse af detaljer. Det kan have betydning, om der er grund til at antage, at indberetteren har et motiv for at lyve om en given episode. Det kan ligeledes have betydning, hvordan den part, der beskyldes for en handling, forklarer om den samme situation, idet det er nødvendigt at tage hensyn til, at der er tale om forhold, der ligger langt tilbage i tid.

Ved vurdering af beviser, retsregler og spørgsmålet om, hvorvidt de faktiske forhold er omfattet af retsreglerne, gælder der i en undersøgelse af denne karakter efter vores opfattelse et forsigtigheds-princip. Dette følger af, at beviserne i sagen ikke er bragt til veje ved en proces, der følger fremgangsmåden i en almindelig retssag.

Tilsvarende gælder for undersøgelseskommissioner, hvor det fremgår af forarbejderne til undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 2 og 4:

"Bevisvurderingen må (...) foretages med den forsigtighed, der følger af, at beviserne ikke er tilvebragt ved en kontradiktorisk proces som under en almindelig retssag. I betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer (side 43-44) hedder det herom bl.a.: "... Undersøgelsesretterne kan ikke have dømmende myndighed, jf. grundlovens § 61, 2. pkt., og retsplejelovens § 21 a, stk. 2. Undersøgelsesretternes eventuelle retlige vurderinger kan således i princippet alene være Kommissionens vurdering af det faktiske forløb materiale til brug for den myndighed (et ministerium, Folketinget eller den ordinære anklagemyndighed), der efter de almindelige regler skal vurdere, om sagen skal fremmes til en afgørelse (straf, disciplinæransvar m.v.). (...). Det følger af forarbejderne endvidere, at også kommissionens retlige vurderinger – under hensyn til at de ikke hviler på en kontradiktorisk proces – bør formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion. Jf. Folketingstidende 1998-99, tillæg A, lovforslag nr. L 3 fremsat den 8. oktober 1998, side 243 og side 252."

Som vi har beskrevet i afsnit 3.3, har nogle af vigtigste nøglepersoner i hændelsesforløbet ikke ønsket eller haft mulighed for at tale med os. Det betyder, at potentielt vigtige nuancer i fremstillingen af faktum og dermed i grundlaget for vore vurderinger kan mangle. Dette har vi taget højde for i vores bevisbedømmelse, idet vi har fundet, at det derfor må kræve et sikkert grundlag at fastslå, at en given handling eller undladelse kan karakteriseres som ansvarspådragende.

7. Er der udvist ansvarspådragende adfærd, der har ført til eller været medvirkende til de konstaterede økonomiske problemer?

7.1 Sammenfatning af undersøgelsens resultater

I oversigtsform er det resultatet af vores undersøgelse, at havnens økonomiske problemer i al væsentlighed kan føres tilbage til dels beslutningen i 2014 om at omdanne havnen til en kommunal selvstyrehavn, dels en række beslutninger og hændelser i 2018-2021, der medførte, at havnen reelt var insolvent i januar 2022:

- Manglende udnyttelse af låneadgang for anlægsudgifter på ca. 52 mio. kr. afholdt i 2018 og 2019
- Førtidig konvertering af byggekreditter til anlægslån med deraf følgende pligt til at betale afdrag på lånene før afslutningen af anlægsarbejderne
- Iværksættelse af for mange store anlægsprojekter på samme tid 2018-2021
- Manglende realistiske budgetter, herunder for udviklingen i havnens likviditet
- Covid 19-krisen med deraf følgende indtægtsnedgang i 2020 og 2021
- Forsinkelsen af færdiggørelse af havneudvidelsen etape 2 og forsinkelsen af byggeriet af olieterminalen 2018-2021
- Utilstrækkelig økonomistyring 2018-2021, hvor lån optaget til nye anlægsprojekter delvist blev anvendt til betaling af udgifter på gamle anlægsprojekter

Undersøgelsen har endvidere vist, at:

- De likvidetsproblemer, der manifesterede sig i januar 2022, blev grundlæggende ikke løst i den følgende tid, selv om havnens direktion og bestyrelse over for kommunen i 2022 og 2023 fremsatte flere forskellige forslag til at sikre et forsvarligt likviditetsberedskab
- Samarbejds klimaet mellem havnens direktion/bestyrelse og Frederikshavn Kommune var dårligt i 2022 og 2023, hvilket vi vurderer var medvirkende til, at havnens problemer ikke blev løst
- Forsinkelsen og fordyrelsen af opførelsen af olieterminalen gav havnen et stort økonomisk tab og var den udløsende faktor, der førte til, at bestyrelsen i 2024 anbefalede kommunen at overtage havnen.

Undersøgelsen har ikke frembragt oplysninger om uredelig eller strafbar adfærd.

Disse punkter uddybes i de følgende afsnit, idet vi har udeladt de dele af vores redegørelse, der indeholder vurderinger af et muligt ansættelsesretligt eller erstatningsretligt ansvar for enkeltpersoner. Sammenfatningen nedenfor indeholder dog bemærkninger om forvaltningens forhold.

7.2 Omdannelse af Frederikshavn Havn fra aktieselskab til selvstyrehavn

Havneudvidelsen blev behandlet og besluttet politisk i 2011-2014. Efter de afgivne forklaringer kan det lægges til grund, at der i denne periode var et meget markant politisk ønske om at udbygge havnen, og at der på tværs af partierne var enighed om, at udviklingen af havnen ville være en gevinst for byen og egnen – eller måske ligefrem en nødvendighed for udviklingen af byen. Som den daværende kommunaldirektør Mikael Jentsch har forklaret, var det ikke et spørgsmål, om, men hvordan udvidelsen skulle foregå.

Byrådet valgte at påbegynde havneudvidelsen og at organisere havnen som en kommunal selvstyrehavn. Beslutningen om at omdanne havnen blev truffet bl.a. på baggrund af EY's rapport fra 30. april 2013,

Det helt afgørende budskab i EY's rapport var, at de anlægsarbejder, som var et integreret led i havneudvidelsen, ville kræve en meget stor likviditet, som havnens almindelige drift ikke kunne levere. Havneudvidelsen (etape 1) var efter EY's vurdering kun en realistisk mulighed, hvis havnen blev omdannet fra et A/S til en kommunal selvstyrehavn, idet havnen derved ville få adgang til lån i KommuneKredit på vilkår, der var

mere fordelagtige end vilkårene på det frie marked. EY anviste desuden, at der skulle etableres nye indtægtskilder på det udvidede havneareal, før økonomien hang sammen, og at det kunne blive nødvendigt at udnytte andre muligheder for at fremskaffe likvide midler, fx at sælge fast ejendom. Både havnens ledelse og havnens ejer var således adviseret om, at adgangen til likviditet ville være afgørende for økonomien i havneudvidelsen.

Havnens mulighed for at optage billige lån var et centralt punkt i 2013, fordi markedsrenten på dette tidspunkt var relativt høj, lidt over 4 %.¹⁷ Renten faldt imidlertid i de følgende år, og i 2019 var den lange obligationsrente en overgang under 1 %. Det betød, at muligheden for at optage lån i KommuneKredit ikke blev så vigtig, som EY havde forudsat. Havnen kunne under det lave renteniveau opnå en (næsten) lige så fordelagtig finansiering på det frie marked som i KommuneKredit, og havnens ledelse benyttede da også denne mulighed i 2018 og fremefter. Denne mulighed havde også bestået, hvis havnen havde været organiseret som et A/S, og forudsætningen i EY's notat om, at det for at realisere planerne om udvidelse af Frederikshavn Havn ville være nødvendigt at omdanne havnen til kommunal selvstyrehavn, havde dermed vist sig ikke at holde stik (om end de første anlægsarbejder på 600 mio. kr. og 350 mio. kr. nød godt af muligheden for at låne i KommuneKredit).

Desuden anviste EY's rapport, at anlægsarbejderne for en stor dels vedkommende kunne finansieres ved træk på havnens kassekredit. Denne fremgangsmåde var imidlertid ikke anvendelig for en kommunal selvstyrehavn. Dette skyldes, at bekendtgørelsen om kommunernes lånoptagelse og meddelelse af garantier m.v.¹⁸ indeholder regler om begrænsninger i disse havnes adgang til at optage lån. Udgangspunktet er, at havnens kassekredit ikke må være større, end hvad der svarer til 175 kr. pr. indbygger i kommunen, jf. lånebekendtgørelsens § 9, stk. 2. Lånebekendtgørelsen gælder ikke for en havn, der er organiseret som et aktieselskab, selv om kommunen ejer alle aktierne i dette selskab.

Denne fejl – som den må betegnes – i rapporten betød, at endnu en forudsætning for EY's anbefaling af at omdanne havnen til en kommunal selvstyrehavn svigtede.

At havnen blev organiseret som en selvstyrehavn, gav den et problem i det følgende forløb: For en kommunal selvstyrehavn sætter lånebekendtgørelsen snævre rammer for at dække havnens indtægtstab med lån, hvis et byggeri af et anlæg fx bliver forsinket, og de indtægter fra driften af anlægget, som der var budgetteret med, dermed udebliver i en periode. Derfor kan kommunale selvstyrehavne komme i problemer, hvis det ikke er muligt at fremskaffe likviditet ad andre veje end gennem lån.¹⁹ Omdannelsen gjorde dermed havnen sårbar over for uforudsete begivenheder.

Havnens bestyrelse forsøgte i 2015 at minimere denne risiko ved at gennemføre et styret udbud af arbejdet på etape 1, hvor entreprenøren i vidt omfang bar risikoen for forsinkelse og ændringer i arbejdet. Denne fremgangsmåde blev også brugt ved de senere anlægsprojekter, men her løb havnen ind i problemer som følge af forsinkelser i anlægsarbejderne, der ikke kunne forudses (færdiggørelsen af etape 2 blev ca. 2½ år forsinket, og olieterminalen blev ca. 3 år forsinket).

Da byrådet i Frederikshavn i 2014 vedtog at sætte havneudvidelsen i værk, var det således gennem EY's rapport orienteret om, at projektet indebar en væsentlig økonomisk risiko. På trods heraf blev det besluttet at sætte arbejdet i gang – uden at der i 2014 var et sikkert indtægtsgrundlag for investeringerne. Der var fx ikke fundet lejere til de arealer, som udvidelsen ville frembringe, og de daværende planer om at forøge

¹⁷ Den lange obligationsrente, 4. kvartal 2013.

