

29 OKT. 1992

1. Københavns Amtsråd
Blegdamsvej 27
2100 København Ø

1. k.

1992/1079/015-1

hb

2. Justitsministeriet
3. Økonomisk Afdeling

1.

I skrivelse af 20. august 1992 med bilag (j.nr. 1-44-31/20-87) underrettede Københavns Amtskommune Indenrigsministeriet om den situation, der er opstået for amtskommunen som følge af betalingsstandsningen i Hafnia Holding A/S.

Amtskommunen henviste herved til, at amtskommunen den 18. februar 1992 optog et udenlandslån på 85 mio. DM, overvejende til afløsning af et udlandslån på 72 mio. DM, svarende til 280 mio. kr., der forfalder den 27. november 1992. For den mellemliggende periode blev de 72 mio. DM anbragt i Hafnia Holding A/S.

I skrivelse af 21. august 1992 anmodede Indenrigsministeriet Københavns Amtsråd om oplysning om,

- "1) hvilke retningslinier der i amtskommunen er fastsat for placering af amtskommunens midler,
- 2) hvornår beslutningen om anbringelsen af de 72 mio. DM i Hafnia Holding A/S er truffet,
- 3) hvem der har truffet beslutningen om anbringelsen,
- 4) på hvilket grundlag beslutningen om anbringelsen er truffet, herunder om forholdet til § 44 i styrelsesloven har været inddraget af beslutningstagerne eller rådgiverne (administrationen/revisionen),
- 5) hvorvidt amtskommunen midlertidigt har anbragt andre midler i aktieselskaber."

Under henvisning til bestemmelsen i § 3, stk. 2, i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 496 af 30. juni 1989 om kommuner-

nes låntagning og meddelelse af garantier mv. anmodede Indenrigsministeriet endvidere om oplysning om, hvordan lånet på 85 mio. DM, der blev optaget den 18. februar 1992, indgår i amtskommunens adgang til at optage refinansieringslån.

Endelig anmodede Indenrigsministeriet om oplysning om, hvordan amtskommunen agtede at forholde sig med hensyn til det lån, der forfalder den 27. november 1992.

Med skrivelse af 10. september 1992 fremsendte Københavns Amtskommune til orientering 3 redegørelser udarbejdet af advokat Jesper Lett, idet det oplystes, at redegørelserne ville blive behandlet på amtsrådets møde den 16. september 1992. Redegørelserne vedrørte henholdsvis "styrelseslovens § 44 og amtets interne regler vedrørende midlertidig anbringelse af overskudslikviditet", "den organisatoriske opbygning af økonomisk sekretariat m.v. alene i relation til låneoptagelse og anbringelse af overskudslikviditet" og "hændelsesforløbet i forbindelse med placeringen af ca. 72,3 mio. DM i Hafnia Holding A/S, nu under betalingsstandsning".

I skrivelse af 22. september 1992 til Indenrigsministeriet har amtsrådet meddelt, at ministeriets henvendelse blev behandlet på amtsrådets møde den 16. september 1992. På mødet vedtog amtsrådet enstemmigt følgende indstilling fra økonomiudvalget om:

"at amtsrådet opfordrer justitsministeren til at anmode en dommer om at gennemføre en undersøgelse efter bestemmelsen i retsplejelovens § 21 a af hændelsesforløbet indtil betalingsstandsningen i Hafnia Holding A/S den 19. august 1992, og

at amtsrådet - såfremt justitsministeren ikke følger denne opfordring - iværksætter en "advokatundersøgelse" af forløbet ved en advokat, der ikke tidligere har udført arbejde for Københavns amt."

Amtsrådet har samtidig med forbehold af, at en yderligere undersøgelse eventuelt bidrager med nye oplysninger, besvaret Indenrigsministeriets spørgsmål således:

"a) Vedrørende de retningslinier, der i amtskommunen er fastsat

for placering af amtskommunens midler henvises til advokat Jesper Letts redegørelse af 9. september 1992 vedrørende styrelseslovens § 44 og amtets interne regler vedrørende midlertidig anbringelse af overskudslikviditet, siderne 9-12. I redegørelsen gennemgås amtskommunens kasse- og regnskabsregulativ samt de af økonomiudvalget fastsatte supplerende retningslinier for midlertidig anbringelse af overskudslikviditet.

- b) Med hensyn til tidspunktet for beslutningen om anbringelse af de 72 mill. D-Mark i Hafnia Holding A/S henvises til advokat Jesper Letts redegørelse af 9. september 1992 vedrørende hændelsesforløbet, side 14 og side 15.
- c) Til spørgsmålet om, hvem der har truffet beslutningen om anbringelsen, henvises til advokat Jesper Letts redegørelse af 9. september 1992 vedrørende hændelsesforløbet, side 12.
- d) Om grundlaget for beslutningen om anbringelsen, herunder om forholdet til styrelseslovens § 44, henvises til samme redegørelse siderne 6-18, der indeholder en fremstilling af de forklaringer, der er afgivet om hændelsesforløbet fra indhentning af tilbud om udlån til perioden umiddelbart efter, at beløbet var placeret, hvilket skete den 18. februar 1992 i henhold til den aftale, der var indgået den 29. januar 1992.
- e) Til spørgsmålet, hvorvidt amtskommunen midlertidigt har anbragt andre midler i aktieselskaber, kan oplyses, at dette ikke er tilfældet.
- f) Vedrørende forholdet til Indenrigsministeriets lånebekendtgørelse kan oplyses, at Københavns amt i 1992 samlet skulle afdrage ca. 726 mill. kr., at amtet har optaget nye lån for ca. 632 mill. kr., og at amtet dermed netto afdrager knap 94 mill. kr. eller lidt mere end de foreskrevne 0,15% af skattegrundlaget.
- g) Desuden anmoder Indenrigsministeriet om oplysning om, hvordan amtskommunen agter at forholde sig med hensyn til det lån, der forfalder den 27. november 1992. Hertil kan oplyses, at amtet i forbindelse med beslutningen om budgettet for 1993, der finder sted i amtsrådet den 30. september 1992, vil vurdere de likviditetsproblemer, der vil følge af betalingen."

Af advokat Jesper Letts redegørelse vedrørende styrelseslovens § 44 og amtets interne regler vedrørende midlertidig anbringelse af overskudslikviditet, side 8-12, fremgår bl.a. følgende:

"Selvom § 44 ikke kan anses for udtømmende med hensyn til, hvorledes samtlige kommunens kontante midler skal anbringes, og selvom Indenrigsministeriet i svaret til folketingets kommunaludvalg taler om placering på "kapitalmarkedet, herunder pengeinstitutter", er jeg dog af den opfattelse, at bestemmelsen må

anses for udtømmende med hensyn til anbringelsen af midlertidig likviditetsreserve. Dette støtter jeg på ordlyden i § 44 sammenholdt med forarbejderne til § 44, hvor det anføres, at bestemmelsen indeholder forskrifter til sikring af en betryggende forvaltning af penge og pengeeffekter, og at bestemmelsen stort set er af samme indhold som gældende love og vedtægter.

I den tidligere lovgivning og forarbejderne hertil, samt normalvedtægter, har alene været nævnt anbringelse i pengeinstitutter, postkonto eller efter reglerne for anbringelsen for umyndiges midler. Uanset at Hafnia Holding A/S (nu under betalingsstandsning) fuldtud ejede Hafnia Erhvervsbank A/S og Hafnia Kapitalbank A/S, og uanset at udlånet blev ændret til Hafnia Holding A/S alene for at opnå en større sikkerhed, da dette selskab havde en væsentlig større egenkapital end Hafnia Erhvervsbank A/S og Hafnia Kapitalbank A/S, og uanset at Hafnia måtte anses for en finansiell koncern, der i vid udstrækning konkurrerede på kapitalmarkedet med pengeinstitutterne og pengeinstitutternes finansielle koncerner, og uanset at Hafnia Holding A/S ved placeringen af det kortvarige lån måtte anses for velkonsolideret med en skønnet egenkapital på 4 mia. kr., og uanset at en række pengeinstitutter i første halvdel af dette århundrede måtte lukke på grund af økonomiske vanskeligheder, og uanset at en række pengeinstitutter også i de seneste år har måttet overtages for at undgå betalingsstandsning, og at C & G Banken den 17. maj 1988 gik konkurs på trods af Nationalbankens tilsagn om ubegrænset likviditetsstøtte, således at placeringen i Hafnia Holding A/S på mange punkter kan sammenlignes med en placering i et pengeinstitut, er jeg dog således af den opfattelse, at det kortvarige udlån til Hafnia Holding A/S ikke er i overensstemmelse med styrelseslovens § 44. Det skal i øvrigt bemærkes, at indskyderfonden, der er stiftet i henhold til lov nr. 850 af 23. december 1987 i henhold til lovens § 3, alene dækker med indtil kr. 250.000 pr. indskyder. Fonden dækker i henhold til lovens § 3 navnenoterede indskud i pengeinstitutter, herunder filialer af udenlandske pengeinstitutter og visse kreditinstitutter. Fonden dækker ikke indskyderne i Hafnia Holding A/S.