¹⁸ I den relevante periode bekendtgørelse nr. 1580 af 17. december 2013, suppleret af vejledning nr. 11256 af 7. december 2015.

¹⁹ Desuden medførte omdannelsen til selvstyrehavn, at kommunen (skatteyderne) dermed kom til at hæfte for havnens gæld, hvilket ikke er tilfældet for en havn, der er organiseret i A/S-form (medmindre kommunen kautionerer for selskabets lån).

havnens indtægter ved at opføre vindmøller eller et deponi for forurenede jord på havnens område var ikke konkrete – og blev siden opgivet.

Byrådet var også orienteret om, at anlægsarbejderne krævede en betydelig likviditet, som havnens ordinære drift ikke kunne skaffe til veje. Beslutningstagerne kendte på grund af fejlen i EY's rapport ikke omfanget af risikoen, men det måtte stå klart, at det som led i udbygningen af havnen kunne blive nødvendigt at fremskaffe likviditet ad andre veje.

Det falder i øvrigt uden for vores opgave at gå nærmere ind i grundlaget for beslutningen om at udvide havnen og i de virkninger, som havneudvidelsen har haft for beskæftigelsen og udviklingen af byen og egnen.

7.3 Den manglende udnyttelse af lånemuligheder i 2018 og 2019

I foråret 2020 blev kommunens forvaltning opmærksom på, at havnens ledelse ikke havde ansøgt om lån til finansiering af anlægsudgifter på i alt ca. 52 mio. kr., der var afholdt i 2018 og 2019. Dette kan tidsfæstes til udgangen af marts 2019 (hvor der skulle være søgt om låneadgang for udgifter afholdt i 2018) og udgangen af marts 2020 (for udgifter afholdt i 2019).

Lånebekendtgørelsen fastsætter en ramme for, hvilke lån en kommune kan optage. Der er direkte låneadgang til afholdte udgifter til anlægsarbejder i kommunale selvstyrehavne, jf. lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 18, men låneadgangen i et regnskabsår omfatter kun de udgifter, som er afholdt i det pågældende regnskabsår. En beslutning om at optage lån skal være truffet i kommunalbestyrelsen senest den 31. marts i det efterfølgende år, jf. § 2, stk. 3.

Det fremgår af et notat fra BDO Offentlig af 6. august 2020, at havnen i 2018-2020 havde finansieret anlægsarbejder på i alt ca. 99 mio. kr. af sin driftslikviditet – formentlig i en forventning om senere at kunne lånefinansiere disse udgifter. Heraf var 48,8 mio. kr. afholdt i 2020, og for disse udgifter havde havnen i august 2020 fortsat mulighed for låneadgang. For de ældre beløb, i alt ca. 52 mio. kr., var denne låneadgang imidlertid forspildt – fristen for at lånefinansiere 2019-udgifterne var udløbet den 31. marts 2020. Der blev to gange søgt om dispensation til at optage disse lån, og to gange meddelte Indenrigsministeriet afslag.

Fejlen betød, at havnens likviditet blev presset unødigt hårdt i en situation, hvor fremskaffelse af den nødvendige likviditet i forvejen var et påtrængende og vedvarende problem for havnens ledelse. Den forsømte låneadgang prægede således havnens situation i de følgende år og var en medvirkende faktor til den akutte likviditetskrise i januar 2022 (og de deraf følgende økonomiske problemer).

Frederikshavn Kommunes økonomiforvaltning opdagede ved sin kontrol i foråret/sommeren 2019 af Frederikshavn Havns regnskab for 2018 ikke, at havnen ikke havde udnyttet lånemuligheden for de anlægsudgifter, der var afholdt i årets løb. Dette havde ikke betydning for 2018, fordi fristen for at ansøge om lånet var udløbet den 31. marts 2019 – inden forvaltningen modtog havnens regnskab. Hvis økonomiforvaltningen havde opdaget fejlen ved sin kontrol af regnskabet for 2018, ville det kunne have forebygget, at den gentog sig i 2019.

Vi finder imidlertid, at Frederikshavn Kommunes økonomiforvaltning ikke kan kritiseres for, at den ikke tidligere, end det skete (i foråret/sommeren 2020), blev opmærksom på, at havnen ikke i 2018 havde udnyttet lånemuligheden. Havnens regnskab for 2018 var ikke forsynet med kritiske bemærkninger om havnens låntagning, og forvaltningen havde ikke adgang til oplysninger om sammensætningen af havnens langfristede gæld.

Der er heller ikke grundlag for at betegne det som en fejl (eller at kritisere), at forvaltningen først opdagede fejlen i regnskabet for 2019, efter at ansøgningsfristen for dette år var udløbet (den 31. marts 2020) –

allerede fordi forvaltningen først modtog regnskabet efter dette tidspunkt. Havnens direktion svarede i første omgang ikke præcist på kommunens spørgsmål om 2019-regnskabet, og det var først i forbindelse med personlige møder, hvor parterne gennemgik detaljerne i regnskab og budget, at kommunens daværende kommunaldirektør og daværende økonomidirektør blev – og med rimelighed kunne blive – opmærksomme på den skete fejl. Forvaltningen reagerede efter vores opfattelse korrekt ved på dette tidspunkt at anbefale bestyrelsen at styrke økonomifunktionen og at tilknytte BDO Offentlig, hvis medarbejdere havde den nødvendige viden og erfaring på det kommunale område.

7.4 Finansieringen af anlægsprojekterne – byggekreditter blev afløst af realkreditlån før færdiggørelsen

Frederikshavn Havns direktion besluttede i 2018 (hvilket blev godkendt den 6. april 2018 på et møde i havnens bestyrelse), at havnen til de igangværende anlægsprojekter skulle optage realkreditlån til indfrielse af de respektive byggekreditter, inden anlægsprojekterne var afsluttet. Dette skete angiveligt på råd fra Nordea (jf. den interne redegørelse fra havnens direktør til udvalgte bestyrelsesmedlemmer af 24. januar 2022) – eller fra Nordea og BDO (jf. referatet af bestyrelsesmødet den 18. februar 2022). Det kan konstateres, at medarbejdere fra BDO Frederikshavn og Nordea deltog på det – i denne sammenhæng afgørende – møde den 6. april 2018 i havnens bestyrelse, hvor problemstillingen blev drøftet. Det samme gentog sig ved beslutningerne den 27. september 2019 om finansieringen af bl.a. opførelsen af olieterminalen.

Nordea har i en skriftlig redegørelse oplyst, at banken anbefalede den valgte finansiering, fordi de budgetter og estimater for 2018-2027, som havnen havde udarbejdet, viste, at der var plads i havnens økonomi til at betale afdrag på lånene.

Ved at følge den fremgangsmåde, Nordea havde anbefalet, opnåede havnen her og nu sikkerhed for en fordelagtig rente på anlægslånene, men kom omvendt til at betale afdrag på disse lån med i alt mere end 165 mio. kr. i en periode, hvor havnen endnu ikke fik indtægter fra de projekter, der var under udførelse. Beslutningen herom er en kommerciel beslutning, som kun kan pådrage de implicerede et ansvar, hvis der foreligger helt særlige omstændigheder. Vi bemærker dog, at grundlaget for at træffe beslutningen ikke ses at være dokumenteret, herunder særligt de overvejelser, bestyrelsen måtte have gjort sig om betydningen for havnens likviditet.

Disse handlinger, der kan tidsfæstes til perioden mellem april 2018 og september 2019 (med enkelte senere omlægninger), indebar hver for sig en overtrædelse af lånebekendtgørelsens § 9, stk. 2, fordi et realkreditlån kun kan optages til dækning af anlægsudgifter, der faktisk er afholdt – ikke til udgifter, kommunen/havnen forventer at afholde på et senere tidspunkt.²⁰ For lånet til finansiering af olieterminalen gælder endvidere, at det blev optaget i strid med kalenderårsprincippet i lånebekendtgørelsens § 2, stk. 3, idet det blev optaget, inden udgifterne faktisk var afholdt, og dermed også af denne grund var ulovligt.

Betalingen af afdrag på anlægslånene lagde et yderligere pres på havnens likviditet. Sammen med den manglende udnyttelse af lånerammen for udgifter afholdt i 2018 og 2019 (jf. lige ovenfor) og de forhold, der er beskrevet nedenfor, forårsagede den førtidige konvertering af byggekreditter til realkreditlån med afdrag, at havnen reelt blev insolvent i januar 2022. Havnen var kun i stand til at fortsætte driften i kraft af henstand fra kreditorer, omlægning af sin gæld samt ekstraordinære (tilfældige) indtægter fra renteswaps på mere end 60 mio. kr. som følge af omlægningen af gælden i 2022. Dertil kom en omlægning af lån "tilbage" til byggekreditter, som også var med til at styrke likviditeten.

²⁰ Jf. lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 17 (tidligere nr. 18): "En kommunes adgang til i det enkelte regnskabsår at optage lån, jf. § 3, svarer til summen af følgende kommunale nettoudgifter: (...) Nr. 18: Udgiften til anlægsarbejder i kommunale havne og kommunale selvstyrehavne." Det samme følger af lånebekendtgørelsens § 2, stk. 3: "Ved opgørelse af låneadgangen efter stk. 1 i et regnskabsår medregnes alene de udgifter, som afholdes i det pågældende regnskabsår." (Vores understregninger).

Vi vurderer, at det ikke kan bebrejdes forvaltningen, at dens medarbejdere ikke opdagede, at havnen havde optaget lån i strid med lånebekendtgørelsen (eller de urealistiske forudsætninger for havnens budgetter), før det skete i januar 2022. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at forvaltningen i juni-august 2020 blev opmærksom på, at havnens direktion muligvis manglede overblik over havnens økonomi og erfaring med de regler, der er særlige for kommunal økonomiforvaltning. Forvaltningen reagerede på dette ved at tilråde, at havnen styrkede sin økonomifunktion og i øvrigt benyttede ekstern bistand fra BDO Offentlig, der havde de nødvendige kompetencer på området. Desuden skærpede kommunen kontrollen med havnen. Havneloven giver ikke en kommunalbestyrelse andre beføjelser over for en kommunal selvstyrehavn end disse i en situation som den foreliggende.