...
For så vidt angår amtets egne retningslinier for anbringelse af overskudslikviditet, har amtsrådet godkendt et kasse- og regnskabsregulativ, der for så vidt angår anbringelse af kontante midler senest er revideret i 1982. Det fremgår af kasse- og regnskabsregulativets pkt. 7.4., at

"Midler der ikke af hensyn til de daglige forretninger skal foreligge kontant, skal indsættes i pengeinstitut, postgirokonto, eller anbringes i sådanne obligationer i hvilke umyndiges midler kan anbringes."

Økonomiudvalget kan efter kasse- og regnskabsregulativet vælge at foretage anden anbringelsesform, idet økonomiudvalget herved skal påse, at anbringelsen af amtskommunens midler sker med henblik på opnåelse af den størst mulige renteindtjening og med betryggende sikkerhed. Økonomiudvalget kan naturligvis ikke træffe beslutninger, der er i strid med styrelseslovens § 44.

Amtets kasse- og regnskabsregulativ er for så vidt angår anbringelse af likvide midler i værdipapirer, affattet lidt snævrere

end styrelseslovens § 44. I øvrigt ligger formuleringen tæt op af lovreglen. Det må nok anses for tvivlsomt om kasse- og regnskabsregulativet ville udelukke en placering i Hafnia Holding A/S, hvis dette var muligt efter styrelseslovens § 44.

Da amtets kasse- og regnskabsregulativ pkt. 7.4, ligger indenfor rammerne af styrelseslovens § 44, mener jeg ikke, der kan rejses kritik imod amtets kasse- og regnskabsregulativ pkt. 7.4. Da placeringen i Hafnia Holding A/S efter min opfattelse ligger udenfor styrelseslovens § 44, ligger den efter min opfattelse også udenfor amtets kasse- og regnskabsregulativ.

...

For så vidt angår de af økonomiudvalget fastlagte nærmere retningslinier for udlån af kontante midler, ligger disse retningslinier indenfor både styrelseslovens § 44 og amtets kasse- og regnskabsregulativ. Reglerne er fastlagt efter nøje overvejelser og har vist sig at give amtet den forventede bedre renteindtægt. De af økonomiudvalget fastlagte retningslinier, er efter min opfattelse hensigtsmæssige, og der er efter min opfattelse ikke grundlag for, at kritisere de fastlagte retningslinier.

Udlånet til Hafnia Holding A/S ligger udenfor de af økonomiudvalget fastlagte retningslinier. Et udlån til en af de to Hafnia-banker ville også ligge udenfor disse retningslinier."

Af advokat Jesper Letts redegørelse vedrørende hændelsesforløbet i forbindelse med placeringen af ca. 72,3 mio. D-mark i Hafnia Holding A/S, nu under betalingsstandsning, side 12-15, fremgår bl.a. følgende:

"Amtsdirektør Bo Smith har oplyst, at han efter den første samtale havde en anden samtale med vicekontorchef Frobenius, og han erindrer at have fået oplyst, at revisionen havde undersøgt egenkapitalen i "banken", og at revisionen havde foreslået en placering af pengene i Hafnia Holding, der havde en egenkapital på 4 mia. kroner. Herefter accepterede han dispositionen, idet han jo vidste, at Gudme Raaschou var rådgiver på opgaven, og at revisionen havde sagt god for dispositionen.