Hverken ansøgninger til kommunen om udvidelse af lånerammen eller havnens regnskaber for 2018-2020 viste, at havnens låntagning blev administreret på den måde, der er beskrevet her – dette blev først kendt for forvaltningens medarbejdere i januar 2022, hvor likvidetskrisen var blevet akut, og hvor der blev afholdt en række møder mellem forvaltningen, havnens ledelse og BDO Offentlig om havnens økonomi. Da forvaltningen ikke havde adgang til referater af bestyrelsens møder eller på anden vis detaljeret kendskab til sammensætningen af havnens låntagning, finder vi, at forvaltningen ikke kan bebrejdes manglende indgriben over for bestyrelsens beslutninger i denne relation.

7.5 Urealistiske budgetter og ambitiøse udviklingsplaner i 2018-2019

Flere af de personer, der har bidraget til denne undersøgelse, har forklaret, at det har været medvirkende til havnens økonomiske problemer, at havnens investeringsprogram var for ambitiøst, og at det byggede på budgetter, der i eftertidens klare lys må anses for at have været urealistiske. De afgørende beslutninger i havneudvidelsen har været:

- Den første beslutning om havneudvidelsen i 2013
- Godkendelsen af havneudvidelsen etape 2, 2016
- Beslutningerne i april 2018 om at godkende projekterne vedr. færdiggørelsen af etape 2, olieterminalen til Stena Oil og Orskov-projektet
- Godkendelse af øvrige anlægsprojekter 2019-2020

Det er imidlertid fælles for alle de nævnte, store anlægsprojekter, at havnens ledelse forud havde indhentet ekstern, sagkyndig rådgivning om fremgangsmåde og økonomi. Særligt vedrørende de store investeringer i 2018 i olieterminalen og det nye kaj anlæg til Orskov havde Deloitte foretaget et grundigt forarbejde, og der blev indhentet teknisk og juridisk rådgivning fra anerkendte specialister i forberedelsen af projekterne. Hvert enkelt anlægsprojekt har således været grundigt forberedt og – isoleret set – økonomisk fornuftigt. Det fremgår af forarbejderne til de enkelte projekter, at rådgiverne forventede, at havnens indtjening gennem de forskellige investeringer kunne bringes op på et niveau, hvor de nødvendige anlægslån kunne forrentes og afdrages.

Selv om det i dag står som en nærliggende mulighed, at der blev iværksat for mange anlægsprojekter på samme tid, finder vi, at de fejlvurderinger fra bestyrelsens side, der i givet fald er tale om, ikke kan pådrage dem et ansvar for tab i det efterfølgende forløb. Medlemmerne af bestyrelsen i en erhvervs virksomhed ifalder ikke erstatningsansvar, fordi deres kommercielle beslutninger ikke giver det forventede resultat – og virksomheden derved lider tab. Ansvar forudsætter, at de pågældende ledelsesmedlemmer har handlet uforsvarligt eller begået fejl i forbindelse med, at de traf de relevante beslutninger.

Det har som nævnt ovenfor været et væsentligt element i forløbet, om de udarbejdede budgetter gennemgående har været for optimistiske. Dette har været temaet i flere forklaringer, herunder i forklaringerne fra to personer, der har været tættest på budgetlægningen. Ikke mindst forklaringerne om budgettet for 2020

viser, at dette budget var alt for optimistisk i sine forventninger om fremgang i omsætningen og indtægter fra salg af arealer – og i øvrigt behæftet med væsentlige fejl, der sammen med den manglende realisme i sommeren 2020 gav kommunens økonomiforvaltning en alvorlig tvivl om, om der var styr på havnens økonomi. Det var også først efter 2020, hvor kommunen forlangte dette, at der blev udarbejdet egentlige 10-årige prognoser for udviklingen i havnens likviditet.

En opmærksom læser af havnens regnskaber for 2018 og 2019 kunne, jf. de forklaringer vi har modtaget, muligvis se, at havnens indtjening ikke var stor nok til at servicere gælden, hvilket burde have manet til forsigtighed. Bestyrelsen traf imidlertid sine beslutninger i de nævnte år ud fra budgetter, der viste, at der ville være en midlertidig krise omkring likviditeten, men at havnen på længere sigt ville overvinde denne krise, og at likviditeten ville blive positiv inden for få år. Det må som nævnt ovenfor antages, at disse budgetter gennemgående var for optimistiske, fordi der – meget kort sagt – på indtægts siden blev regnet med den mest gunstige udvikling i indtægtsgrundlaget, mens der på udgiftssiden blev regnet med, at udgifterne stort set ville være uforandrede.

Frederikshavn Kommunes økonomiforvaltning havde før foråret/sommeren 2020 ikke adgang til oplysninger, der kunne vise (eller indikere), at havnens budgetter ikke var realistiske, og har derfor ikke handlet ansvarspådragende eller kritisabelt i denne forbindelse.

7.6 Utilstrækkelig økonomistyring

Vi har ovenfor skitseret flere årsager til, at Frederikshavn Havn i januar 2022 reelt var insolvent. Hvor der ved årsskiftet 2021-2022 skulle være 52 mio. kr. i kassen, var der kun ca. 7 mio. kr., og havnen havde i januar 2022 vanskeligt ved at betale sine kreditorer, efterhånden som de forfaldt.

Efter de forklaringer, vi har modtaget, var det en medvirkende årsag til likviditetsproblemerne i januar 2022, at der gennem de tidligere år havde været en utilstrækkelig styring af økonomien i de forskellige anlægsprojekter, sådan at lån, der blev optaget til et bestemt anlægsprojekt, for en dels vedkommende blev brugt til at betale udgifter, herunder renter og afdrag, på ældre anlægsprojekter. Derved skubbede havnen en række udgifter foran sig, indtil det tidspunkt, hvor der ikke var flere nye projekter, der kunne give mulighed for at optage nye lån. Dette tidspunkt indtraf i løbet af 2021.

Virkingen blev konstateret ved årets udgang, hvor havnens regnskabschef i øvrigt valgte at forlade sin stilling. Det var derefter, at der i december 2021-januar 2022 for første gang kom et overblik over pengestrømmene i havnens økonomi, jf. også de afgivne forklaringer.

Havnens sammenblanding af økonomien i de forskellige anlægsprojekter, hvor lån til et bestemt anlægsprojekt blev anvendt til at betale rente og afdrag på gæld fra et andet anlægsprojekt, er udtryk for en utilstrækkelig styring af økonomien, og forholdet er formentlig tillige i strid med lånebekendtgørelsens § 9, stk. 2.

Det følger ganske vist af lånebekendtgørelsen, at provenu fra et anlægslån kan anvendes til andet end netop det anlægsarbejde, lånet er optaget til. Dette kunne tale for, at den fremgangsmåde, som havnens ledelse anvendte i denne sag, ikke er i strid med bekendtgørelsens regler. Forudsætningen for, at det er lovmedholdeligt at bruge provenuet fra et anlægslån til andet formål, må imidlertid være, at det pågældende anlægsarbejde, der gav låneadgangen, faktisk er blevet betalt. Dette var ikke situationen i Frederikshavn Havn, hvor den knappe likviditet tvang ledelsen til at tage fra nye projekter for at betale ubetalte regninger fra gamle projekter.

7.7 Udnyttede Frederikshavn Havn sine indtjeningsmuligheder udnyttet fuldt ud?

Flere af de personer, vi har interviewet, har peget på, at Frederikshavn Havn efter deres vurdering ikke har udnyttet sine indtjeningsmuligheder godt nok. Fx skulle flere lejere på havnen have fået lejekontrakter på meget fordelagtige vilkår. Vi har ikke i vores undersøgelse konstateret eller modtaget konkrete oplysninger om uregelmæssigheder, og der er ikke i havnens regnskaber kritiske bemærkninger fra revisionen om disse lejekontrakter.

7.8 Utilstrækkelig reaktion på likviditetskrisen i 2022

Alle de forhold, der er beskrevet ovenfor, vedrører beslutninger, der er truffet før 2022, og som førte frem til den akutte mangel på likviditet i januar 2022. Vores gennemgang viser, at det var en flerhed af beslutninger, der førte til likviditetskrisen. Likviditetskrisen i januar 2022 var et vendepunkt i havnens historie, da alle de grundlæggende problemer (groft sagt) kan tilskrives beslutninger, der er truffet, fejl, der er begået, og uforudsete hændelser, der er indtruffet, før dette tidspunkt.

Både havnens ledelse og kommunens økonomiforvaltning var i januar-februar 2022 orienteret om den opståede situation. Efter forklaringerne fra den daværende borgmester og kommunaldirektøren kan det lægges til grund, at også økonomiudvalgets medlemmer blev orienteret (i februar 2022). Frederikshavn Havns bestyrelse indhentede i den forbindelse råd fra både BDO Offentlig, Nordea og DLA Piper for at håndtere den opståede situation, og den rådgivning, bestyrelsen modtog, blev i det væsentlige delt med forvaltningen.

På denne baggrund vurderer vi, at havnens direktion og bestyrelse løste den akutte krise i foråret 2022 på en acceptabel måde – ved at følge den rådgivning, de modtog fra BDO Offentlig og Nordea, om bl.a. omlægning af lånene hos Nordea. Dette gav til og med en stor utilsigtet gevinst gennem indfrielsen af de tilknyttede swapaftaler, hvilket i virkeligheden gav havnen den nødvendige likviditet i 2022.²¹

Det underliggende, grundlæggende problem blev imidlertid ikke løst.

En gennemgang af referaterne af bestyrelsesmøderne i 2022 og 2023 år viser, at havnens bestyrelse har haft likviditetssituationen på dagsordenen på alle møder, og at bestyrelsen tog disse problemer særdeles alvorligt. Direktionen og bestyrelsen udarbejdede flere planer for at løse den grundlæggende mangel på likviditet, og de tog skridt til at føre disse planer ud i livet. Et notat fra DLA Piper af 10. juni 2022 indeholder seks forslag til at styrke havnens likviditet, hvoraf særligt to ville være effektive: Salg af fast ejendom og etablering af en større kassekredit. Det sidste krævede Indenrigsministeriets tilladelse, men ministeriet havde tilkendegivet, at det ikke var umuligt at opnå en dispensation.

Salget af arealer på havnen blev imidlertid bremset af kommunen i november 2022, hvor borgmesteren og kommunaldirektøren var afvisende over for havnens bestyrelses ønsker herom. Dette skete – jf. forklaringer fra politikerne – med opbakning fra politikere, der repræsenterede et flertal i byrådet. Kommunens forvaltning udarbejdede en oversigt over de øvrige muligheder, der var for at tilføre havnen likviditet, men havnens bestyrelse vurderede, at de muligheder, forvaltningen pegede på, ikke var tilstrækkelige til at sikre havnen det nødvendige beredskab.

Også forløbet i august-september 2023, hvor havnebestyrelsen ansøgte om bl.a. tilladelse til salg af arealer på havnen, endte uden beslutninger om salg af fast ejendom. Havnens ansøgning om tilladelse til at ansøge om etablering af en stor kassekredit (sikring af kapitalberedskabet) og om tilladelse til at indgå i

²¹ Vi har noteret, at omlægningen af lån skete uden kommunalbestyrelsens godkendelse, hvilket må betegnes som en formel fejl.

forhandlinger og aftaler om salg af fast ejendom (samt salg af et mindre areal) blev behandlet på økonomiudvalgets møde den 8. september 2023 og på byrådets møde den 20. september 2023, hvor ansøgningen blev afslået. Der blev i øvrigt ikke taget initiativ til at finde andre løsninger, idet de eksterne bestyrelsesmedlemmer derefter valgte at træde tilbage.

Den manglende reaktion på likviditetskrisen i januar 2022, førte til sidst – sammen med ikke mindst byggeriet af olieterminalen og Covid 19-nedlukningen – til sammenbruddet i havnens økonomi.

Det var i første række havnens direktion og bestyrelse, der havde ansvaret for at sikre, at havnen kunne disponere over den nødvendige likviditet. Bestyrelsen mente imidlertid, at den var havnet i en blindgyde, fordi alle de fremsatte løsningsforslag krævede byrådets godkendelse (eller tilladelse fra ministeriet), og fordi den ikke selv kunne pege på andre løsningsmuligheder. Bestyrelsen oplyste forvaltningen om havnens behov for en solid likviditetsreserve både i 2022 og i 2023, men fik ikke den ønskede opbakning til at gennemføre forslagene til sikring af likviditetsberedskabet, som den foreslog

Man kan mene, at bestyrelsen mere entydigt til forvaltningen og til det politiske niveau burde have kommunikeret, at den vurderede, at havnens økonomi var i en kritisk forfatning, hvis der ikke blev taget grundlæggende fat på likviditetsproblemet. Midt i de alvorlige problemer, havnen stod i, fremstillede bestyrelsen udtil havnens økonomi (i dagspressen, i orienteringer til byrådet mv.) som god og sund. Ikke mindst direktionens og bestyrelsens kommunikation om årsregnskabet for 2022 kan have medvirket til at sløre det reelle billede, og helt frem til august 2023 kommunikerede havnens bestyrelsesformand og direktør, at havnen ikke havde et akut behov for likviditet, men behov for et beredskab til at sikre sin fremtidige drift.

Bestyrelsen udarbejdede heller ikke på noget tidspunkt i 2022 en formel ansøgning til byrådet om godkendelse af planerne om salg af faste ejendomme. En sådan ansøgning blev først udarbejdet i maj 2023, og den blev i juni-august 2023 drøftet med borgmesteren.

Selv om de oplysninger, havnen gav om de økonomiske forhold, undertiden var indbyrdes modstridende, kan det konstateres, at Frederikshavn Kommunes økonomiforvaltning i løbet af 2022 og begyndelsen af 2023 havde fået så mange oplysninger om havnens økonomi, at det måtte stå klart, at havnen havde behov for et større likviditetsberedskab. Havnens bestyrelse indstillede til borgmesteren og kommunaldirektøren at kommunen skulle medvirke til at styrke havnens likviditet, og det samme gjorde kommunens økonomichef, der senest i et notat den 2. august 2023 til kommunaldirektøren anbefalede, at kommunen burde bakke op om bestyrelsens ønske om et styrket likviditetsberedskab.

De konkrete forslag, som bestyrelsen fremsatte i 2022 og 2023, var navnlig baseret på salg af arealer på havnen. Det var og er en politisk beslutning, om Frederikshavn Kommune skulle sælge dele af havnearealet, og vi kan ikke kritisere den daværende borgmester eller andre medlemmer af byrådet for at have den politiske holdning, at kommunen ikke skal sælge ud af sin ejendomsportefølje, endsize karakterisere denne som juridisk ansvarspådragende.

Afvisningen af bestyrelsens forslag førte efter vores opfattelse ikke til, at forvaltningen fik en egentlig handlepligt i forhold til havnens problemer. Hverken borgmesteren, kommunaldirektøren eller økonomidirektøren eller økonomichefen har begået fejl eller forsømmelser, der giver anledning til at overveje, om de derved har pådraget sig et retligt ansvar over for Frederikshavn Kommune.

Pligten til at sikre havnens økonomi påhvilede Frederikshavn Havns bestyrelse. Denne havde fået rådgivning om en række muligheder for at håndtere havnens problemer på andre måder end ved salg af fast ejendom, herunder notatet fra kommunens forvaltning fra november 2022. Havnens bestyrelse kunne herunder have valgt at overdrage havnen til kommunen, hvis den ikke så andre udveje. Man kan måske mene, at det havde været formålstjenligt, at Frederikshavn Kommune (i første omgang ved borgmesteren og

kommunaldirektøren) allerede i 2022 havde håndteret problemstillingen sådan, at der blev taget konkrete skridt til – eventuelt sammen med eksterne rådgivere – at samarbejde med havnebestyrelsen om mulige løsninger, der var politisk acceptable. I sidste instans kunne bestyrelsen – som det skete i december 2022 og i september 2023 – vælge at træde tilbage, hvis medlemmerne mente, at de i den givne situation ikke kunne gøre mere for at løse havnens problemer, når der ikke var opbakning fra ejeren til de fremsatte løsningsforslag. Der er imidlertid som nævnt ikke grundlag for juridisk kritik af forvaltningens handlinger i denne relation.

Spørgsmålet om en eventuel handlepligt for borgmesteren og forvaltningen er efter det, der er oplyst til os, omfattet af den klage, der er indgivet til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen har ikke p.t. (februar 2025) truffet afgørelse i sagen.

7.9 Dårligt samarbejde og dårlig kommunikation mellem havnen og kommunen 2022 - 2023

Det må antages, at den manglende adækvate reaktion på Frederikshavn Havns problemer for en dels vedkommende skyldes, at samarbejdet mellem havnen og Frederikshavn Kommune var dårligt, fra i hvert fald vinteren 2021-2022 og frem til de eksterne medlemmer af havnen bestyrelse i september 2023 valgte at udtræde af bestyrelsen.

Det falder uden for rammerne af vores undersøgelse at foretage vurderinger af de retlige spørgsmål, som havnens bestyrelse og Frederikshavn Kommune var uenige om i 2022 og 2023. Vi finder dog anledning til at bemærke, at kommunen som ejer af en selvstyrehavn utvivlsomt havde ret til at forlange så mange oplysninger om havnens virksomhed, at forvaltningen var i stand til at give økonomiudvalget og byrådet en retvisende orientering om de ansøgninger og regnskaber mv., som kommunalbestyrelsen skulle behandle. Forvaltningen har således efter kommunestyrelsesloven pligt til at oplyse de sager, som kommunalbestyrelsen skal behandle, på denne måde. Dette omfatter oplysninger om fx de budgetter, som kommunalbestyrelsen skal tage stilling til. Når udviklingen i et konkret byggeprojekt har betydning for et budget, har forvaltningen ret og pligt til at søge oplysninger om dette projekt, selv om den derved får tilsendt fortrolige oplysninger. Dette er i overensstemmelse med forarbejderne til havneloven. Opstår der tvist mellem havnens ledelse og kommunen om, hvorvidt en oplysning er "nødvendig" eller ikke, tilkommer det kommunen som ejer af havnen at træffe beslutning om dette spørgsmål.

Vi vurderer også, at forvaltningen havde ret til at udbede sig disse oplysninger skriftligt. Hensynet til beskyttelse af havnens forretningshemmeligheder kan ikke begrunde noget andet, og det vil ikke give havnen en bedre retsstilling, hvis forvaltningen var henvist til at få de ønskede oplysninger mundtligt. I dette tilfælde vil der efter offentlighedslovens § 13 være pligt til at udarbejde et notat, der kan være genstand for offentlighed i samme omfang som en skriftlig redegørelse.

I øvrigt er der i offentlighedsloven hjemmel til at undtage oplysninger, som en kommunalt ejet virksomhed giver til kommunen, fra adgangen til aktindsigt. Det er korrekt, som havnebestyrelsen har anført, at videregivelse af en redegørelse til kommunen bevirker, at der ikke længere er tale om et "internt" dokument, men dette giver ikke offentligheden adgang til oplysninger om "(...) drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes", jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2. Dermed ville fortrolige, kommercielle oplysninger om fx aftalerne med Stena Line og Stena Oil med en meget høj grad af sikkerhed kunne undtages fra aktindsigt. Der er heller ikke adgang til aktindsigt i oplysninger om "det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed", jf. § 33, nr. 3. Denne bestemmelse omfatter også fx oplysninger om verserende voldgiftssager. Dette stemmer i øvrigt med den rådgivning, havnebestyrelsen i juni og august 2023 fik fra advokatfirmaerne Viltoft og Accura.

Det forhold, at en af havnens kunder havde givet udtryk for, at det var væsentligt for dem, at oplysninger om interne forhold ikke blev genstand for aktindsigt, kan ikke tillægges betydning over for offentlighedslovens bestemmelser. Hensynet til evt. børsfølsomme oplysninger måtte i givet fald varetages efter markedsmissbrugsforordningen, jf. dennes regler om videregivelse af fortrolige oplysninger og om oprettelse og førelse af insiderlister.