Amtsdirektør Bo Smith har videre forklaret, at da hverken spørgsmålet om placeringens forenelighed med styrelsesloven eller amtets egne regler var blevet rejst overfor ham, gik han ud fra, at placeringen var i overensstemmelse med reglerne. Det var ikke faldet ham ind, at det kunne være et relevant spørgsmål at stille.

....

Vicekontorchef Frobenius har oplyst, at Gudme Raaschou vendte tilbage, og meddelte at det var muligt at placere pengene i holdingselskabet, hvorefter hun bekræftede, at aftalen med Hafnia Holding kunne indgås. Hun gik ud fra, at såfremt Gudme Raaschou havde ment, at der var problemer med at låne pengene til Holding, ville de have meddelt hende dette. Gudme Raaschou, der var rådgiver for amtet, havde ikke haft nogen bemærkninger til pla-

ceringen i Holding, hvorfor hun følte sig bekræftet i, at dispositionen var forsvarlig og i overensstemmelse med reglerne. Hun er sikker på, at hun ikke på noget tidspunkt har drøftet med Gudme Raaschou, om amtet lovligt kunne placere pengene i holdingselskabet. Hun har ikke fået nogen opringning fra Gudme Raaschou.

Hun erindrer, at hun på et tidspunkt med overassistent Kim Larsen har drøftet spørgsmålet om placeringens lovlighed, men hun erindrer ikke hvornår denne drøftelse fandt sted.

Overassistent Kim Larsen har forklaret, at han fra samtaler dengang med vicekontorchef Frobenius har fået opfattelsen af, at det var revisionen, der havde anbefalet en anbringelse i Hafnia Holding A/S.

Den 30. januar 1992, bekræftede Gudme Raaschou aftalen med Hafnia Holding A/S. Beløbet skulle betales til Hafnia Holding A/S den 18. februar 1992, samtidig med at det nye lån blev udbetalt.

Kontorchef Carl Johan Rasmussen har oplyst, at han et par dage efter at beslutningen om placeringen i Hafnia Holding var truffet blev orienteret om sagen, herunder at revisoren havde foreslået den valgte løsning, og at Gudme Raaschou ingen indvendinger havde haft til beslutningen og derfor ekspederede sagen.

Viceamtsdirektør Anton Koch-Nielsen har oplyst, at da han i begyndelsen af februar (inden den 10. februar) hørte om placeringen i Hafnia Holding henvendte han sig til amtsdirektør Bo Smith, og meddelte, at han var af den opfattelse, at en placering i Hafnia Holding ville være i strid med styrelseslovens § 44.

Amtsdirektør Bo Smith har oplyst, at han erindrer, at der var delte meninger mellem viceamtsdirektør Koch-Nielsen og økonomerne om lovligheden af at anbringe midlerne i Hafnia Holding.

Amtsdirektør Bo Smith forespurgte økonomerne om amtet kunne komme ud af engagementet og fik det svar, at det kunne amtet ikke. Han blev ikke gjort opmærksom på, at lånet ikke var udbetalt til Hafnia Holding A/S endnu. Dette skete den 18. februar 1992."

Med senere skrivelse af 13. oktober 1992 har amtskommunen fremsendt kopi af amtsborgmesterens indledende bemærkninger ved forelæggelsen af Hafnia-sagen på amtsrådsmødet den 16. september 1992. Af amtsborgmesterens bemærkninger fremgår bl.a. følgende:

"Det må altså konstateres, at den konkrete disposition er i strid med styrelsesloven, ligesom den ikke er i overensstemmelse med amtets interne regler.

Det fremgår af redegørelsen, at forholdet til lovgivning og regler blev overvejet i amtets forvaltning efter at placeringen var besluttet. Selv om dette spørgsmål ikke blev analyseret til bunds, handlede forvaltningen ud fra en antagelse om, at place-

ringen var i overensstemmelse med reglerne. Med Jesper Letts redegørelse er det nu klart, at dette ikke var tilfældet.