Endelig vurderer vi, at de medlemmer af havnebestyrelsen, der samtidig var medlemmer af byrådet, havde ret til at holde forvaltningen passende orienteret om havnens forhold, når dette skete med respekt for havnens behov for at kunne beskytte sine kommercielle interesser. Havneloven indeholder ikke regler herom, men resultatet følger af princippet i selskabslovens § 132 (medlemmer af bestyrelsen må ikke "uberettiget" videregive oplysninger til "udenforstående"). Det har været omtvistet, om de enkelte bestyrelsesmedlemmer i et kapitalselskab har ret til at orientere deres "bagland", så længe dette ikke skader selskabets interesser,²² men dette omfatter ikke orientering til (ene)ejeren af selskabet, der i denne sammenhæng ikke er en "udenforstående". Dette stemmer i øvrigt med reglen i havnebestyrelsens forretningsorden § 12,2, der direkte anviste, at de to byrådsmedlemmer i havnebestyrelsen havde pligt til at rapportere om havnens forhold til byrådet (og at de var underlagt instruktionsbeføjelse fra kommunen).²³

Hverken forvaltningslovens regler om videregivelse af fortrolige oplysninger eller straffelovens regler om tavshedspligt kan føre til noget andet resultat. I modsat fald ville der også opstå en uhensigtsmæssig og ulogisk retsstilling, hvis ejeren af en virksomhed (havnen) ikke havde adgang til alle vigtige oplysninger om driften. Ejerens ret til information indskrænker ikke bestyrelsens kompetence til at træffe selvstændige beslutninger om driften.

Det er på denne baggrund vores opfattelse, at havnens bestyrelse ikke havde ret til – således som det skete – at nægte at besvare (saglige) spørgsmål fra forvaltningen på skrift, og at flertallet i bestyrelsen ikke – således som det skete – havde ret til at pålægge de to medlemmer af bestyrelsen, der samtidig var medlemmer af byrådet, en ubetinget tavshedspligt om alle forhold i bestyrelsen – herunder centrale oplysninger om havnens økonomi. Bestyrelsens uforsonlige holdning kom i 2022 og 2023 til at fungere som en hindring for etableringen af et tillidsfuldt samarbejde mellem bestyrelsen og kommunen, hvor særligt kommunaldirektøren var meget fast i sin kommunikation med havnen. Konflikten førte til frugtesløse diskussioner om navnlig procesmæssige spørgsmål mellem bestyrelsen og kommunaldirektøren, hvor kræfterne med fordel kunne være anvendt på at løse havnens likviditetsproblemer.

Det kan imidlertid konstateres, at bestyrelsen i de nævnte spørgsmål havde indhentet råd fra eksterne rådgivere, der tilsyneladende efterlod bestyrelsen med en anden forståelse af retsreglerne end den, vi har givet udtryk for her. Bestyrelsens flertal mente derfor, at de handlede retmæssigt inden for det mandat, havneloven havde betroet dem. På denne baggrund – og da de pågældende bestyrelsesmedlemmer ikke har deltaget i undersøgelsen – finder vi det betænkeligt at kritisere bestyrelsen, henholdsvis dennes flertal, for at indtage de standpunkter, den gjorde.

Dette ændrer ikke på, at det må betegnes som usædvanligt, at havnens direktion og flertallet i havnens bestyrelse i årene 2022 og 2023 ikke loyalt samarbejdede med kommunen om den kontrol, som kommunens

²² Se Betænkning nr. 1498/2008 om modernisering af selskabsretten s. 333 ff.

²³ Jf. "Rapport fra udvalget vedrørende de 3 styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber" udgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i 2006, Social- og Indenrigsministeriets rapport: "Bedre styringsmuligheder i forsyningssektorerne" (2016) og KL's håndbog "Udpeget af kommunen" (2001), som behandler spørgsmål om instruktionsbeføjelse og tavshedspligt mv. i relation til netop havnebestyrelser i selvstyre- havne. Se afsnit 10.1. Bestyrelsesmedlemmer i et kommunalt ejet aktieselskab er ikke underlagt instruktionsbeføjelse fra kommunen, og har ikke pligt til at rapportere til kommunen om selskabets forhold. Om de har ret til det, afhænger af reglerne om tavshedspligt, se Rikke Søgaard Berth: Kommunale aktieselskaber (2021) s. 161.

embedsmænd forsøgte at gennemføre. Der er talrige eksempler på, hvorledes spørgsmål fra kommunen enten blev besvaret halvt eller blev ignoreret i længere perioder. Dette må antages at have bidraget til det dårlige samarbejdsclima mellem parterne.²⁴

Det er således efter vores erfaringer usædvanligt, at bestyrelsen i en virksomhed indlader sig i en konflikt af denne karakter med ejeren af virksomheden, og det er efter vores opfattelse uhensigtsmæssigt, at der ikke er taget højde for en sådan situation i havneloven. Var den samme situation opstået i et kapitalselskab, ville ejeren med kort varsel have mulighed for at udskifte både direktionen og bestyrelsen – og ville utvivlsomt have udnyttet denne mulighed. En sådan mulighed havde kommunen ikke.

7.10 Covid-19 krisen og byggeriet af olieterminalen

Covid-19 krisen i 2020 og 2021 medførte et betydeligt indtægtstab for Frederikshavn Havn, der forstærkede de problemer med likviditeten, som de ovenfor nævnte forhold havde udløst. Krisen var en medvirkende årsag til den akutte mangel på likviditet i januar 2022.

Som det er beskrevet flere steder i denne sammenfatning, var det byggeriet af olieterminalen, der var den afgørende og udløsende faktor for havnens aktuelle krise. Anlægget var budgetteret til en pris af ca. 160 mio. kr. og planlagt til aflevering i 2020. Der var ved afleveringen i november 2023 brugt mere end 465 mio. kr. på byggeriet.

Det er naturligt at overveje, om dette forløb kunne være forhindret ved bedre projekt- og økonomistyring i denne periode. Vores undersøgelse har imidlertid ikke frembragt sådanne oplysninger, som giver os grundlag for med den sikkerhed, som måtte kræves, at fastslå, at direktionen eller medlemmerne af de skiftende bestyrelser har begået fejl eller udvist sådanne forsømmelser i forbindelse med planlægning, aftaleindgåelse eller byggestyring, at det kan pådrage dem et ansvar. Der har medvirket rådgivere ved alle dele af projektet, og der kan ikke påvises konkrete forhold i byggeprocessen, som havnens direktion eller bestyrelse svarer for, der har haft direkte betydning for forsinkelsen og den store overskridelse af budgettet. Vi bemærker, at det falder uden for denne undersøgelses rammer at foretage en fuldstændig gennemgang af projektet vedr. byggeriet af olieterminalen, der er genstand for en omfattende voldgiftssag.

Vi har noteret, at aftalerne mellem Frederikshavn Havn og Stena Oil er udformet således, at havnen ikke opnår fuldstændig dækning i den fremtidige leje for de meromkostninger, der er løbet på den forventede entreprisesum. Dermed er der ikke i denne aftale taget højde for en så voldsom overskridelse af budgettet, som der her er tale om. Aftalen mellem havnen og Stena Oil er også indgået under medvirken af rådgivere, og mekanismerne i aftalen om den fremtidige lejefastsættelse er ikke usædvanlige i aftaler af denne karakter. Som det er anført ovenfor, udløser det ikke i sig selv et ansvar, at en forretningsmæssig disposition viser sig at give virksomheden et tab, og dette finder vi er tilfældet også i denne sag.

7.11 Overdragelsen af havnen til kommunen i 2024

Kommissoriet for vores undersøgelse omfatter perioden frem til april 2024, dvs. også den periode, hvor den bestyrelse, som tiltrådte i november 2023, havde det overordnede ansvar for Frederikshavn Havn.

²⁴ En yderligere konflikt mellem parterne udsprang af spørgsmålet om, hvorvidt havnens bestyrelse havde kompetence til at sælge arealer på havnen. Det fremgår af kommunestyrelseslovens § 32, stk. 1, at det er borgmesteren eller viceborgmesteren, der i forening med en anden kan underskrive dokumenter vedrørende kommunens køb og salg af fast ejendom. Reglen er en legitimationsregel, der ikke afgør, hvem der har kompetencen til at indgå en aftale på kommunens vegne. Kommunalbestyrelsen kan i havnens bestyrelsesvedtægt fastlægge, hvorvidt kommunalbestyrelsen forudgående skal godkende større investeringsplaner, køb og salg af havnens fast ejendom etc., jf. Niklas Korsgaard Christensen, Havneloven s. 81 f.

Den nyvalgte bestyrelse forsøgte i perioden december 2023 til april 2024 at finde løsninger på dels havnens øjeblikkelige udfordringer, dels de mere grundlæggende problemer ved driften af havnen som selvstyrehavn. Dette omfattede bl.a. sonderinger med kunder på havnen om investeringer. Den nye bestyrelse indledte herunder realitetsforhandlinger med Stena-koncernen om evt. medejerskab af havnen. Bestyrelsen og den nye direktion nåede efter relativt kort tid frem til, at det ikke var forsvarligt at fortsætte driften som selvstyrehavn. De nåede denne konklusion uden at afprøve alle de muligheder for at skaffe likviditet, som den tidligere bestyrelse havde arbejdet med.

Om det var en nødvendig og rigtig beslutning at overdrage den kommunale selvstyrehavn til Frederikshavn Kommune, således at havnen blev en kommunal havn, på det tidspunkt, hvor dette skete, beror efter vores opfattelse på vurderinger, som i første række er af politisk karakter, og en besvarelse af dette spørgsmål falder derfor som udgangspunkt uden for kommissoriet for vores undersøgelse. Det falder imidlertid inden for kommissoriet at vurdere, om havnens bestyrelse ved den beslutning, som den traf, handlede på et forsvarligt oplysningsgrundlag og inden for rammerne af det skøn, som tilkom den ved forretningsmæssige beslutninger.

Efter at være blevet valgt i november 2023 indledte den nye bestyrelse en tæt dialog med Frederikshavn Kommunes politiske og administrative ledelse, og der blev udarbejdet et opdateret økonomisk beslutningsgrundlag i form af et revideret budget for 2024. Dette budget var på en række punkter helt anderledes end det budget, den tidligere bestyrelse havde godkendt før årsskiftet, fordi det byggede på andre og mere pessimistiske forventninger og forudsætninger. En af ændringerne var, at byggekreditten vedr. olieterminalen i budgettet var konverteret til et anlægslån i 2024, hvilket medførte en aktuel pligt til at betale afdrag på dette lån – med en forværret likviditet til følge. Det ændrede budget var en medvirkende faktor til, at bestyrelsen senere anbefalede, at kommunen overtog havnen.

Vi har ikke grundlag for at kritisere, at budgettet blev ændret, som det skete. Der foreligger ingen oplysninger, der indikerer, at budgettet var et bestillingsarbejde, der skulle understøtte en usaglig beslutning om overdragelsen af havnen til kommunen. Tværtimod peger de impliceredes forklaringer på, at budgettet var den nye bestyrelses saglige bud på et realistisk billede af havnens situation.

I forståelse med kommunens ledelse afsøgte den nye bestyrelse mulighederne for at tiltrække investortpartnere, hvilket imidlertid – bl.a. på grund af de tidsmæssige begrænsninger, som bestyrelsen fandt sig underlagt – viste sig ikke at være muligt. Herefter indstillede bestyrelsen i april 2024, at Frederikshavn Havn overgik til en være en kommunal havn, hvilket kommunalbestyrelsen tiltrådte den 15. maj 2024.

Det er på den anførte baggrund vores opfattelse, at Frederikshavn Havns bestyrelse, da den indstillede til Frederikshavn Kommune, at Frederikshavn Havn skulle overgå til at være en kommunal havn, handlede på et forsvarligt grundlag. Denne vurdering støttes af det regnskab, der efterfølgende blev udarbejdet for 2023, og som viste et helt anderledes dystert billede af havnens økonomi end tidligere regnskaber. Vi har endvidere intet grundlag for at mene, at bestyrelsen ved sin indstilling varetog eller søgte at varetage uvedkommende interesser, dvs. andre end dem, som den mente tjente Frederikshavn Havn bedst.

Der er således ikke grundlag for at antage, at den nyvalgte bestyrelse, der traf denne beslutning, har udvist forsømmelighed.

De samme betragtninger gør sig gældende for medlemmerne af byrådet og kommunens forvaltning, der efter alt foreliggende traf beslutningen om overdragelsen af havnen på et sagligt grundlag. I den forbindelse bemærker vi, at havneloven ikke regulerer den situation, at en kommune beslutter sig for at omdanne en selvstyrehavn til en kommunal havn. Havnelovens § 9, stk. 16, fastsætter, at kommunen skal overtage en selvstyrehavn, når den i 5 på hinanden følgende år har haft et negativt driftsresultat. Denne bestemmelse

kan dog ikke læses sådan, at kommunen i andre tilfælde er afskåret fra at ændre havnens organisationsform.

8. Orienteringen af Frederikshavn Kommune – forvaltningen og det politiske niveau

8.1 Hvorledes er forvaltningen og byrådet blevet informeret om havnens forhold?

Som det er beskrevet ovenfor, er der tilgået informationer til forvaltningen på følgende måder:

- Forvaltningen har fået informationer om havnens økonomi gennem forberedelsen af de anmodninger om udvidelse af havnens låneramme, økonomiudvalget og byrådet gennem perioden skulle tage stilling til, og hvor der i hver enkelt sag fra havnens side er udarbejdet en ansøgning. Dertil kommer havnens årsregnskaber og budgetter. En oversigt over disse sager er vist nedenfor i dette afsnit.
- Borgmesteren og kommunaldirektøren er blevet informeret skriftligt om havnens økonomiske situation, og der har været en lang række uformelle ejermøder med havnens bestyrelsesformand og direktør. I flere tilfælde har også kommunens økonomichef deltaget i møder med havnens direktion. Der foreligger en omfattende e-mailkorrespondance om disse møder, og der er i flere tilfælde også referater af møderne.
- Endelig har forvaltningen ved flere lejligheder, der er beskrevet ovenfor, i årene 2020-2024 stillet skriftlige spørgsmål om havnens økonomi til havnens direktør/regnskabschef.

Forvaltningen har orienteret det politiske niveau (byrådet, økonomiudvalget og gruppeformændene) på følgende måder:

- Ved den årlige godkendelse i økonomiudvalget og i byrådet af havnens årsregnskab og budgettet for det kommende år
- Ved ansøgninger fra havnens ledelse i konkrete sager, herunder godkendelsen af de forskellige ansøgninger om optagelse af lån, der er behandlet i økonomiudvalget og i byrådet
- Ved et årligt uformelt "temamøde" med deltagelse af havnens bestyrelsesformand og direktør
- Borgmesteren og kommunaldirektøren har ved flere lejligheder delt informationer om havnens forhold med gruppeformændene i byrådet på uformelle møder i denne kreds
- Desuden har borgmesteren ved enkelte lejligheder ekstraordinært (uden en konkret sag til beslutning) orienteret økonomiudvalget om havnens forhold

8.2 Forvaltningens kendskab til havnens situation

Vores undersøgelse har vist, at der – bortset fra den oprindelige beslutning om havneudvidelsen i 2013-2014 – navnlig er fire tidspunkter, der har været afgørende for udviklingen i havnens økonomi. Det er tiden omkring følgende datoer:

- 24. april 2019, hvor byrådet godkendte havnens ansøgning om forøgelse af lånerammen med i alt 450 mio. kr. til færdiggørelsen af etape 2, olieterminalen og Orskov-projektet
- Januar 2022, hvor havnens likviditetskrise var akut
- November 2022, hvor borgmesteren sammen med et politisk flertal i byrådet afviste salget af tre arealer på havnen
- September 2023, hvor der igen var en akut mangel på likviditet, og hvor byrådet afslog ansøgningen om at styrke likviditetsberedskabet, hvorefter de fire eksterne medlemmer af bestyrelsen valgte at gå af

8.3 Beslutningerne i april 2019

På baggrund af de forklaringer, vi har modtaget, kan det lægges til grund, at medarbejderne i kommunens økonomiforvaltning første gang blev opmærksomme på, at havnen kunne være i økonomiske problemer, i april 2020. Dette skete i forbindelse med godkendelsen af årsregnskabet for 2019. Det var eller burde være kendt for alle aktører, at havneudvidelsen i sig selv var et økonomisk set risikabelt projekt, men indtil dette tidspunkt havde der ikke været advarsler om alvorlige problemer i de ansøgninger, regnskaber eller budgetter, havnen havde sendt til kommunen.

I april 2020 var de grundlæggende beslutninger, der senere har tyngt havnens økonomi, truffet. Det centrale tidspunkt er i denne forbindelse den 24. april 2019, hvor byrådet på baggrund af en ansøgning fra havnen, dateret 2. april 2019, godkendte iværksættelsen af byggeriet af olieterminalen og det nye kaj anlæg til Orskov Yard. Noget forenklet sagt forekommer denne dato at være "point of no return" for havnen, idet langt de fleste efterfølgende beslutninger i havnens direktion og bestyrelse har været nødvendige følger af iværksættelsen af havneudvidelsen etape 1 og 2 og de nævnte projekter.

Vi vurderer, at de oplysninger om de nye projekter, som forvaltningen modtog med ansøgningen den 2. april 2019, og som var suppleret med vurderinger fra Deloitte, for så vidt var korrekte og fyldestgørende. Hverken havnebestyrelsen, forvaltningen eller det politiske niveau havde i april 2019 adgang til oplysninger, der viste, at det ville være uforsvarligt at iværksætte de foreslåede anlægsprojekter.

Det var først i tiden efter den 24. april 2019, at de fejl og udefra kommende omstændigheder, der er beskrevet ovenfor i dette afsnit, og som væltede de budgetter, der lå bag beslutningerne, indtraf. Havnens bestyrelse havde ganske vist begået en grundlæggende fejl i 2018 (beslutningen om at indfri byggekreditter før tiden og erstatte dem med realkreditlån), men forvaltningen og det politiske niveau kendte ikke til denne beslutning i april 2019, og havnens direktion og bestyrelse havde ikke på dette tidspunkt kendskab til beslutningens uheldige konsekvenser. Hverken havnens ledelse, forvaltningen eller byrådet kunne i sagens natur forudse Covid 19-krisen, der manifesterede sig i marts 2020. Ingen af parterne havde i april 2019 kendskab til, at havnen i 2019 og 2020 havde overskredet (eller ville overskride) fristen for at ansøge om udvidelse af låneadgangen med 52 mio. kr. Ingen af parterne kunne dengang forudse, at byggeriet af olieterminalen ville blive forsinket og meget dyrere end budgetteret.

Beslutningerne i tiden før 2020 forekommer således i det store og hele at være truffet på et forsvarligt grundlag – og med viden hos alle parter om, at hele projektet omkring havneudvidelsen grundlæggende var behæftet med risici.

8.4 Likviditetskrisen i januar 2022

Efter afgivne forklaringer, der støttes af vores gennemgang af parternes kommunikation, vurderer vi, at forvaltningen frem til januar 2022 ikke havde informationer om, at der var alvorlige (grundlæggende) problemer i havnens økonomi. Forvaltningen havde i april 2020 konstateret fejl i havnens regnskab og budgetter, og den fejlagtigt manglende lånoptagelse blev opdaget. Forvaltningen havde på den baggrund anvist, at havnens ledelse burde styrke sin økonomifunktion og benytte BDO Offentlig som rådgiver. Forvaltningen havde desuden bedt om at modtage 10-årige prognoser for udviklingen i havnens likviditet, og det fik den, uden at disse prognoser viste tegn på, at havnen var ved at løbe tør for likvider. Embedsmændene i kommunen havde derfor føje til at tro, at havnens ledelse håndterede de problemer, som forløbet i 2020 havde afsløret, på forsvarlig vis.

De oplysninger, som kommunen modtog i forbindelse med de to ansøgninger om lånoptagelse, som byrådet godkendte i 2021 (den 24. marts 2021 og den 22. september 2021), indeholdt ikke oplysninger, der gav den anledning til at tro andet. Havnens regnskaber for 2018 - 2020 var i øvrigt revideret uden nogen

bemærkninger fra BDO Frederikshavn. De uformelle, årlige møder mellem havnens ledelse og byrådet indeholdt ingen røde lamper (og heller ingen gule). Dette forklarer både og embedsmændene.