For administrationen var det et centralt spørgsmål, hvilken sikkerhed og forrentning, der kunne opnås for amtets penge. Når pengene blev placeret i Hafnia Holding og ikke som først foreslået i den langt mindre Hafnia Bank, var det netop for at give den maximale sikkerhed for udlånet. Det fremgår af redegørelsen, at en tidsbegrænset placering i en virksomhed med den egenkapital, Hafnia Holding på det tidspunkt havde, ikke kan kritiseres ud fra et sikkerhedsmæssigt hensyn.

.....

Beslutningen om placeringen i Hafnia er truffet på administrativt niveau. Da Amtsrådets medlemmer først den 19. august 1992 bliver orienteret om sagen, kan der alene af denne grund ikke blive tale om at drage Amtsrådets medlemmer til ansvar.

Jeg har i et brev til Amtsrådets medlemmer redegjort for, hvornår og under hvilke omstændigheder jeg første gang blev orienteret. Den orientering, jeg fik i juni måned drejede sig om sikkerheden for amtets udlån, medens spørgsmålet om forholdet til styrelsesloven og amtets interne regler først blev nævnt i forbindelse med formandsmeddelelsen til Økonomiudvalget den 19. august 1992.

Efter min mening giver adv. Jesper Letts redegørelser en god fremstilling af det faktiske hændelsesforløb ved placeringen. Fra flere sider er der imidlertid stillet krav om yderligere undersøgelser enten i form af en dommerundersøgelse eller en advokatundersøgelse forestået af en advokat, der ikke har haft sager for Københavns Amt. Et sådant ønske må naturligvis efterkommes, selv om der må næres store betænkeligheder ved varigheden af en dommerundersøgelse, der kan vare fra 1-2 år, medens en advokatundersøgelse kunne gennemføres i løbet af et par måneder."

I skrivelse af 7. oktober 1992 har Københavns Amtskommune under henvisning til litra g i amtsrådets skrivelse af 22. september 1992 meddelt, at amtsrådet på sit møde den 30. september 1992 vedtog at løse de likviditetsproblemer, der vil opstå, såfremt Hafnia Holding A/S ikke rettidigt tilbagebetaler de ca. 280 mio. kr., der er placeret i selskabet, efter følgende retningslinier:

- "a. det afdrag på udlandslån, der forfalder i november 1992, betales af amtets kassebeholdning, og
- b. amtet trækker i de 14 enkelte dage i 1992 og 1992, hvor amtets kassebeholdning herefter ville være negativ, det fornødne beløb på en kassekredit hos amtets sædvanlige bankforbindelse, idet der med banken træffes aftale om, at maksimum for denne kreditmulighed øges fra 200 mill. kr. til 300 mill. kr."

Amtskommunen har i sin skrivelse henvist til, at trækket på kassekreditten vil ske i overensstemmelse med bestemmelsen i § 6, stk. 4, i Indenrigsministeriets bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier mv.

I skrivelse af 20. oktober 1992 har Justitsministeriet meddelt Københavns Amtsråd, at ministeriet ikke har fundet, at der i en sag af den foreliggende karakter er grundlag for at nedsætte en undersøgelsesret efter retsplejelovens § 21 a til belysning af Københavns Amts placering af midler i Hafnia Holding A/S.

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

Det tilsyn, som Indenrigsministeriet fører med Københavns Amtskommune, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger. Tilsynet omfatter således ikke spørgsmål om, hvorvidt kommunens dispositioner har været rimelige eller hensigtsmæssige.

Efter § 44 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 483 af 21. juni 1991) skal midler, som ikke af hensyn til de daglige forretninger skal foreligge kontant, indsættes i pengeinstitut eller på postgirokonto eller anbringes i sådanne obligationer eller investeringsbeviser, i hvilke fondes midler kan anbringes.

Bestemmelsen i § 44 svarer med enkelte ændringer til bestemmelsen i Kommunallovskommissionens lovudkast, jf. betænkning nr. 420/1966, hvor § 44 (stk. 1) var affattet således:

"Midler som ikke af hensyn til de daglige forretninger skal foreligge kontant, skal indsættes i bank, sparekasse, på postkonto eller anbringes i sådanne effekter, i hvilke umyndiges midler kan anbringes."