I januar 2022 fik forvaltningen kendskab til, at havnen var i en alvorlig likviditetskrise, som truede den fortsatte drift. Denne (fortrolige) oplysning delte forvaltningen med økonomiudvalget i februar 2022. I den følgende tid var der en tæt kontakt mellem havnens direktion/bestyrelse og forvaltningen, der blev orienteret om bestyrelsens bestræbelser på at skaffe det nødvendige likviditetsberedskab. Efter de forklaringer, der er afgivet herom, blev kredsen af gruppeformænd holdt orienteret om udviklingen. Det kan konstateres, at økonomiudvalget i forbindelse med godkendelsen af havnens årsregnskab for 2021 blev orienteret om likviditetsproblemerne på havnen, bl.a. ved notatet af 13. juni 2022 fra havnens direktør.

Der er ikke noget, der tyder på, at forvaltningen i denne fase holdt oplysninger tilbage for byrådet i forbindelse med godkendelsen af havnens regnskaber mv. Der blev dog ikke givet detaljerede orienteringer til det samlede byråd om havnens økonomiske problemer, og de ansøgninger om godkendelse af lånoptagelse, som byrådet behandlede, indeholdt heller ikke en sådan information.

8.5 Frederikshavn Havns forslag om salg af arealer i efteråret 2022

Havnens direktion og bestyrelse søgte i efteråret 2022 bl.a. den løsning, at tre arealer på havnen kunne sælges for i alt ca. 82 mio. kr., hvilket kunne medvirke til at sikre likviditeten. Planen blev afvist af borgmesteren, som henviste bestyrelsen til at udarbejde en formel ansøgning, hvis salgene skulle behandles i byrådet. Efter de forklaringer, som den daværende borgmester og en række øvrige medlemmer af byrådet har afgivet, var der i byrådet på tværs af partierne en opfattelse af, at salg af kommunal ejendom var en forkert løsning. Borgmesterens egen afvisning af planerne om at sælge jord blev efter hendes forklaring afstemt med kredsen af gruppeformænd, der var enige i at afvise et salg (medmindre dette var den eneste mulige løsning).

Det har været problematiseret, at forvaltningen ikke videregav de henvendelser og oplysninger, den fik fra Frederikshavn Havns bestyrelse gennem efteråret 2022, om de påtænkte salg.

Vores gennemgang af parternes korrespondance viser, at det gennem hele 2022 var klart for forvaltningen, at havnens problemer med likviditeten ikke var løst. Økonomiudvalget og byrådet blev orienteret herom i november 2022, så det må kunne lægges til grund, at problemstillingen også var kendt for politikerne. Havnens bestyrelsesformand og direktør udsendte imidlertid blandede signaler om alvoren i den økonomiske situation, og der kom ikke en formel ansøgning fra havnen om godkendelse af tiltag til forbedring af likviditeten i 2022, så politikerne fik ikke lejlighed til at tage stilling til problemstillingen. En sådan ansøgning blev først udarbejdet 19. maj 2023 og ved havnens bestyrelsesformands notat af 14. august 2023 til byrådet.

Problemet synes i denne fase at have været, at bestyrelsen indadtil (med rette) tillagde problemerne med den manglende likviditet meget stor betydning og anså behovet for en løsning for at være meget presserende – men når direktionen og bestyrelsen orienterede forvaltningen om situationen, blev havnens problemer tonet ned og beskrevet sådan, at der var tale om en forbigående mangel på likviditet, eller om et behov for at have et større beredskab – eller lignende. Udadtil var der aldrig tale om "liv eller død". Dette var fx tilfældet i forbindelse med havnens bestyrelsesformands afgang i december 2022, der indadtil blev forklaret med frustration over forvaltningens modstand mod planerne om salg af arealer – samtidig med at Lars Karlsson udadtil (på et møde med borgmesteren i december 2022) gav udtryk for, at kommunen kunne have tillid til, at havnen var en god og sund forretning.

På denne baggrund finder vi ikke grundlag for at fastslå, at Frederikshavn kommunes økonomiforvaltning har tilbageholdt oplysninger for byrådet, eller forsømt at handle på de oplysninger om havnens situation, som den modtog i forbindelse med ønsket fra havnens bestyrelse om at sælge 3 arealer for ca. 82 mio. kr. i efteråret 2022.

8.6 Havnens ansøgning om styrket likviditetsberedskab i 2023

Det samme forhold med tvetydig kommunikation gjorde sig gældende i forbindelse med godkendelsen af årsregnskabet for 2022, som havnens bestyrelsesformand og direktør i maj 2023 udadtil præsenterede sådan, at havnens økonomi var endog særdeles god. Det var dette budskab, Frederikshavn Havn kommunikerede i mediernes, og det var det samme budskab, forvaltningen og byrådet modtog i forbindelse med godkendelsen af 2022-regnskabet.

Desuden udarbejdede havnen et budget for 2023, der viste, at havnen forventede et overskud på driften og en fornuftig likviditet. Dertil kom, at den nye revisor, Deloitte, ikke fremsatte udtrykkelige advarsler eller forbehold i sin påtegning på regnskabet for 2022 (selv om det fremgår af revisionspåtegningen, at færdiggørelsen af olieterminalen er "essentiell" for havnens økonomiske situation).

Omtrent samtidig med nyheden i maj 2023 om havnens store overskud ansøgte havnens bestyrelse den 19. maj 2023 Frederikshavn Kommune om adgang til at styrke havnens likviditetsberedskab med 50 mio. kr., bl.a. gennem salg af arealer. En løsning, som bestyrelsen vidste ville møde politisk modstand, og som også i september 2023 blev forkastet af både økonomiudvalget og byrådet.

Der er ikke tvivl om, at forvaltningen havde forstået, at havnen var i økonomiske problemer, men når embedsmændene spurgte ind til forudsætningerne for de optimistiske budgetter, ville havnens direktion og bestyrelsens flertal gennem hele 2022 og 2023 ikke svare på spørgsmålene. De ville holde møder og give mundtlige svar, men efter de forklaringer, som repræsentanter for Frederikshavn Kommune har afgivet herom, var det forvaltningens opfattelse, at de ikke fik fyldestgørende og klare svar på denne måde.

Vi vurderer, at denne uklarhed i direktionens og bestyrelsens kommunikation, der fortsatte helt frem til november 2023, hvor en ny bestyrelse trådte til, skabte tvivl hos forvaltningen (borgmesteren, kommunaldirektøren og kommunens økonomer) om omfanget af og alvoren i havnens økonomiske krise. Der findes flere skriftlige redegørelser i form af uformelle orienteringer, mødereferater og notater fra havnens direktør og bestyrelsesformand til kommunen, der indeholder præcise og detaljerede gennemgange af årsagerne til havnens likviditetsproblemer. Dette gælder fx for bestyrelsesformandens notat til byrådet af 14. august 2023, men notatets konklusion var ikke, at det var afgørende vigtigt for havnens drift at skaffe yderligere likviditet her og nu. I konklusionen hedder det i stedet, at havnen har brug for et stærkt likviditetsberedskab "for at kunne udvikle havnen i de kommende år". Dette signalerer ikke, at havnen var i akutte problemer. Årsrapporterne i havnens regnskaber for 2021 og 2022 indeholdt heller ikke udtrykkelige advarsler om et kommende økonomisk sammenbrud.

Virkeligheden var imidlertid, at havnen i september 2023 ikke havde likviditet til at betale sine kreditorer ved forfaldstid.

Vi vurderer sammenfattende, at borgmesteren, kommunaldirektøren og økonomiforvaltningen havde et godt kendskab til havnens økonomi gennem 2022 og 2023, men at det ikke stod klart for dem, hvor alvorlig havnens situation var, før december 2023, hvor den nye bestyrelsesformand orienterede det samlede byråd.

8.7 Forvaltningens pligt til at orientere byrådsmedlemmerne

Som det fremgår ovenfor, blev økonomiudvalget og byrådet informeret om havnens situation ved behandlingen af de sager, hvor byrådet skulle træffe beslutninger (navnlig godkendelser af yderligere lånoptagelse og godkendelse af årsregnskaber). Desuden blev kredsen af gruppeformænd efter det, der er oplyst over for os, orienteret mere intensivt i 2022 og 2023, hvor forvaltningen havde et øget fokus på at følge med i havnens økonomi.

Spørgsmålet er herefter, om forvaltningen (herunder borgmesteren) i videre omfang, end det skete, havde pligt til at informere økonomiudvalget og det samlede byråd om den løbende dialog med havnens ledelse gennem 2022 og 2023, herunder notaterne fra havnens ledelse og rådgivere om mulige løsninger på likviditetsproblemerne mv. Det fremgår af afgivne forklaringer (og af Rapporten fra Venstres byrådsgruppe), at i hvert fald dele af byrådet har følt sig sat uden for indflydelse på havnens forhold på grund af manglende information fra forvaltningens (borgmesterens) side, og at de muligvis ville have stemt anderledes, hvis de havde haft det fulde billede.

Den daværende borgmester har forklaret, at kredsen af gruppeformænd efter hendes opfattelse er det rette forum at informere og konsultere om aktuelle emner, når det ikke skal træffes formelle beslutninger i fx økonomiudvalget eller byrådet. Alle partier er repræsenteret til gruppeformandsmøder, og der er givet information om havnens situation med en forventning om, at gruppeformændene derefter deler informationen med gruppemedlemmer.

Kommunestyrelsesloven indeholder ikke regler om, hvorvidt og hvor meget borgmesteren har pligt til at informere byrådet om sager, der ikke aktuelt er til behandling i et udvalg eller det samlede byråd.

Spørgsmålet om informationspligt og om byrådsmedlemmernes ret til at forlange oplysninger om aktuelle forhold i kommunen, er behandlet bl.a. i Betænkning nr. 894/1980 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v.²⁵ Om borgmesterens pligt til at orientere økonomiudvalget hedder det (s. 47 med vores understregning):

Økonomiudvalgets særlige myndighedsområde med navnlig dets tværgående tilsyns- og koordineringsbeføjelser, også i forhold til de øvrige udvalg, bringer nogle forskelle frem, også for så vidt angår formandens opgaver. I forbindelse med en konkret sag har indenrigsministeriet således udtalt, at det efter indenrigsministeriets opfattelse må følge af bestemmelsen i styrelseslovens § 18, stk. 2, 1. pkt. (hvorefter økonomiudvalget skal have indseende med de finansielle og forvaltningsmæssige forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder), at der påhviler en (amts)borgmester som formand for økonomiudvalget en pligt til at holde udvalget underrettet om forhold, som kan sikre udvalgets indseende, herunder om undersøgende skridt, som han har iværksat på udvalgets vegne. Indenrigsministeriet udtalte samtidig, at der efter indenrigsministeriets opfattelse måtte tilkomme (amts)borgmesteren i dennes egenskab af formand for økonomiudvalget en almindelig adgang til at iværksætte undersøgelser inden for (amts)kommunens område med henblik på oplysning eller forberedelse af sager vedrørende (amts)kommunens økonomiske eller administrative forhold.

Efter kommunestyrelsesloven er det udgangspunktet, at det er en forudsætning for kommunalbestyrelsens og de øvrige kommunalpolitiske organers udnyttelse af styringsmulighederne, at medlemmerne får oplysninger om det arbejde, som foregår i de øvrige dele af den kommunale forvaltning. Medlemmerne har fx ret til sagsindsigt (lovens § 9) og til at stille spørgsmål om alle sager, der vedrører kommunen.²⁶ Desuden kan det være aftalt, at byrådet skal orienteres om bestemte typer af sager. Omfanget af denne informationspligt er ikke nærmere bestemt, men må i almindelighed være begrænset til væsentlig, relevant information.²⁷

I betænkningen hedder det videre om medlemmernes ret til at modtage information (s. 170):

[Styrelseslovens §§ 22 og 23] er af stor betydning for fastlæggelsen af relationerne mellem de kommunalpolitiske organer, navnlig kommunalbestyrelse og udvalg. Disse bestemmelser giver

²⁵ Betænkning nr. 894/1980 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. (Betænkning fra det af indenrigsministeren den 17. august 1978 nedsatte udvalg om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v.).

²⁶ Jf. betænkning nr. 1425/2003 om indsigt i den kommunale administration, s. 143 f.

²⁷ Jf. betænkningen s. 170.

imidlertid tillige i høj grad de enkelte medlemmer (og mindretal) visse rettigheder i henseende til blandt andet informationer. (...)

Den enkelte politiker vil ofte have et meget begrænset kendskab til sager, der ikke hører til området for det eller de udvalg, han er medlem af. Hvis politikeren er medlem af en gruppe, som har repræsentanter i alle udvalg, vil han ofte gennem gruppens drøftelser blive bekendt med de mere betydende sager fra de øvrige udvalgs områder. For dem, som er medlem af mindre grupper, eller som er eneste valgte fra en liste, kan det imidlertid være svært at følge de øvrige udvalgs arbejde. Selv i sager, som passerer kommunalbestyrelsen, kan det måske undertiden føles som en mangel, at ikke alle grupper har kendt sagens eksistens på et tidligere tidspunkt. I kommunalbestyrelsen vil sagen jo i reglen være ledsaget af en udvalgsindstilling, der som oftest bliver fulgt. De enkelte medlemmer, og måske særligt medlemmer af mindretalsgrupper, kan derfor føle, at deres muligheder for at øve indflydelse på et passende tidligt tidspunkt, f.eks. gennem anvendelse af styrelseslovens bestemmelser om ret til at indbringe ethvert spørgsmål om udvalgenes virksomhed for kommunalbestyrelsen (§ 22), fortabes i praksis. Adgangen til informationer er en nødvendig forudsætning for, at kommunalbestyrelsens opgave som kommunens overordnede, styrende organ kan løses (...). Dette gælder imidlertid også i forhold til de enkelte medlemmer. (...) Det enkelte medlem har [imidlertid] ikke krav på at få indhentet og forelagt oplysninger, medmindre der er tale om nødvendige oplysninger.

Det er herefter drøftet i betænkningen, om denne retstilstand burde ændres:

Det »rigtige« informationsniveau, som muliggør en politisk styring uden at politikerne overbelastes eller forvaltningens effektivitet anfægtes, lader sig således efter udvalgets opfattelse ikke fastlægge generelt. Det må nok nødvendigvis have karakter af et (politisk) forlig mellem det optimale og det mulige, og vil være præget af den enkelte kommunes forhold (størrelse, politiske magtfordeling, administrationens opbygning og bemanning, lokale traditioner), og det enkelte sagsområdes beskaffenhed (generelle sager/enkeltsager, betydende sager/mindre betydende sager). (...) I dette spørgsmål vil det således i udpræget grad - uanset love og andre forskrifter - være kommunalpolitikere i den enkelte kommune, som bestemmer egne arbejdsvilkår.

På denne baggrund vurderer vi, at der ikke er retligt grundlag for at fastslå, at borgmesteren og/eller forvaltningen har begået fejl ved ikke i højere grad at have informeret økonomiudvalget eller de enkelte medlemmer af byrådet. Borgmesteren og/eller kommunaldirektøren havde således ikke en retlig pligt til at videregive alle de henvendelser og redegørelser, som de i 2022 og 2023 modtog fra havnens direktion og bestyrelse, til alle medlemmer af byrådet. Dette gælder også for de redegørelser, der var stilet til "Byrådet". Det var borgmesteren, der under ansvar over for byrådet havde kompetencen til at vurdere, hvilke oplysninger de enkelte byrådsmedlemmer skulle modtage uden for den egentlige sagsbehandling.

Det kan ikke afvises, at borgmesteren (og kommunaldirektøren) i efteråret 2022 med fordel kunne have inddraget det samlede byråd i overvejelserne om sikring af et større likviditetsberedskab. Der er således flere politikere, der har forklaret, at de havde ønsket et højere informationsniveau. Som det fremgår, er der imidlertid ikke i denne sammenhæng handlet ansvarspådragende eller kritisabelt fra forvaltningens side.

9. Eventuelle kritisable forhold udvist af et eller flere byrådsmedlemmer eller en borgmester

Det er som beskrevet ovenfor i afsnit 8.7 vores opfattelse, at de beslutninger om havnens forhold, borgmesteren traf efter sonderinger med gruppeformændene i 2022 og 2023, har karakter af politiske beslutninger, der ikke kan påkalde sig juridisk kritik.

Der er ikke grundlag for at antage, at borgmesteren har pådraget sig et retligt ansvar for manglende indgriben i havnens forhold, sml. kommunestyrelseslovens § 50 c, eller for at have forsømt en pligt til at informere byrådet i videre omfang, end det skete.

Der har været rettet kritik mod de medlemmer af havnens bestyrelse, der var valgt blandt byrådets medlemmer, for eventuel overtrædelse af den tavshedspligt, der påhviler medlemmerne af en havnebestyrelse. Som beskrevet ovenfor finder vi ikke grundlag for at kritisere dem for deres handlinger som medlemmer af havnebestyrelsen. De havde efter gældende regler ret til at orientere kommunens ledelse om havnens forhold, når de ikke derved tilsidesatte havnens interesser, og der er derfor ikke grundlag for at fastslå, at de skulle have brudt deres tavshedspligt som bestyrelsesmedlemmer.

For så vidt angår kommunens overtagelse af havnen i maj 2024 bemærker vi:

Det har været fremført, at kommunen ikke havde hjemmel til at overtage havnen, fordi havnen ikke i de seneste 5 år havde underskud, sml. havnelovens § 9, stk. 16. Som vi har konkluderet ovenfor i afsnit 7.12, giver bestemmelsen kommunen pligt til at overtage havnen i det nævnte tilfælde, men loven kan ikke læses således, at kommunen ikke i andre tilfælde har ret til dette. Der er således ikke grundlag for at kritisere hverken havnebestyrelsen eller borgmesteren for at mangle hjemmel for beslutningen om at overdrage havnen til kommunen.

Vi vurderer, at borgmesteren ikke har givet byrådet forkerte oplysninger i forbindelse med behandlingen af sagen. Dette gælder særligt borgmesterens oplysning til byrådet om, at kommunen ikke havde retlig mulighed for at yde et lån eller give et tilskud til havnen, sådan at den aktuelle likviditetskrise kunne afværges. Der er her tale om et juridisk spørgsmål, der ikke er afgjort i lovgivningen eller i praksis, men havneloven må mest nærliggende læses sådan, at kommunen ikke lovligt kan yde tilskud til en kommunal selvstyrehavne uden for de tilfælde, der er nævnt i havnelovens § 9, stk. 16.²⁸ Dette stemmer med de almindelige regler i forhold til kommunalt ejede aktieselskaber.²⁹ Skulle muligheden være til stede, vil et kommunalt tilskud til havnen kræve ministeriets godkendelse, og denne kan næppe opnås, hvis tilskuddet i realiteten vedrører flere års drift af havnen.

Dertil kommer, at et kommunalt tilskud til selvstyrehavnen med overvejende sandsynlighed vil være i strid med EU-regler om statsstøtte (der også omfatter kommunal støtte), idet det forudsættes, at Frederikshavn Havn er i en konkurrencesituation med andre havne inden for EU med hensyn til færgetrafik, gods mv., sådan at kommunal støtte til havnen kan siges at påvirke samhandlen i EU.³⁰ På denne baggrund vurderer vi, at borgmesterens oplysning om, at et direkte tilskud til havnen ville være ulovligt, ikke kan karakteriseres som forkert.

Samlet har vi således ikke fundet kritisable forhold udvist af et eller flere byrådsmedlemmer eller borgmesteren.

²⁸ Dette fremgår af et brev af 16. marts 2023 fra transportministeren til den daværende borgmester (j.nr. 2023-291), idet borgmesteren havde stillet ministeren spørgsmålet om muligheden for at foretage et ekstraordinært kapitalindskud til havnen, hvis dispensationsansøgningen fra september 2022 blev afslået.

²⁹ Jf. Rikke Søgaard Berth: Kommunale aktieselskaber (2021) s. 181 ff.

³⁰ EU-reglerne om statsstøtte findes i TEUF artikel 107, stk. 1, se Britt Vonger: Kommunerne og statsstøtteregelejerne – en praktisk guide (2017) s. 56 ff. Tilskud til en selvstyrehavn kræver i givet fald tilladelse fra EU-Kommissionen.