Under Folketingets behandling af lovforslaget, der var affattet i overensstemmelse med Kommunallovskommissionens betænkningssud-

kast, blev bestemmelsen i § 44 ændret, således at kontante midler udover at indsættes i bank, sparekasse og postkonto, alene kunne anbringes i sådanne obligationer, som umyndiges midler kunne anbringes i.

I Folketingsudvalgets betænkning, der blev afgivet den 25. april 1968, var det anført, at ændringen var en følge af ændringer i lovgivningen om anbringelse af umyndiges midler, hvorefter indtil 15% af umyndiges midler kunne anbringes i aktier eller som indskud i investeringsforeninger. Da det dels ikke var tanken, at kommunerne skulle kunne købe og sælge aktier som et led i anbringelsen af midler, og da 15%-reglen ville være upraktisabel med hensyn til en kommunes (svingende) midler, blev ordet "effekter" erstattet med ordet "obligationer" i det vedtagne lovforslag (lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse).

Bestemmelsen i § 44 er senere blevet ændret ved lov nr. 220 af 5. april 1989, om ændring af de kommunale styrelseslove, hvor bestemmelsen fik sin nuværende formulering. Ved ændringen blev ordene "bank, sparekasse" i styrelseslovens § 44 ændret til "pengeinstitut" for at skabe mulighed for, at kommuner også kunne anbringe midler i andelskasser, der ved lov nr. 154 af 24. april 1985 var blevet omfattet af bank- og sparekasseloven.

I den kommenterede kommunale styrelseslov ved Preben Espersen m.fl. (1991) er bl.a. anført følgende om bestemmelse i § 44:

"Bestemmelsen indeholder en efter ordlyden udtømmende angivelse af, hvorledes en kommunes midler kan anbringes. Bestemmelsen er dog ikke til hinder for, at en kommune yder lån til foreninger eller selvejende institutioner eller andre med henblik på at fremme bestemte formål, forudsat at kommunen efter almindelige kommunalfuldmagtsregler lovligt kan støtte den pågældende aktivitet. Bestemmelsen indebærer ej heller nogen indskrænkning i kommunernes adgang til i et vist omfang at deltage i privatretlige selskabsdannelser med henblik på at varetage kommunale opgaver."

Det bemærkes herved, at der ikke med anbringelsen af de 72 mio. DM i Hafnia Holding A/S støttes en aktivitet, som amtskommunen efter kommunalfuldmagtsreglerne lovligt kan støtte, eller i øvrigt varetages en kommunal opgave.

På denne baggrund finder Indenrigsministeriet, at Københavns Amtskommunes anbringelse af 72 mio. DM i Hafnia Holding A/S er i strid med bestemmelsen i § 44 i den kommunale styrelseslov.

Indenrigsministeriet har ikke bemærkninger til amtsrådets besvarelse, litra f og g, vedrørende spørgsmålet om forholdet til Indenrigsministeriets lånebekendtgørelse og spørgsmålet om løsningen af eventuelle likviditetsproblemer som følge af placeringen af midlerne i Hafnia Holding A/S, der er under betalingsstandsning.

Da amtsrådets besvarelse af Indenrigsministeriets spørgsmål vedrørende hændelsesforløbet i forbindelse med placeringen af de 72 mio. DM i Hafnia Holding A/S er afgivet med forbehold af, at en yderligere undersøgelse eventuelt bidrager med nye oplysninger, og da amtsrådet har vedtaget at iværksætte en ny advokatundersøgelse ved en advokat, der ikke tidligere har udført arbejde for amtskommunen, såfremt der ikke af Justitsministeriet blev nedsat en undersøgelsesret, vil Indenrigsministeriet, forinden videre foretages i sagen, afvente resultatet af den nye advokatundersøgelse.

Indenrigsministeriet forudsætter, at amtskommunen snarest iværksætter den nye advokatundersøgelse, og udbeder sig underretning om det videre forløb.

Med venlig hilsen

Thor Pedersen

/

Emil le Maire

2. St.not.

ad Lovafd. j.nr. 1992-525-18

3. st. not.